

Giovanna Zincone, Luigi Di Gregorio

Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo integrato

(doi: 10.1425/8091)

Stato e mercato (ISSN 0392-9701)

Fascicolo 3, dicembre 2002

Questa copia è stata concessa in licenza a:

Luigi Di Gregorio (ldigregorio@unitus.it)

Articolo acquistato il **13/05/2021** da **www.rivisteweb.it**

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo integrato

1. Sintesi

In questo lavoro abbiamo osservato non tanto le politiche dell'immigrazione in Italia, quanto piuttosto i processi decisionali che le producono. Abbiamo combinato l'approccio sistematico (input, conversione, output, outcome, feedback) per osservare le varie fasi e quello della *network analysis* per capire quali fossero i soggetti coinvolti nel determinare i contenuti delle decisioni, nelle varie fasi. Dalla ricerca è emerso che il peso degli attori può variare a seconda della fase decisionale considerata, ma che i principali attori contano sempre. Oltre che nelle fasi, si ipotizza che il peso degli attori vari con il tempo, con il mutare del contesto politico; tuttavia i principali attori contano anche con maggioranze governative diverse. Ovviamente quando ci riferiamo alle fasi, non consideriamo il profilo formale – perché questo è quanto insegna qualunque testo base di diritto costituzionale – ma anche e soprattutto il profilo informale. Si può ipotizzare che il variare degli attori al variare delle fasi e del contesto politico sia un carattere generale del processo decisionale pubblico. Noi abbiamo testato l'ipotesi sulla materia immigrazione in Italia.

Abbiamo identificato quattro diverse posizioni: una solidarista, una funzionalista, una legalitaria ed una identitaria. A queste posizioni si rifanno quattro costellazioni di attori che cercano di ottenere decisioni politiche a loro favorevoli e che perciò

La ricerca da cui trae origine questo saggio è stata commissionata e finanziata dall'ISMU. Il suggerimento di analizzare i meccanismi decisionali dell'immigrazione è di Guido Bolaffi. Ovviamente né il committente, né chi ha suggerito il campo sono responsabili delle tesi qui contenute e probabilmente non le condividono.

tengono sotto pressione costante il processo decisionale. Solo una di queste posizioni, quella solidaristica, può considerarsi come una vera e propria «coalizione di sostegno», mentre le altre costituiscono più che altro costellazioni di attori disparati, aggregati da interessi simili rispetto alla gestione del fenomeno.

La ricerca empirica ha riguardato la formazione della legge n. 40 del 6 marzo 1998, poi integrata nel Testo Unico n. 286 del 25 luglio 1998, e le misure successive di applicazione e modifica, durante i governi di centrosinistra. Ma abbiamo applicato il nostro modello anche alle misure di riforma adottate dal nuovo governo di centrodestra, nella legge n. 189 del 2002. La ricerca empirica è stata effettuata mediante una serie di interviste semi-strutturate¹ in profondità, sottoposte ad attori-chiave e ad osservatori privilegiati.

2. Il *policy process*

Per *policy process* si intende il processo che include l'iniziativa, la formulazione-adozione, l'applicazione e attuazione, la valutazione dei risultati a scopo di correzione di una politica pubblica².

Abbiamo utilizzato due teorie del processo politico, entrambe «antiformalistiche». Una prima classica e collaudata, sebbene ritenuta ampiamente *démodée* e una seconda invece più recente

¹ Ossia, interviste aventi una traccia comune, ma con un ordine nella sequenza dei temi e nelle modalità della formulazione delle domande lasciati alla decisione e alla valutazione discrezionale del ricercatore. Le interviste sono state effettuate da G. Zincone, F. Rosa e L. Di Gregorio, il canovaccio è stato proposto da Zincone. Quest'ultima, prima come componente delle due commissioni Contri e Turco incaricate di progettare la nuova legge, e in seguito come presidente della Commissione per l'analisi delle politiche dell'immigrazione in Italia, ha potuto utilizzare un punto di osservazione privilegiato per l'analisi dei meccanismi reali di formazione e revisione dei provvedimenti. Le interviste sono state svolte durante il governo Amato e avevano per oggetto la formazione e la messa in opera della legge Turco-Napolitano.

² È una semplificazione-riduzione del modello dello *stages-approach* a sette stadi funzionali di H. Lasswell (1956) che prevedeva: 1) l'informazione (individuazione del problema e ricerca delle informazioni); 2) la raccomandazione (formulazione delle alternative); 3) la prescrizione (scelta e sanzione delle alternative); 4) l'esecuzione (messa in atto del provvedimento); 5) l'applicazione (specifico adempimento); 6) il giudizio (verifica e controllo della decisione e dei suoi effetti); 7) la conclusione (rinnovo, revisione, revoca). La distinzione in quattro fasi, adottata in questo lavoro, si avvicina piuttosto al *policy process* configurato da C.O. Jones (1970) o da J.E. Anderson (1975) che prevedono una serie di cinque *stages*, ossia: 1) insorgenza del problema; 2) formulazione della *policy*; 3) adozione della *policy*; 4) attuazione o implementazione; 5) valutazione.

e molto utilizzata negli studi e nelle ricerche degli ultimi anni. Il primo approccio al quale ci riferiamo è quello dell'analisi sistemica (che fornisce lo schema con cui è organizzata l'osservazione perché ci consente di concettualizzare le fasi del processo decisionale sull'immigrazione), il secondo è quello dell'*advocacy coalition framework* (che usiamo per capire chi conti nelle singole fasi).

Il primo approccio è nato e si è sviluppato nel corso della reazione post-comportamentista, e ha prodotto modelli differenti, tra i quali abbiamo scelto quello formulato da David Easton, che ha avuto più fortuna sotto il profilo teorico³. Il modello prevede un'interdipendenza tra sistemi diversi, ossia tra diversi sotto insiemi di relazioni tra unità individuali e collettive. Uno dei sistemi individuati è quello politico. L'ambiente del sistema politico comprende tutti gli altri sistemi (sociale, economico, e così via) e da esso provengono gli stimoli (divisi in richieste e sostegni), definiti *inputs*⁴. Tali stimoli o immissioni devono essere elaborati e convertiti dal sistema politico in risposte (*outputs*), in provvedimenti che hanno l'obiettivo di soddisfare le richieste provenienti dall'ambiente e di mantenere dunque il sistema complessivo in relativo equilibrio⁵. La *performance* degli *outputs*, ossia l'impatto, il rendimento è definito come *outcome*. Un processo di *feedback*, di retroazione informa sugli errori e permette di correggerli e di riavviare il processo, che si configura dunque come un meccanismo circolare. Riportiamo un modello semplificato del sistema politico nella figura 1⁶.

³ Easton (1953). Il modello di Easton si inserisce in un filone teorico molto ricco, all'interno del quale si annoverano diverse teorie fondate sul concetto di «sistema». Tra le più note, ricordiamo quella di K.W. Deutch (1963) e quella di G.A. Almond e B.G. Powell (1978).

⁴ Occorre ricordare, tuttavia, che gli *inputs* possono anche provenire dall'interno del sistema politico; in tal caso vengono definiti *withininputs* o intra-immissioni. Non sono rarissimi, tra l'altro, e ne incontreremo anche nella nostra ricostruzione, più avanti. Un esempio tipico di *withininput* può essere una politica simbolica, creata *ad hoc* – ossia senza iniziativa o pressione provenienti dall'ambiente – da una parte del *decision making* per incrementare il sostegno specifico ad essa diretto.

⁵ Il concetto del mantenimento dell'equilibrio risalta ancor di più in un altro modello di analisi dei sistemi, ossia quello cibernetico di K.W. Deutch (1963), in cui vengono impiegati termini quali «omeostasi» ed «entropia» per sottolineare maggiormente la ricerca della stabilità da parte del sistema, mediante meccanismi di autocorrezione.

⁶ L'approccio sistemico, ideato per la prima volta intorno alla metà degli anni Cinquanta, ha subito numerose critiche nei decenni successivi, alcune ampiamente condivisibili. Tuttavia, riteniamo che sia ancora utile come strumento analitico ed espositivo, infatti ci consente di ricostruire il percorso del processo politico con



FIG. 1. Modello semplificato della meccanica del sistema politico.

Il secondo approccio che utilizziamo è quello dell'*advocacy coalition*. Si tratta di una versione del *policy network*, un approccio altrettanto fortunato, nato e diffusosi in un periodo successivo a quello della *systems analysis*⁷, e che è ancora oggi vitale.

L'*advocacy coalition* che sostiene una certa linea di intervento politico in un dato campo è composta da «persone che provengono da differenti ambienti (rappresentanti politici eletti, pubblici amministratori, leader di gruppi di interesse, esperti, giornalisti) che 1) condividono un particolare sistema di credenze – ossia, un insieme di valori di base, di assunti causali e percezioni di problemi – e che 2) danno vita ad una certa attività coordinata e continuativa nel tempo» (Sabatier 1988, 139). Rispetto all'insieme di attori che possono comporre un'*advocacy coalition* – secondo la definizione di Sabatier – è il caso di

parsimonia e chiarezza. Per le critiche più importanti a tale modello si veda M. Edelman (1971) che sostiene che la creazione degli *inputs* può provenire anche dall'interno, ma non semplicemente sotto forma di *withinputs*, come previsti dallo stesso Easton, bensì da politici *self-interest* in grado di manipolare il linguaggio, di creare crisi, di usare simbolicamente le politiche in modo da dare l'impressione di fare qualcosa, pur mantenendo concretamente un comportamento inerziale. Si vedano inoltre le teorie sulle *policy communities* e sui *policy networks* (tra gli altri Hecló 1978; R.A.W. Rhodes e D. Marsh 1992, 181-205; J.J. Richardson e G.A. Jordan 1979; F.W. Scharpf 1993; J. Scott 1991; S. Wasserman e K. Faust 1994), nonché l'*Advocacy Coalition Framework* (P.A. Sabatier e H.C. Jenkins-Smith 1993) o la teoria della «nuova governance» (R.A.W. Rhodes 1996) come modelli che propongono un *decision making* più ampio, complesso e dinamico rispetto a quello configurato dall'analisi sistemica.

⁷ L'origine di quest'approccio si fa risalire all'opera di P. Sabatier e H. Jenkins-Smith (1988). Si può ritenere uno dei numerosi modelli nati all'interno della teoria del *policy network*, la cui origine si attribuisce a J.J. Richardson e G. Jordan (1979), in ambito europeo e a Hecló negli Stati Uniti (1974).

aggiungere associazioni e organizzazioni del Terzo settore. Il modello teorico prevede che diversi gruppi interessati ad un cambiamento politico formino degli insiemi, delle aggregazioni (solitamente da una a quattro), composte da numerosi membri che ricoprono ruoli tra loro anche molto diversi, ma che condividono l'interesse per una determinata riforma, uno stesso sistema di credenze ed agiscono in maniera coordinata e continuativa per un certo lasso di tempo. Quindi un importante assunto di questa specifica versione del *policy network* prevederebbe la possibilità di reti concorrenti o antagoniste, che sostengono cioè linee di intervento diverse sulla stessa *issue*.

Secondo questo schema interpretativo, le diverse coalizioni si affrontano all'interno della materia di riferimento al fine di ottenere ognuna il cambiamento politico voluto. Tra le coalizioni in competizione si collocano i *policy brokers*, vale a dire alcuni attori che cercano di mediare tra le aspettative, le richieste, le pressioni provenienti da due o più schieramenti. Il personale politico può sia rappresentare una specifica *advocacy*, sia agire da *broker*. E la stessa azione di governo può oscillare tra questi due ruoli.

La nostra ricerca dimostra che solo una delle posizioni individuate in tema di immigrazione nel panorama politico italiano dà vita ad un'*advocacy copalition*, nel rispetto delle caratteristiche elencate precedentemente. Accanto ad essa, tuttavia, sussistono almeno tre importanti costellazioni di attori, formali ed informali, in grado di aggregarsi e mettere sotto pressione l'intero processo decisionale.

Le quattro posizioni variamente interpretate dalla *advocacy coalition* e dalle costellazioni di attori possono essere descritte nel modo seguente:

1. *solidarista*: mira ad incrementare i diritti degli immigrati sia quantitativamente che qualitativamente, vuole proteggere soprattutto le fasce più deboli (irregolari, minori, donne vittime della tratta); rischia tuttavia di provocare atteggiamenti di rigetto tra i cittadini;

2. *funzionalista*: mira prevalentemente a regolare i flussi di ingresso sulla base del fabbisogno, può anche cercare di evitare il radicamento degli immigrati nel paese ospitante; è rassicurante rispetto alle possibili crisi di rigetto dei «nazionali», ma rischia di legittimarlo politicamente, e di favorire la percezione di esclusione sociale da parte degli immigrati;

3. *legalitaria*: punta a reprimere la irregolarità e soprattutto

la criminalità immigrata; è una componente necessaria per evitare il rigetto interno, ma può risultare pericolosa quando equipara gli irregolari con i criminali, specie in casi, come quello italiano, in cui quasi tutti gli attuali regolari sono stati irregolari in passato. Inoltre, un'eccessiva enfasi sull'aspetto legalitario può concettualizzare l'immigrazione come un problema di ordine pubblico;

4. *identitaria*: punta a favorire l'immigrazione di immigrati più simili sia sotto il profilo nazionale (stranieri di origine italiana) che culturale (ad esempio, in questo caso, stranieri di religione cattolica), diversa da una richiesta di assimilazione civico-repubblicana alla francese, molto più rischiosa perché postula una cittadinanza basata sulla discendenza e sull'appartenenza religiosa che non può corrispondere ai fatti; particolarmente rischiosa se si combina – com'è probabile – con atteggiamenti xenofobi.

Le posizioni sono individuate attraverso l'approccio sistemico e l'*advocacy coalition framework*, che rappresentano – come abbiamo detto – gli approcci adottati in questo articolo. Il primo serve per «guidare» la ricostruzione fase per fase delle politiche di immigrazione; il secondo per individuare gli attori cruciali e i contenuti delle loro pressioni all'interno delle varie fasi. Rispetto all'analisi sistemica cercheremo di dimostrare che le coalizioni di sostegno non agiscono semplicemente da aggregatori di interessi nella fase di *input* e da *gatekeeper* nel passaggio degli *input* dall'ambiente al sistema politico. Infatti un'integrazione che si limitasse a introdurre nel modello eastoniano coalizioni di individui o di attori eterogenei nella loro composizione resterebbe comunque ancorata ad una visione di tradizione «inputista», che ha da sempre caratterizzato l'analisi del processo politico⁸. L'*advocacy coalition*, secondo la nostra tesi, opera invece in tutte le fasi anche se con influenza variabile. È proprio questo – ci sembra – il risultato più interessante della nostra indagine empirica: l'ibridazione tra i due approcci non ci è servita solo a rilevare con maggiore accuratezza gli stimoli, la quantità e il tipo di pressioni nell'avvio del processo decisionale, ma ci ha suggerito strumenti per rilevare meglio la

⁸ Soprattutto quelli che si rifanno alla scienza politica «classica», all'ortodossia della disciplina. Lo stesso non può dirsi per gli approcci nati nell'ambito dei *policy studies*, che non a caso individuano nell'*output* il punto di partenza delle proprie ricerche.

formazione del contenuto delle decisioni pubbliche nell'intero processo. L'*iter* decisionale appare così come un processo creativo continuo di formulazione e aggiustamento, più complicato e complesso di come sia stato spesso ipotizzato. Integrando i due approcci abbiamo cercato di fare tesoro della chiarezza descrittiva del modello sistemico e del maggiore realismo dell'*advocacy coalition framework*. Per massimizzare il «realismo» del secondo approccio lo abbiamo però adattato. I contenuti delle decisioni sono influenzati non solo da una o più *advocacy coalitions* cioè da gruppi di attori integrati, abituati a collaborare e svolgere una comune azione di pressione, ma anche e spesso da insiemi di attori, per natura molto diversi tra loro, disparati, magari distanti ideologicamente, non abituati a collaborare, la cui azione però converge *di fatto*. Nel caso di agenti disparati e non coscientemente coalizzati ci è sembrato opportuno introdurre una definizione diversa e parlare di *costellazione di attori*, anziché di *coalizione di sostegno*. Per attori per loro natura «disparati», basti pensare alla pubblica opinione, che si fa sentire attraverso i sondaggi, all'elettorato che comunica almeno in parte i propri malumori durante le campagne elettorali o con la dura punizione del voto, attori che certo non sono assimilabili ad una *advocacy coalition* o ad una lobby, ma che possono concorrere ad indirizzare le decisioni insieme con loro. Per convergenze «casuali», si pensi, ad esempio, all'interesse che accomuna il mondo delle imprese e l'associazionismo cattolico sul tema dell'ampliamento dei flussi migratori. Oltre a integrare il quadro dei possibili protagonisti, abbiamo ipotizzato una loro variazione, per composizione e peso, nelle varie fasi del processo decisionale⁹.

Inizieremo l'analisi con l'individuazione e la descrizione dei meccanismi, delle azioni e delle decisioni che hanno caratteriz-

⁹ Una delle critiche più ricorrenti al modello di Sabatier e Jenkins-Smith, riconosciuta dagli stessi autori, è proprio relativa al ruolo delle coalizioni nella fase di messa in opera di una politica. Si parla di *policy change*, sottolineando evidentemente un cambiamento politico concreto che parta da una fase decisionale e si produca concretamente nella fase attuativa, ma non è chiaro il comportamento, la composizione, il ruolo delle *coalitions* simultaneo e successivo al cambiamento politico. Una spiegazione può essere data dal fatto che questo approccio rifiuta lo *stages-approach* e cerca di superarlo, tuttavia le fasi di iniziativa e di decisione sembrano abbastanza delineate nel modello, per cui tale superamento non può dirsi compiuto del tutto. Riprendendo un suggerimento di D. Dudley (2000, 125), proveremo allora a rivalutare l'approccio «per fasi», integrandolo con l'approccio delle coalizioni di sostegno.

zato la fase di *input*, ossia quella propria dell'identificazione dei problemi che richiedevano una riforma delle politiche dell'immigrazione al tempo t^0 , del loro inserimento nell'agenda politica e della pressione per ottenere una nuova normativa finalizzata a disciplinare il fenomeno. In seguito si passerà a delineare le caratteristiche della fase di elaborazione e conversione da parte di quella che i sistemici definiscono *black box*, perché non se ne occupano, ma che nel nostro schema svolge il ruolo di una sorta di «stanza dei bottoni» – le sedi in cui agiscono le autorità preposte alle decisioni, relativamente alla formulazione della legge del 1998. La nostra ricerca empirica trascura in parte la fase dell'attuazione e del *feedback* perché questa fase coinvolge un ampio numero di attori periferici, che una ricerca limitata come la nostra non poteva prendere in considerazione. Tuttavia abbiamo osservato come la legge sia stata «corretta» al centro, recependo stimoli provenienti soprattutto dalla periferia, in occasione del regolamento attuativo, attraverso i decreti correttivi, che la stessa legge aveva previsto di adottare e poi, soprattutto, tramite circolari, uno strumento decisionale che i politologi trascurano troppo spesso di osservare. Di questo complesso e continuo processo di revisione terremo conto solo in parte, ma lo segnaliamo per future ricerche.

L'arco temporale osservato dalla ricerca empirica esclude le modifiche apportate dal governo di centro destra, presieduto da Berlusconi, e non rende conto degli attori e delle *advocacy coalitions* e delle costellazioni di interessi che le hanno indotte. Ma su questo argomento faremo comunque qualche ipotesi, per spiegare il misto di mutamento e continuità presenti nella «riforma della riforma» ad opera della Casa delle libertà.

3. La fase di iniziativa

Un approccio sistemico e per fasi si dimostra fin dall'inizio utile perché evidenzia l'importanza del «ciclo di decisioni» precedente, del *feedback* delle decisioni al tempo, $t-1$.

Infatti, stando al giudizio dei nostri intervistati¹⁰, un fattore rilevante nella fase di *input*, di spinta all'avvio della riforma, è

¹⁰ I riferimenti agli intervistati sono in codice e sono sempre elencati in nota. La lista degli intervistati si trova alla fine del lavoro.

costituito proprio dal fallimento della normativa precedente¹¹, sia in termini di cattivo controllo dei flussi degli irregolari, che in termini di integrazione mancata dei regolari, si tratta quindi di un *input* derivante da un *feedback* negativo degli *outcome*, dei risultati della normativa precedente. Un altro tra i motivi più spesso citati sono gli obblighi internazionali legati all'accordo di Schengen e alle pressioni dei *partners* europei¹², ci troviamo dunque di fronte ad un altro tipico elemento sistemico: un *input* ambientale, proveniente dal sistema internazionale. Il terzo motivo si collega ad entrambi gli approcci utilizzati: si tratta delle pressioni provenienti da associazioni di volontariato, da alcuni politici, da una piccolissima frazione della pubblica amministrazione, da esperti e da altri attori informali¹³. In riferimento a questo fattore possiamo parlare in parte di *withininputs* all'interno della stessa classe politica, in linguaggio sistemico, ma questo insieme di pressioni proviene in larga misura da una rete di attori che si configura come un'*advocacy coalition*, composta soprattutto dall'associazionismo cattolico e laico, inclusi alcuni settori sindacali. Analizziamo gli *inputs* rilevati un uno per uno.

L'impianto normativo precedente alla legge Turco-Napolitano – inclusa la legge 39/90, la cosiddetta legge Martelli – non era ritenuto in grado di disciplinare in maniera adeguata il fenomeno migratorio sotto il profilo dell'integrazione¹⁴. Si trattava, infatti, nell'insieme di «leggi-tampone», di discipline parziali che riflettevano sia un atteggiamento «emergenziale», che affronta cioè l'immigrazione ogni volta come emergenza, o un atteggiamento «funzionalista», che considera cioè gli immigrati solo come forza lavoro funzionale all'economia nazionale, trascurando il problema dell'integrazione sociale e culturale. Il fallimento della legislazione precedente risultava altrettanto evidente dal lato del «filtro», ossia nella gestione dei flussi di ingresso e nel controllo del rispetto della legalità alle frontiere (respingimenti) e all'interno del paese (espulsioni). La legge Martelli, infatti, prevedeva la possibilità di intimare l'espulsione, ma non consentendo di fermare gli irregolari, dava loro l'opportunità di dileguarsi¹⁵. A questo impianto lacunoso, che rendeva impossibile il controllo

¹¹ (Roo1, Roo6, Pon4, Hom2, Fuo1, Fuo2).

¹² (Roo1, Roo2, Roo3, Roo5, Roo6, Pon4, Hom1, Hom2, Fuo1, Fuo2).

¹³ (Hea1, Pon2, Pon3, Hom1, Hom2, Fuo1, Fuo2).

¹⁴ (Fuo2). Si veda anche G. Bolaffi (1996 e 2001).

¹⁵ Si veda l'art. 7 della legge 39/90.

TAB. 1. *Le cinque regolarizzazioni dal 1980 al 1999*

Disposizione di previsione	Norma definitiva	Termine ingresso	Stranieri interessati	Domande accolte
Circ. Min. Lavoro 17/12/79, 8/3/80, 2/3/82, 9/9/82	–	31/12/1980	5.000	5.000
L. 943/1986	L. 81/1988	31/12/1986	118.349	118.349
D.l. 416/1989	L. 39/1990	31/12/1989	234.841	217.700
D.l. 19/1995	L. 617/1996	19/11/1995	258.761	147.900
D.p.c.m. 16/10/1998	D.lgs. 113/1999	27/03/1998	250.747	214.421 (al 31/12/2000)

Fonti: *Immigrazione. Dossier statistico 2000*, Caritas di Roma, Edizioni Anterem, 2000, p. 160, da noi aggiornata.

dell'immigrazione irregolare, si era risposto con una serie di provvedimenti di regolarizzazione – si veda la tabella 1 – che avevano come conseguenza non intenzionale, quella di attrarre nuovi immigrati clandestini, fiduciosi di ottenere nuove sanatorie in futuro, o addirittura venuti sul momento, intenzionati a procurarsi prove fittizie per potere approfittare comunque delle amnistie in corso¹⁶.

Queste lacune evidenti spingono ad un primo tentativo di riforma organico, che si avvia nel 1993, attraverso la costituzione di una commissione di studio (commissione Contri), durante il governo Ciampi¹⁷. La commissione, che era composta da rappresentanti dei principali ministeri coinvolti nelle politiche di immigrazione e da esperti provenienti dal mondo accademico, è riuscita a produrre in tempi brevi un testo dettagliatissimo e organico¹⁸. Considerato, però, da alcuni dei nostri intervistati¹⁹ poco praticabile in concreto e in qualche modo controcorrente nei confronti di una salutare tendenza alla delegificazione e alla

¹⁶ In realtà, anche la «Turco-Napolitano» che dovrebbe fermare il circolo vizioso degli ingressi irregolari, di fatto è seguita da un'altra regolarizzazione, come si vede dalla tabella.

¹⁷ Istituita con un decreto del Ministro per gli Affari Sociali datato 8 settembre.

¹⁸ Conteneva anche le norme sui rifugiati, espunte invece dalla legge 40/98, con l'idea di produrre un testo a parte sull'asilo. Un testo che ha avuto un *iter* lento e travagliato al punto che non si è riusciti ad approvarlo nella scorsa legislatura. Al contrario, la legge n. 189/2002 approvata dalla nuova maggioranza, torna ad unire le due discipline e riporta le norme che concernono l'asilo nell'alveo della più generale normativa sulla condizione giuridica dello straniero in Italia.

¹⁹ (Hom 1, Fuo 2).

semplificazione normativa e amministrativa in atto da qualche anno in Italia. Questo progetto ha comunque rappresentato²⁰ la base normativa sulla quale si è radicato il testo che ha portato alla legge n. 40 del 1998²¹.

Alle lacune già rilevate dall'interno del sistema politico italiano si sono sommate, più o meno simultaneamente, lacune evidenziate dall'esterno, dalla necessità di ottemperare ai requisiti di controllo delle frontiere richiesti dal Trattato di Schengen. Oltre ai fattori esterni al sistema politico italiano, di natura istituzionale, collegati cioè alla membership italiana nella UE e alla volontà di partecipare all'area Schengen, si deve rilevare il peso di fattori internazionali non istituzionali, quali gli eventi bellici nei Balcani²². Già a partire dagli anni Ottanta, la chiusura delle frontiere agli ingressi legali per motivi di lavoro da parte di altri paesi europei, come Francia e Germania, unitamente ai persistenti squilibri demografici e di forza lavoro nel bacino mediterraneo, aveva accelerato il *trend* migratorio verso l'Italia e verso i paesi dell'Europa meridionale in generale.

Quindi, nella fase di avvio ha contato molto il cruciale vincolo posto dall'accordo di Schengen e le pressioni dei *partners* europei sulla volontà del governo di procedere ad una revisione generale della normativa sullo straniero, e in tempi piuttosto brevi. Non c'è dubbio, infatti, che l'immagine internazionale dell'Italia come «frontiera porosa d'Europa» abbia incentivato in maniera rilevante i decisori pubblici ad agire rapidamente al riguardo. Alcuni dei nostri intervistati²³ pensano che questa sia stata la principale determinante della decisione del governo italiano di progettare una nuova legge e, soprattutto, di farlo in tempi rapidi e tenendo conto delle richieste degli altri stati membri dell'Unione Europea²⁴. Occorre rilevare che, secondo

²⁰ (Hom1, Fuo1, Fuo2, Pon2).

²¹ Non vi è tuttavia un accordo unanime al riguardo. Tra gli stessi attori che hanno preso parte attivamente al confezionamento del progetto Contrì, vi è, infatti, chi sostiene (Fuo1, Fuo2) che le scelte fatte nella fase di elaborazione dell'A.C. 3240 (poi legge 40/98) si sono discostate in maniera sostanziale da quanto previsto nel 1994.

²² Ricordiamo che la crisi in Bosnia-Herzegovina era ancora aperta e, soprattutto, era in piena *escalation* la crisi albanese.

²³ (Roo2, Roo3, Fuo1, Fuo2).

²⁴ Va rilevato, tra l'altro, che nel 1997, mentre si elabora la legge, il Trattato di Amsterdam (Titolo IV), entrato poi in vigore nel 1999, ha sancito il passaggio delle politiche migratorie e di asilo dal terzo al primo pilastro, con l'idea di una comunitarizzazione parziale delle stesse entro un quinquennio.

alcuni²⁵, la pressione dei *partners* europei è stata fortissima, non solo relativamente ai tempi dell'approvazione, ma anche per quanto concerne la sostanza del testo, che avrebbe finito per privilegiare troppo le disposizioni di Schengen e poco quelle garantiste previste dalla nostra carta costituzionale. Vi è anche chi, al contrario, sostiene che, in termini di contenuto, non si sia dato affatto ascolto alle richieste europee²⁶. Si tratta di divergenze di opinione evidentemente dettate da posizioni politiche divergenti sul tema del trattamento dell'immigrazione irregolare e clandestina.

A questo punto, ci sembra necessario introdurre il terzo *input* e richiamare la classificazione delle pressioni esercitate sul *policy making* e dei conseguenti provvedimenti in tema di immigrazione: solidarista, funzionalista, legalitaria e identitaria.

Nella fase di *input* si rileva una volontà politica trasversale, condivisa cioè anche dall'allora opposizione di centro destra, di disciplinare il fenomeno e di introdurre validi strumenti «repressivi» di contrasto dell'immigrazione clandestina²⁷. Ma sempre in questa fase, se si passa dal versante «repressivo» a quello «integrativo», emerge il ruolo rilevante e preponderante giocato dall'unica reale *advocacy coalition* a livello nazionale in tema di immigrazione: la rete delle associazioni religiose, in gran parte cattoliche²⁸, che è la vera protagonista nella richiesta di norme che agevolino le condizioni di vita degli immigrati. Una spinta di rilievo in campo laico è venuta però anche dai sindacati²⁹, poche pressioni dal mondo delle imprese, quasi nulla dalle regioni o dagli enti locali³⁰, assai poco dalla pubblica ammini-

²⁵ (Roo2 e Roo3).

²⁶ (Roo4).

²⁷ Otto dei primi dieci progetti di legge concernenti questa materia nell'attuale legislatura sono stati presentati dall'opposizione, sebbene nessuno di essi mirasse ad una disciplina organica del fenomeno. Erano tutte proposte di modifiche o di integrazioni della legge Martelli.

²⁸ Sembra, infatti, che le organizzazioni religiose abbiano goduto di un canale privilegiato rispetto a quelle laiche, le quali hanno avuto bisogno di una qualche intermediazione per avere visibilità ed essere ascoltate. Tra gli organismi e le associazioni di ispirazione religiosa che hanno avuto un impatto rilevante nella fase di *input*, ma anche di conversione, un ruolo prioritario è stato senz'altro svolto dal Gruppo di riflessione, composto da ACLI, ACSE, AGESCI, Caritas italiana, Comunità di S. Egidio, CSER, Federazione delle chiese evangeliche in Italia, Fondazione migrantes della CEI, Gruppo Martin Buber ebrei per la pace, Jesuit refugee service, OSA, UCSEI e YWCA-UCDG.

²⁹ (Fuo1, Fuo2).

³⁰ (Pon1, Pon2, Fuo1, Fuo2).

strazione, sia centrale che periferica³¹, incline all'inerzia, al mantenimento dello *status quo*, nonostante l'ingovernabilità crescente del fenomeno. Rispetto a questa propensione inerziale, si rileva l'eccezione del Dipartimento degli Affari Sociali, che ha promosso e sostenuto l'esigenza di una riforma. Come abbiamo anticipato e come vedremo meglio, in seguito, la pubblica amministrazione ha invece preso parte alla fase di conversione, ossia di formulazione e adozione delle decisioni, svolgendo un ruolo anche creativo³².

Con una trattazione del fenomeno come emergenza, con una sottolineatura, talvolta drammatica, della crescita dell'immigrazione, con una eccessiva confusione tra irregolarità, clandestinità e devianza, i media hanno contribuito, sia pur indirettamente, alla fase di iniziativa, dando visibilità al problema (sebbene troppo spesso con un'interpretazione eccessivamente negativa), allertando e mobilitando l'opinione pubblica sulla maggiore necessità di governare i flussi e, di riflesso, anche la parte della classe politica più ricettiva agli umori dell'elettorato.

Ma l'azione di allarme dell'opinione pubblica si rivelerà più influente in seguito, e coinciderà con la fase di attuazione e di revisione della legge.

4. La fase di formulazione-adozione

Una volta sollevata l'attenzione, una volta che la necessità di una riforma e le sue direttive principali sono emerse, ha avuto il via la fase di formulazione del progetto. A differenza di quanto avvenuto per il progetto della commissione Contrì, nel quale avevano avuto un ruolo di rilievo gli esperti esterni, nella fase conclusiva della stesura del progetto di legge, che ha rappresentato poi la base del testo della legge del 1998 (A.C. 3240), all'interno della commissione Turco, hanno giocato un ruolo prevalente i funzionari ministeriali. Questa relativa chiusura dei ministeri verso l'esterno, inclusa la potente *advocacy coalition*, si potrebbe³³ interpretare come un ulteriore segnale della volontà

³¹ (Pon1, Hom1).

³² All'interno del Dipartimento un ruolo di traino è svolto dal direttore Guido Bolaffi, che sollecita la formazione delle commissioni di studio e vuole una legge di ampio respiro, data la sua personale avversione a trattare l'immigrazione come un insieme di emergenze (Bolaffi 1996).

³³ (Fuo1).

governativa di far approvare, quasi imponendolo, quel testo normativo in tempi brevissimi, al fine di non deludere i *partners* europei piuttosto scettici nei confronti delle capacità di «filtro» e di affidabilità dell'Italia³⁴.

La legge del 1998 costituisce un atto fondante della *policy* in esame, è essa stessa che prevede spesso «chi fa cosa, come, quando» nella fase successiva di attuazione e di eventuale modifica. Il fatto che i suoi contenuti siano stati decisi da un complesso ridotto di attori parrebbe contrastare con la portata e l'ambizione della legge medesima. Perciò uno dei nostri intervistati ha parlato di «ipocrisia del legislatore»³⁵, di una mancanza di «polso della situazione»³⁶. È un tipico caso in cui, per riprendere la distinzione di Buchanan, per ridurre i «costi interni» della decisione, i tempi lunghi e i conflitti da affrontare che coinvolgono troppi attori, si sono ampliati i «costi esterni» di potenziale rigetto. Nel caso specifico, un ulteriore coinvolgimento dell'associazionismo avrebbe creato però probabilmente un maggiore squilibrio in senso solidarista e quindi un maggiore distacco dall'opinione pubblica. E, dunque, i costi esterni sarebbero stati presumibilmente ancora più alti, nonostante l'ampliamento degli attori partecipanti. Questo squilibrio dipende dalla divergenza tra le rivendicazioni delle associazioni e quelle dell'opinione pubblica. Le prime portavano avanti istanze solidariste, mentre buona parte della cittadinanza italiana si caratterizzava per un'ottica funzionalista e legalitaria, anche se non ancora identitaria, almeno nel periodo da noi osservato,

³⁴ Anche le modalità di lavoro impiegate nella fase di elaborazione sembrano sottolineare, per alcuni (Fuo1), una volontà forte e decisa, soprattutto da parte dei Ministri dell'Interno (Napolitano) e degli Affari Sociali (Turco), di giungere in breve tempo ad un testo soddisfacente e poco aperto a modifiche ed emendamenti successivi. Alcuni degli esperti esclusi dalla fase di stesura iniziale sono stati poi ascoltati nelle proposte di emendamenti al testo ed alcuni di tali emendamenti sono stati poi accettati (Fuo2). Non c'è dubbio, comunque, che il testo base della legge 40 sia stato predisposto soprattutto dagli uffici legislativi dei ministeri coinvolti – specie dagli Affari Sociali e dall'Interno (Pon1, Pon2, Pon3, Pon4, Hom1, Hom2, Fuo1, Fuo2). Al riguardo, infatti, alcuni degli esperti coinvolti hanno lamentato un uso ornamentale del loro apporto da parte dei politici; ad essi veniva chiesto, in questa come in altre occasioni, semplicemente di suffragare con prove d'appoggio scientifiche le scelte fatte dai ministeriali – e non di suggerire eventuali miglioramenti – cosa che ha inevitabilmente comportato qualche tensione tra alcuni membri delle due categorie di attori (Fuo1, Fuo2).

³⁵ (Hom1).

³⁶ J.G. March parla a tale proposito di «aspettative irrealistiche» da parte dei decisori, finalizzate ad aumentare il sostegno alla loro decisione. Si veda J.G. March e J.P. Olsen (1988).

quello cioè che precede la distruzione delle Twin Towers. Dopo, la propensione identitaria si farà più forte. È chiaro, dunque, che un'apertura ulteriore del *decision making* in favore dell'associazionismo avrebbe ridotto i rischi di scontento da parte della minoranza immigrata e della «sinistra della sinistra», ma avrebbe incrementato quelli molto più numerosi e decisivi dei cittadini italiani.

Un ulteriore aspetto da sottolineare nella fase di predisposizione del testo riguarda il limitato *policy learning* prodotto dal *policy transfer*, ossia dai contatti e dall'osservazione delle esperienze degli altri paesi europei. Il ruolo ridotto dei tecnici ha prodotto uno scarso rilievo dato alla comparazione³⁷, ai *trends* europei e agli umori comunitari sul tema dei diritti degli immigrati. Non c'è un sufficiente passaggio di informazioni tra i vertici ministeriali italiani e quelli del resto d'Europa. L'immigrazione, se si escludono ovviamente le questioni legate al controllo delle frontiere e quindi anche il traffico e la tratta di immigrati, viene ancora vista come una questione interna. C'è ancora scarsa considerazione e comprensione, tra l'altro, della progressiva comunitarizzazione della disciplina³⁸.

In Parlamento, l'*iter* della legge è stato piuttosto travagliato, nonostante si sia cercato – nella sostanza del testo – di trovare una soluzione di mediazione. L'atteggiamento in aula è stato, come sempre, molto conflittuale, meno conflittuale nella Commissione Affari Costituzionali della Camera che ha vagliato il testo, o, ancor meno, nel comitato ristretto dotato di maggiori responsabilità³⁹. Tuttavia, anche nella fase dell'esame in commissione, i tempi sono stati piuttosto lunghi, se si considera che il governo si è dovuto appellare – per portare il testo in aula – ad un articolo (poi abrogato) del regolamento della Camera, che prevedeva la possibilità del passaggio – per volontà della maggioranza – di un testo

³⁷ Di nuovo un'eccezione alla chiusura da parte degli «amministrativi» veniva dagli alti gradi del Dipartimento degli Affari Sociali, inseriti nella grande rete internazionale del progetto Metropolis, ed in generale attenti alla comparazione. Per altri ministeri la comparazione è affidata alla buona volontà di singoli. La presenza di Napolitano agli Interni è stato al contrario un forte fattore di attenzione ai vincoli europei.

³⁸ Il Trattato di Amsterdam come già rilevato prevede che, nel termine di cinque anni, l'intera materia subisca un trasferimento parziale di sovranità dagli stati nazionali alle istituzioni comunitarie. Tuttavia, la nostra P.A. ha risposto con un comportamento piuttosto inerziale a questa prospettiva. Si veda L. Di Gregorio (2001).

³⁹ (Pon3, Roo6). Occorre rilevare, tuttavia, che un intervistato (Roo2) sostiene che gli attriti maggiori hanno avuto luogo proprio nel comitato ristretto.

dalla commissione in aula, dopo sei mesi di esame in commissione referente⁴⁰. Una volta in aula, la maggior parte degli attori coinvolti in quella fase ha messo in evidenza (stando alle nostre interviste e ai verbali delle sedute di assemblea consultati) una disponibilità limitata ad emendare il testo governativo, e questo ha comportato taluni scontri anche con componenti della stessa maggioranza⁴¹. La difficoltà politica incontrata da questa legge è segnalata dal fatto che è stato necessario un anno per approvare il testo, dal momento della presentazione in aula (febbraio 1997-marzo 1998). La fermezza finale del governo tuttavia si deduce dalla circostanza che nessun emendamento di rilievo proveniente dall'opposizione è stato inserito nel testo finale, se si eccettua quello relativo alla questione del voto amministrativo. Qui la divergenza tra maggioranza e opposizione era forte. E questo non era l'unico punto di scontro. Anche sul contrasto della clandestinità vi era sì un accordo sostanziale sulla necessità di affrontare il problema, ma sussistevano non poche divergenze relativamente agli strumenti da impiegare. Sui principi di fondo che avrebbero dovuto ispirare la nuova legge, l'opposizione non accettava la linea prevalentemente solidarista della maggioranza. Se ritorniamo alle quattro posizioni illustrate in precedenza, ci accorgiamo che solo una posizione, quella solidarista, aggrega un'*advocacy coalition* in senso proprio. Mentre sulla base delle altre tre si costruiscono convergenze tra attori disparati, quelle che abbiamo definito con il termine più blando di «costellazioni di attori». Un particolare interessante è rappresentato dal fatto che, talvolta, i cambiamenti nella composizione e quindi le aggregazioni intorno alle quattro posizioni attraversano il centro destra e il centro sinistra. Le coalizioni partitiche e parlamentari, a loro volta, in Italia sono state variabili: perché l'Ulivo ha perso Rifondazione Comunista e il Polo ha acquistato la Lega trasformandosi in Casa delle libertà.

A livello parlamentare, la prima posizione include tendenzialmente Rifondazione Comunista, i Verdi, una parte dei DS, gran

⁴⁰ (Fuo1). Va sottolineato, tra l'altro, che l'esame procedeva molto lentamente, se si considera che, al momento del passaggio in aula, la commissione aveva votato solo sui primi articoli.

⁴¹ Si veda, ad esempio, la tensione con Rifondazione Comunista relativamente alla questione del voto amministrativo e del ricorso in materia di espulsioni con effetto sospensivo. Confrontando il testo del progetto di legge con quello approvato, si evince chiaramente che RC ha in realtà ottenuto alcune vittorie rilevanti, in termini soprattutto di minore repressione contro gli irregolari e di un incremento di diritti sociali per i regolari.

parte della componente cattolica, presente sia nel centro sinistra che nel centro destra. La seconda posizione funzionalista viene sostenuta soprattutto dal centro destra, ma, con il tempo, ha coinvolto anche alcune frange più liberiste del centro sinistra. D'altra parte, partiti di centro destra, la Lega in particolare, resistono all'ampliamento dei flussi (anche quando servono) per ragioni identitarie. La posizione legalitaria parte dal centro destra, ma conquista ampie fette del centro sinistra su pressione dagli amministratori locali e per i timori espressi anche dagli elettori di quei partiti. Già con la legge del 1998, è chiara l'intenzione del centro sinistra di riportare la gestione del fenomeno immigrazione sui binari della legalità. È possibile però riscontrare una differenza di enfasi, e disaccordi sugli strumenti da impiegare. Disaccordi che attraversano anche il centro destra, nel quale la componente cattolica è riluttante ad accettare la proposta di reato di immigrazione clandestina. Quella «identitaria» infine, ostile al multiculturalismo e al pluralismo religioso, rappresenta la sola posizione che non coinvolge neppure marginalmente entrambi gli schieramenti politici, ma solo una parte del centrodestra: una parte di Alleanza Nazionale, la Lega Nord, una piccola frazione delle gerarchie cattolica conservatrice. Alcuni *opinion makers* anti Berlusconi – come il politologo Giovanni Sartori – hanno sostenuto posizioni ostili alle minoranze immigrate e ai loro diritti anche prima dell'11 settembre⁴². D'altra parte, il centro sinistra non si è mai opposto a trattamenti preferenziali nei confronti dei discendenti degli italiani emigrati.

Anche se la parte più cospicua del suo consenso parlamentare veniva da formazioni politiche ispirate soprattutto alla linea solidarista⁴³, il governo di centro sinistra nella legge n. 40 ha tenuto conto dunque sia di esigenze funzionaliste (specie nella gestione dei flussi di ingresso), sia legalitarie (per la prima volta ha introdotto uno strumento che consente di fermare e identificare gli irregolari nei centri di trattenimento, inoltre ha

⁴² Si veda G. Sartori (2000), in particolare la seconda parte in cui l'autore passa dall'analisi teorica dei concetti e degli approcci del pluralismo e del multiculturalismo, a quella empirica, ma anche predittiva e prescrittiva in cui avvalorava in pratica la possibilità già delineata anni prima da S. Huntington di uno scontro tra civiltà. E tale tesi risulta ancor più rafforzata nell'appendice alla seconda edizione (2002, 115-167), pensata e scritta dopo i fatti dell'11 settembre.

⁴³ In tal senso si leggano, ad esempio, l'abolizione della clausola della verifica della mancanza di offerta di lavoro nazionale e comunitario per regolare gli ingressi e la previsione dei finanziamenti per le politiche di integrazione degli immigrati.

aggravato le pene per i trafficanti), sia identitarie, perché ha promesso e mantenuto l'appoggio per consentire agli italiani all'estero di votare per propri rappresentanti nel Parlamento italiano (legge n. 459/2001). Questi italiani includono i 164.000 discendenti di italiani che avevano riacquisito la cittadinanza italiana in base alla legge n. 91 del 1992, che l'aveva concessa ai figli e nipoti di chi aveva in passato – quando l'Italia vietava la doppia cittadinanza – optato per una cittadinanza straniera. Il centro sinistra ha abbandonato di fatto anche il progetto di rivedere la legge sulla cittadinanza del 1992, una legge che ha differenziato il tempo di residenza richiesto per accedere alla naturalizzazione tra stranieri di origine italiana (3 anni), comunitari (4 anni) e non comunitari (10 anni), rispetto alla precedente legge del 1912 che prevedeva lo stesso periodo per tutti (5 anni). Ha rinunciato di fatto anche al voto locale per gli immigrati regolarmente residenti da più di cinque anni in Italia, mantenendo così un divario rispetto ai comunitari che, in base al trattato di Maastricht, possono votare alle elezioni locali ed europee⁴⁴. Con il tempo dunque si è verificato uno spostamento graduale del centro sinistra verso posizioni più aderenti al *cluster* sicurezza-funzionalità-identità, che ha comportato anche una qualche restrizione di alcuni diritti sociali degli immigrati, giudicati troppo generosi⁴⁵. Si tratta di uno spostamento che avvalorava l'ipotesi del «ciclo politico», perché è in prossimità delle elezioni, sia regionali che politiche, che il centro sinistra si distacca maggiormente dalla *advocacy coalition* cui è più sensibile (associazionismo cattolico, sindacati, gruppi di avvocati e magistrati, una parte del personale politico) e si accosta all'opinione pubblica. L'opinione pubblica italiana – come emerge dai sondaggi⁴⁶ – vede un collegamento tra immigrazione e crimi-

⁴⁴ Nel gennaio febbraio 1999, il governo – specie Turco, Balbo e Jervolino – pare intenzionato a rivedere la legge. E – con il supporto della Commissione per l'integrazione – viene organizzato un grande convegno, la cosa si ripete a giugno per il voto locale. Il progetto di revisione viene rilanciato alla fine del 2000, sempre da Livia Turco su sollecitazione della Commissione per l'integrazione, in occasione della presentazione del Secondo Rapporto, ma inutilmente.

⁴⁵ Così si può giudicare, ad esempio, la correzione da parte del governo della circolare INPS che attribuiva anche agli immigrati l'accesso all'assegno sociale e la subordinazione degli assegni di maternità per madri di un terzo figlio o nubili all'attribuzione della carta di soggiorno (da ottenere dopo 5 anni).

⁴⁶ Cfr. i due sondaggi Ispo-Commissione per l'integrazione i cui risultati sono contenuti in G. Zincone (2000 e 2001). Nel secondo, alla domanda se in mancanza di manodopera sia opportuno ampliare i flussi di immigrati legali risponde no, il 68,4%

nalità, ritiene che gli immigrati siano troppi e così via. La trazione contrastante tra opinione pubblica e *advocacy coalition* fa sì che l'immigrazione rappresenti uno dei *cleavages* più capaci non solo di distinguere le coalizioni di centro sinistra e centro destra, ma di spaccarle al loro interno. È accaduto, infatti, che le componenti più solidariste della coalizione di governo (Rifondazione Comunista, Verdi, una parte dei Popolari, una parte dei DS) hanno forzato la mano alla componente più moderata della maggioranza, presente non solo al centro, ma anche a sinistra, più consapevole dell'allarme pubblico in tema di immigrazione e la componente cattolica del centro destra ha cercato di moderare provvedimenti e atteggiamenti anti immigrati una volta che la Casa delle libertà è giunta al potere nel maggio 2001.

Tornando alla ricostruzione dell'*iter* del processo di *policy*, la legge e il testo unico del 1998 prevedevano un'implementazione e un'attuazione non immediati per molti dei suoi articoli, subordinati a numerosi adempimenti di altrettanto numerosi attori collettivi. Innanzitutto, si è dovuto predisporre il primo documento programmatico⁴⁷ al quale hanno partecipato attivamente anche le parti sociali, fino ad allora piuttosto estranee alla vicenda e, successivamente, è stato stilato il regolamento di attuazione che, a differenza della legge 40, ha visto una partecipazione delle amministrazioni locali e delle Regioni⁴⁸. Parti sociali e Regioni sono tornate a giocare un ruolo minore in occasione della stesura dei decreti legislativi «correttivi» n. 380 del 19 ottobre 1998 e n. 113 del 13 aprile 1999, per i quali sembra vi siano state però anche consultazioni informali della *advocacy coalition* solidarista, da parte delle amministrazioni locali. Se, dunque, per quanto attiene alla formulazione della

ed ad una domanda di controllo che chiedeva di aumentare i flussi perché le imprese ne hanno bisogno rispondeva affermativamente solo il 19%.

⁴⁷ D.p.r. 5 agosto 1998, a norma dell'art. 3 della legge 40/98. Il documento programmatico, a scadenza triennale, dovrebbe rappresentare lo strumento programmatico più importante per delineare la gestione complessiva della politica di immigrazione, individuando, tra l'altro, anche i criteri generali per la determinazione dei flussi di ingresso, che vengono invece determinati annualmente. Di fatto è un saggio retorico, anche se scientificamente ben congegnato. L'ultimo documento programmatico – approvato il 15 marzo 2001 dal consiglio dei ministri ed il 30 marzo dal Presidente della Repubblica – non può certo impegnare il governo Berlusconi. La sfasatura dei tempi delle decisioni è un altro problema aperto nella macchina decisionale.

⁴⁸ Più precisamente della Conferenza Stato-Regioni. Secondo alcuni solo perché lo prevedeva la legge «Bassanini» (Fuo1) e non per una vera volontà politica.

legge, gli attori rilevanti sono stati relativamente pochi, la stesura della normativa successiva ha visto la partecipazione di un numero più ampio di attori. Ciò dimostra ancora una volta l'atto di forza notevole ad opera del governo, anche nei confronti della propria maggioranza nella fase di stesura e di approvazione della legge, un atto «pagato» in seguito con il maggiore spazio lasciato ad altri attori nella fase immediatamente successiva di implementazione.

5. La fase di messa in opera e impatto

Come abbiamo anticipato, in questa ricerca osserviamo la fase di implementazione, di valutazione dei risultati e di retroazione soltanto per i tratti più evidenti e partendo dagli aspetti formali, cioè dai meccanismi e dagli attori che la legge stessa incarica di questi compiti. Alla fine dei governi di centro sinistra che l'avevano voluta e prima delle riforme apportate dal centro destra, che la ricerca empirica non ha potuto prendere in considerazione, la legge del 1998 non era ancora entrata «a pieno regime», non solo a causa di alcune lentezze procedurali – prima fra tutte l'approvazione tardiva del regolamento di attuazione del Testo Unico, avvenuta soltanto il 31 agosto 1999 (d.p.r. n. 394 del 31 agosto 1999) e dunque a oltre un anno dall'approvazione del T.U. (25 luglio 1998) e ad un anno e mezzo dall'approvazione della legge 40 (6 marzo 1998) – ma anche per via delle iniziative referendarie organizzate dalla Lega Nord a partire dal 20 febbraio 1999⁴⁹, nonché delle diverse eccezioni di costituzionalità sollevate tra il 1999 ed il 2001 nei confronti della legge e del successivo T.U.⁵⁰, che hanno ostacolato uno dei principali meccanismi «legalitari», cioè la diffusione dei centri di trattenimento dei clandestini e degli irregolari.

Già durante i governi di centro sinistra, l'impatto (*outcome*) prodotto dalla politica d'immigrazione e le reazioni conseguenti ci permettono di capire qualcosa sul funzionamento della macchina nella fase attuativa. Trattiamo solo alcuni aspetti

⁴⁹ Referendum dichiarato incostituzionale con sentenza n. 31, del 7 febbraio 2000 dalla Corte Costituzionale.

⁵⁰ Si vedano le sentenze della Corte Costituzionale nn. 161 del 31 maggio 2000, 198 del 16 giugno 2000, 227 del 22 giugno 2000, 376 del 27 luglio 2000 e 105 del 10 aprile 2001.

rilevanti, perché questa fase non è stata oggetto della nostra ricerca empirica.

Per la prima volta, rispetto ai precedenti provvedimenti in tema di immigrazione, ossia la legge n. 943 del 1986 e la n. 39 del 1990 (e i successivi decreti di proroga), la Turco-Napolitano non si era accompagnata ad una regolarizzazione. Su questa «lacuna»⁵¹ hanno continuato a confrontarsi la coalizione solidarista e alcune delle costellazioni di cui si è parlato nella fase di conversione. La coalizione «solidarista» ha spinto subito dopo la legge ed ha ottenuto la regolarizzazione (il decreto correttivo n. 113 del 13 aprile 1999, preceduto da un decreto del Consiglio dei Ministri del 18 ottobre 1998) e ha poi continuato in modo intermittente a premere per ulteriori regolarizzazioni.

L'*advocacy coalition* – associazionismo cattolico, settori dei sindacati, una parte della magistratura e l'Associazione Italiana dei Magistrati per i minorenni e famiglie, organizzazioni di avvocati democratici, in particolare l'ASGI – ha premuto anche per tutelare i diritti dei minori (rientro assistito dei non accompagnati, mantenimento del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età), per rendere praticabile il permesso di soggiorno per ragioni di protezione sociale a favore delle prostitute (abolendo l'obbligo rischioso di denunciare lo sfruttatore, consentendo il ricongiungimento familiare). Queste stesse associazioni ed alcune amministrazioni locali hanno chiesto che fosse chiarito come si dovesse calcolare il reddito per i ricongiungimento familiare (quello già guadagnato e su quale base temporale, quello che si guadagnerà di certo per contratto di lavoro), hanno chiesto di trasformare il requisito che l'abitazione rispondesse ai parametri dell'edilizia popolare, nel requisito meno severo dell'abitabilità igienico sanitaria, hanno chiesto condizioni più umane nei centri di trattenimento. Queste

⁵¹ È difficile stabilire l'entità numerica delle presenze irregolari. L'ultima stima ufficiale del Ministero dell'Interno (*Relazione sulla presenza straniera in Italia*), nel mese di maggio 1998, parlava di 230.000-290.000 persone. La regolarizzazione effettuata poco dopo ha fatto emergere 250.000 clandestini; evidentemente si tratta di una stima di poca utilità. Come ha osservato Zincone, si tratta di un dato «per definizione controverso e oggetto di dispute». Si consideri che la ConfCommercio sosteneva nello stesso periodo che la presenza irregolare fosse quantificabile in 600-800 unità, mentre l'Osservatorio statistico di Milano parlava di 150.000 persone circa. La Caritas, infine, in linea con il Ministero dell'Interno suggeriva una cifra pari a 250.000-300.000 individui. Si veda G. Zincone (1999, 78, nota n. 4).

richieste sono state recepite almeno in parte nel regolamento attuativo, nel decreto correttivo n. 113 del 4 aprile 1999, nella direttiva del Ministero dell'Interno del 30 agosto 2000 che stabilisce un regolamento interno ai centri di trattenimento e soprattutto in numerose circolari.

Con la coalizione solidarista si allea a volte la costellazione funzionalista che vorrebbe utilizzare al meglio la forza lavoro immigrata e chiede quindi un allargamento dei flussi, politiche abitative adeguate, regolarizzazioni per impiegare senza rischi di sanzioni la manodopera immigrata già presente. Questa costellazione ha portato ad un crescente allargamento dei flussi regolari: 58.000 visti nel 1998 e 1999, 63.000 nel 2000, 83.000 nel 2001, ai quali si devono aggiungere i ricongiungimenti familiari (50-60 mila l'anno). I tentativi del centro destra di resistere a nuove pressioni sia funzionaliste ad opera degli imprenditori, sia solidariste ad opera della componente cattolica (regolarizzazione delle colf e delle assistenti agli anziani) sono almeno in parte falliti: il Ministro del Welfare, Maroni, dopo aver sostenuto di non voler ampliare i flussi a causa di un esubero di immigranti nelle liste di collocamento, avalla una regolarizzazione di 33.000 lavoratori stagionali, a dimostrazione di quanto continuo gli attori informali in tutte le maggioranze. Inoltre, l'art. 33 della legge n. 189/2002 (detta anche «Bossi-Fini») sancisce una nuova regolarizzazione dei collaboratori domestici e familiari, a condizione che il datore di lavoro dichiari la propria volontà di regolarizzare la loro posizione entro due mesi dall'entrata in vigore della legge e che tali collaboratori siano stati assunti nei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore della legge. A questa regolarizzazione parziale dovrebbe seguire, mediante decreto legge, un'altra destinata a tutti gli irregolari occupati, nell'ambito di una strategia tesa a far emergere l'economia sommersa⁵².

La costellazione «legalitaria», che raccoglie non solo esponenti del centro destra, ma anche amministratori locali dei grandi comuni governati dal centro sinistra e trova appoggi nell'opinione pubblica, ha spinto per ottenere un rafforzamento degli strumenti repressivi e per contrastare ulteriori misure di rego-

⁵² Anche a questa decisione si è giunti dopo confronti tesi all'interno della maggioranza. L'ordine del giorno che sancisce questo impegno del governo – sottoscritto dal relatore del disegno di legge al Senato, sen. Gabriele Boscetto (FI) – può considerarsi un ulteriore successo della componente solidarista.

larizzazione. Questa costellazione si è rafforzata con il tempo, trovando appoggi anche nella maggioranza di centro sinistra. Man mano che si è rafforzata questa costellazione ha ricevuto compensi crescenti: già il premier del centro sinistra Giuliano Amato nel suo viaggio a Tirana nel luglio 2000 chiese ed ottenne⁵³ dall'Albania la distruzione delle imbarcazioni superiori ad una certa stazza, mise in atto una collaborazione trilaterale di polizia con Francia e Germania per contrastare la criminalità internazionale; l'iniziativa italiana di un progetto di polizia di frontiera europea nasce durante il governo di centro sinistra. L'allora opposizione di destra produsse la proposta di legge Landi-Fini che prevedeva il reato di immigrazione clandestina. Il testo – dopo innumerevoli modifiche – condusse ad un disegno di legge a firma del sottosegretario alla Giustizia, Brutti, che prospettava un retorico inasprimento delle pene per i trasportatori di clandestini. Questa costellazione ha svolto un ruolo molto significativo, ma non assoluto anche nei governi di centro-destra.

Le disposizioni di tipo «legalitario-repressivo», sono legate a doppio filo con le novità «funzionaliste», come si evince anche dalla relazione al disegno di legge, dalla quale emerge il timore di una «vera invasione dell'Europa da parte di popoli che sono alla fame, in preda ad una inarrestabile disoccupazione o a condizioni di sottoccupazione», dalla quale occorre tutelarsi mediante meccanismi di legalità certi e forieri di effetti deterrenti sui flussi clandestini, al fine anche di stabilire invece flussi regolari ben definiti ed efficaci. A corroborare la posizione «legalitaria», nel testo della legge, viene introdotto il reato di immigrazione clandestina, sebbene in una versione «ammorbida» dall'intervento della componente cattolica interna alla coalizione, che prevede che il reato sussista solo in caso di recidiva, per l'irregolare trovato senza permesso o con permesso scaduto per la seconda volta (incarcerazione da 6 mesi a 1 anno) o la terza volta (incarcerazione da 1 a 4 anni). Il carcere può scattare anche qualora lo straniero non accetti l'espulsione immediata e occulti la propria identità. Per tale reato è previsto il processo per direttissima. Un ulteriore successo della coalizione repressiva sarebbe stata la generalizzazione dell'esecuzione immediata del provvedimento amministrativo di espulsione.

⁵³ Voto del Parlamento albanese del 19 settembre 2000.

L'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera (art. 13), anziché mediante intimazione ad abbandonare il suolo italiano, diventa – con la nuova normativa – la regola, anziché l'eccezione⁵⁴. Ancora di ispirazione legalitaria sono le disposizioni che attribuiscono al Ministro dell'Interno il coordinamento dei controlli alle frontiere (art. 10), nonché quelle che sanciscono la possibilità di impiego delle navi della Marina Militare per monitorare le coste (art. 11). Sempre legalitaria è l'introduzione del reato di favoreggiamento dell'ingresso a fine di transito verso altri stati (art. 4), o quella che raddoppia, da 30 a 60 giorni, il termine massimo del trattenimento nei centri di permanenza dello straniero espulso o respinto (art. 13). Queste misure sono state votate anche dal centro sinistra. Inoltre, si è deciso per un inasprimento della pena pecuniaria del datore di lavoro illegale che occupa alle sue dipendenze stranieri non in regola (da un'ammenda pari a 5 mila euro per ogni lavoratore impiegato e all'arresto per un periodo che va dai 3 mesi ad 1 anno) (art. 18).

Infine, è stata approvata nel maggio 2002 una norma molto contestata relativa all'obbligo di prendere le impronte digitali dei cittadini extracomunitari regolarmente presenti sul territorio

⁵⁴ Occorre rilevare, tuttavia, che a tale proposito è stata recentemente approvata la legge n. 106/2002, di conversione del decreto legge n. 51/2002 («disposizioni urgenti recanti misure di contrasto all'immigrazione clandestina e garanzie per soggetti colpiti da provvedimenti di accompagnamento alla frontiera»), che dovrebbe garantire, da un lato una maggiore rapidità di esecuzione dei provvedimenti di espulsione, ma dall'altro anche una maggiore garanzia per coloro che saranno colpiti dai provvedimenti stessi. Questa norma, infatti, nasce anche per sanare la dubbia legittimità costituzionale della disposizione che prevedeva la piena efficacia dell'espulsione, senza la pronuncia del tribunale. Tra l'altro, la Corte Costituzionale si era già pronunciata (si veda la sent. n. 102/2001) sull'incostituzionalità dell'accompagnamento immediato alla frontiera senza una preventiva pronuncia di un'autorità giudiziaria, anziché amministrativa. Tale mancanza, stando a quanto sostenuto dalla Corte, avrebbe violato l'art. 13 della Carta Costituzionale, ossia la tutela della libertà personale. La nuova legge prevede che il questore comunichi immediatamente, e comunque entro 48 ore dalla sua adozione, il provvedimento di espulsione al tribunale competente. Quest'ultimo, in composizione monocratica, deve convalidare o meno il provvedimento entro le 48 ore successive (ai sensi dell'art. 2, co. 2 della legge). L'espulsione mediante intimazione viene limitata ai casi in cui «non sia stato possibile trattenere lo straniero presso un centro di permanenza temporanea, ovvero siano trascorsi i termini di permanenza senza aver eseguito l'espulsione o il respingimento». In tali casi, «il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello stato entro il termine di 5 giorni» (art. 13). La legislazione precedente prevedeva un termine di 15 giorni, che viene mantenuto dalla nuova normativa solo nel caso in cui il permesso di soggiorno sia scaduto da più di 60 giorni e non ne sia stato chiesto il rinnovo (art. 12).

italiano. La componente cattolica del centro destra ha tentato di estendere l'applicazione della disposizione anche ai cittadini comunitari – e dunque anche italiani – per evitare discriminazioni. La proposta è stata accettata e sarà attuata in un prossimo futuro.

Sul versante identitario, che si intreccia fortemente con quello funzionalista (gli immigrati non devono diventare componenti stabili della società), si prevedono quote preferenziali di ingressi per lavoro a stranieri con antenati italiani residenti in paesi extracomunitari (art. 17). Insieme come identitaria e funzionalista va interpretata la norma che prevede che i centri per l'impiego svolgano una preventiva verifica in Italia dell'indisponibilità di altri lavoratori già iscritti nelle liste di collocamento a ricoprire il posto di lavoro richiesto, prima di rilasciare il nulla-osta al lavoro dall'estero (art. 17).

Per quanto riguarda gli atteggiamenti strettamente funzionalisti, occorre in primo luogo sottolineare le nuove disposizioni⁵⁵ sul «contratto di soggiorno per lavoro subordinato» (art. 6), che sostituisce il permesso di soggiorno, con il chiaro intento di collegare la residenza all'impiego e rendere entrambi temporanei, se possibile. Anche in passato, l'immigrazione regolare in Italia si fondava soprattutto su questo tipo di ingresso e sui ricongiungimenti. La vera novità è la procedura. La legge Turco-Napolitano prevedeva diverse vie di accesso regolari, mentre la nuova ipotesi di riforma disciplina, come unico metodo di ingresso, la chiamata nominativa del datore di lavoro⁵⁶. La stessa logica utilitaristica sta inoltre dietro la limitazione dei ricongiun-

⁵⁵ A parte le innovazioni concrete presenti nel testo della legge, è la relazione illustrativa a palesare la chiara ottica funzionalista di fondo della nuova normativa: il nuovo testo mira prima di tutto a «giustificare l'ingresso e la permanenza sul territorio nazionale dello straniero per soggiorni duraturi solo in relazione all'effettivo svolgimento di un'attività lavorativa sicura e lecita, di carattere temporaneo o anche di elevata durata. In questo ambito sono garantite adeguate condizioni di lavoro e di alloggio, collegando il contratto di lavoro ad un impegno del datore di lavoro nei confronti del lavoratore e dello Stato e rendendo sempre possibile il rientro volontario nel paese di origine, mediante una garanzia dei mezzi necessari» (citato in P. Bonetti 2001, 24).

⁵⁶ Sembra a molti osservatori un ritorno alla legge n. 39/90 (legge Martelli), la quale prevedeva appunto la chiamata nominativa come sola via d'accesso al suolo italiano. E, come abbiamo sottolineato nel paragrafo dedicato alla fase di *input* del processo politico, proprio questo provvedimento ha provocato la conseguenza non intenzionale di incrementare gli accessi irregolari, per via della difficoltà di far incontrare preventivamente domanda e offerta di lavoro. E, come ulteriore conseguenza non attesa, i diversi provvedimenti di regolarizzazione da tutte le parti criticati in questi anni.

gimenti familiari: vieta la possibilità di ricongiungimento per i genitori a carico quando vi siano altri figli (art. 23) e sempre per i parenti fino al terzo grado a carico, inabili al lavoro (art. 23)⁵⁷; nonché dietro ai nuovi termini per l'ottenimento della carta di soggiorno (da 5 a 6 anni di residenza regolare) (art. 9), all'anticipo per chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno (da 30 giorni a 60 o addirittura a 90, a seconda dei casi) e della durata del nuovo permesso di soggiorno (di durata pari a quello precedente, anziché doppia, come prevede la normativa attualmente in vigore). Inoltre, è prevista l'abolizione dell'istituto dello sponsor, un'innovazione della legge 40/98 (art. 23) finalizzata ad allocare una quota annuale di permessi di soggiorno per ricerca di lavoro. Questi lavoratori potevano entrare in Italia «sponsorizzati» da privati, Regioni, Comuni e associazioni iscritte in un registro ufficiale. Gli sponsor avevano l'onere di depositare una quota come garanzia, dimostrare di avere una disponibilità economica sufficiente, disporre di un alloggio e pagare i contributi per l'assicurazione sanitaria del lavoratore immigrato. Le nuove norme sanciscono l'impegno del datore di lavoro ad assicurare una sistemazione alloggiativa e le spese per il rientro nel proprio paese al lavoratore extracomunitario, a dimostrare ancora una volta la volontà di non far mettere radici in Italia agli immigrati e di rendere, comunque, più difficili le assunzioni.

Comunque, lo abbiamo rilevato, attraverso la componente cattolica, la *advocacy coalition* riesce comunque a farsi sentire anche dal governo Berlusconi. In particolare, riesce ad ottenere un emendamento che stabilisce la regolarizzazione delle colla-

⁵⁷ Anche tale disposizione sembra contrastare con diverse norme internazionali relative al diritto a vivere in famiglia. Ma sono una decina le disposizioni presenti nel d.d.l. in contrasto con la presente o futura legislazione comunitaria in materia di immigrazione e asilo, per non parlare delle convenzioni internazionali sovente violate, a dire il vero anche da fattispecie disciplinate dalla normativa precedente. In ogni caso, si conferma la carenza del processo di *policy transfer* e di conseguente apprendimento (*learning*) che abbiamo evidenziato in precedenza. L'immigrazione continua ad essere vista come un problema esclusivamente nazionale e non si tengono in considerazione neanche le norme europee vincolanti che andranno in vigore a fine 2002 e che riguardano i ricongiungimenti familiari, lo standard minimo per l'esame delle domande di asilo, le misure di accoglienza dei richiedenti asilo, la protezione temporanea agli sfollati per motivi umanitari e le norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati. Ignorare la normativa comunitaria non ha tuttavia solo un valore simbolico. Come detto, si tratta ormai di norme vincolanti, per cui sia la legge comunitaria 2001, approvata il 20 febbraio 2002, sia quella del 2002, dovranno uniformarsi e rivedere tutte le disposizioni in contrasto con la volontà delle istituzioni europee. Per ulteriori chiarimenti, si veda P. Bonetti (2001).

boratrici domestiche o di chi fa assistenza familiare (altra regolarizzazione totale), la previsione di agevolazioni fiscali per favorire le elargizioni dei privati in favore di iniziative di carattere umanitario nei paesi non appartenenti all'OCSE (art. 1), e la limitazione di numerose disposizioni repressive. Inoltre, il Consiglio dei ministri ha recentemente approvato un disegno di legge concernente la libertà religiosa; una questione già sollevata dal governo Prodi, che presentò in Parlamento un disegno di legge molto simile, quando era a capo del governo di centro sinistra. Infine, *in extremis*, poco prima dell'approvazione del testo di legge alla Camera dei Deputati, la parte solidarista del centro destra è riuscita a far introdurre ulteriori emendamenti importanti, tra i quali segnaliamo: *a*) la rimozione del limite del 5 per cento della disponibilità in relazione all'accesso degli stranieri all'edilizia popolare; *b*) la riformulazione della disposizione che punisce il datore di lavoro che dia lavoro allo straniero privo di idoneo permesso di soggiorno: la sanzione non interviene quando lo straniero sia in fase di rinnovo del permesso, e l'ammenda in caso di violazione è portata a 5000 euro (art. 18); *c*) l'introduzione nella normativa della regolamentazione dell'assistenza decentrata a richiedenti asilo e rifugiati (art. 32); *d*) l'introduzione di un riesame, su richiesta, della decisione di diniego del riconoscimento dello status di rifugiato relativa allo straniero che abbia presentato domanda in fase di ingresso illegale o in condizioni di soggiorno illegale (non per quello che l'abbia presentata dopo essere stato sottoposto a un provvedimento di espulsione). L'esame è svolto dalla stessa Commissione territoriale, integrata da un membro della Commissione centrale (art. 18)⁵⁸.

⁵⁸ Occorre menzionare anche una recente sentenza del TAR della Lombardia che va in soccorso alle istanze solidariste. Secondo questa sentenza, si annullano gli effetti della Circolare sulla carta di soggiorno (N. 300/2000/5794/A/12.214.9/1[^]DIV., 23 ottobre 2000) che prevedeva che il soggiorno regolare pregresso di cinque anni dovesse corrispondere alla titolarità ininterrotta di un permesso illimitatamente rinnovabile (es.: un permesso per lavoro subordinato). Il TAR della Lombardia accoglie, con la sentenza suddetta, il ricorso presentato da uno straniero, chiarendo che la legge si limita a richiedere, separatamente, *a*) un periodo di soggiorno regolare di cinque anni (a qualunque titolo), *b*) la titolarità, solo al momento della richiesta, di un permesso illimitatamente rinnovabile. Questa interpretazione consentirebbe alla gran parte dei circa 800.000 stranieri che oggi soddisfano i due requisiti qui riportati di ottenere la carta di soggiorno, mettendosi così al riparo dal rischio di incapacità di rinnovo del permesso. Si consideri che fino all'autunno scorso, invece, la carta era stata ottenuta da circa 16.000 stranieri.

Riassumendo, dopo la votazione della legge Turco-Napolitano, la situazione si presentava in questi termini: da una parte, vi era «la potente *lobby* che sta dalla parte dei “deboli”»⁵⁹, l'*advocacy coalition* solidarista, a volte in consonanza con posizioni funzionaliste provenienti dal mondo delle imprese, e dall'altra soprattutto i gruppi politici di destra ed esponenti locali non solo di destra, «legalitari», più sensibili agli umori dell'opinione pubblica e desiderosi di non perdere contatto con gli elettori, che premevano più per soluzioni repressive, a volte in alleanza oggettiva con gruppi «identitari» interessati a salvaguardare l'identità nazionale o regionale. Nel mezzo, il governo di centro sinistra è stato prima fortemente condizionato dalla *coalition* solidarista, con la correzione legalitaria dovuta ai vincoli di Schengen, poi ha oscillato in senso legalitario sotto la pressione degli elettori e delle periferie, e ha cercato di agire come *broker*, di trovare cioè una soluzione che combinasse richieste legalitarie e richieste solidariste attraverso una maggiore apertura dei flussi legali. E questa attenzione alternata, da una parte all'*advocacy coalition* (solidarista), dall'altra a settori e singole richieste della pubblica opinione (legalitarie e securitarie) ha provocato sbandamenti nella gestione del fenomeno. Del resto anche – e forse ancor di più – il governo di centro destra si sforza di fare da *broker* tra coalizione e costellazioni, che spingono in direzioni troppo diverse. Lo fa mettendo insieme pezzi di provvedimenti contraddittori, procedendo a zig zag, proclamando principi e misure che poi deve ritrattare sia perché trova troppe opposizioni solidariste o funzionaliste, sia perché si muove nell'ignoranza dei vincoli giuridici (costituzionali, comunitari e internazionali). Sembra, dunque, che l'*issue* immigrazione sia luogo di grandi divergenze e conflitti e però sia anche trattata in maniera meno «polarizzata» di quanto il dibattito politico lasci intendere: tendenze legalitarie, ma soprattutto funzionaliste si sono fatte sentire anche dal governo di centro sinistra, misure solidariste sono state adottate anche dal governo di centro destra. Il fattore esplicativo principale di queste divergenze e convergenze relative sta nella dimensione e nel peso variabile dell'*advocacy coalition* e delle costellazioni che partecipano informalmente nel processo decisionale in questione, che riescono a svolgere un ruolo da protagonista e

⁵⁹ G. Zincone e F. Rosa (2000).

dunque concorrono direttamente a formulare i contenuti della politica di immigrazione. *Advocacy coalitions* e costellazioni contano, seppure con peso, diverso al di là dei mutamenti delle maggioranze governative.

In conclusione, il nostro modello interpretativo suggerisce quindi che gli attori che contano, *coalitions* e costellazioni, mutano non solo nelle diverse fasi del *policy making*, ma anche nel tempo e che essi vengono diversamente valorizzati a seconda delle maggioranze di governo, ossia delle «finestre di policy» che si presentano loro, volta per volta. Ma nessuna maggioranza di governo può permettersi una totale esclusione di una di loro. Perciò – al di là della retorica pubblica – le politiche mutano meno di quanto i politici di professione pretendano.

Elenco delle persone intervistate

1. Luca Einaudi, membro del tavolo di coordinamento.
2. Domenico Maselli, Onorevole e relatore del disegno di legge «Turco-Napolitano» alla Camera dei Deputati.
3. Rosanna Moroni, Onorevole.
4. Fabio Evangelisti, Onorevole.
5. Alberto di Luca, Onorevole.
6. Rolando Fontan, Onorevole.
7. Guido Bolaffi, Capo del Dipartimento degli Affari sociali.
8. Livia Turco, Ministro degli Affari sociali.
9. Vaifra Palanca, segretaria della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati.
10. Renato Finocchi Gherzi, Capo dell'ufficio legislativo del Ministero degli Affari sociali.
11. Isabella Menichini, funzionario del Ministero degli Affari esteri.
12. Giulio Cazzella, funzionario del Ministero dell'Interno.
13. Giorgio Napolitano, Ministro dell'Interno.
14. Paolo Bonetti, esperto esterno.
15. Sergio Briguglio, esperto esterno.

TAB. 2. *Un modello integrato: il policy making dell'immigrazione in Italia*

Fasi				
	Input	Conversione (Legge)	Output (regolamento attuativo)	Outcome
Attori rilevanti	Advocacy coalition = tutela irregolari	Uffici legislativi ministeri chiave Comitato ristretto (Comm. AA. CC.)	Pubblica Amministrazione Advocacy coalition Regioni Enti locali	Advocacy coalition = pressioni pro regolarizzazioni + tutela dei minori + repressione tratta
	Esperti = più diritti ai regolari	Esperti Advocacy coalition		Opinione pubblica = pressioni per politiche repressive e restrizione flussi
	Ministeri chiave = tempestività approvazione/risoluzione problemi normativa precedente	Frangie interne maggioranza Opposizione		Opposizione
	Unione Europea (Schengen) = tempestività approvazione controlli			Amministrazioni locali = pressioni per politiche repressive/criteri alloggio e reddito
				Imprenditori = tempestività e ampiezza dei flussi + probl. alloggio
	Opposizione = intensificazione controlli			Media = criminalità e emergenza
	Amministrazioni locali = prassi			Unione Europea = primi provvedimenti comunitari su immigrazione e asilo

RETROAZIONE

Decreti correttivi (n. 380 del 19 ottobre 1998 e n. 113 del 13 aprile 1999)
AC5808 (Proposta Fini e altri/modifiche Proposta Brutti) Circolari ministeriali

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Almond, G.A., Powell, B.G. (1978), *Comparative Politics. System, Process and Policy*, Boston, Mass.: Little, Brown and Co. [trad. it. *Politica comparata*, Bologna: Il Mulino, 1988].
- Anderson, J.E. (1975), *Public Policy Making*, New York: Praeger.
- Bardach, E. (1974), *The Implementation Game*, Cambridge: MIT Press.
- Barrett, S., Hill, M. (1984), Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory, in *Policy and Politics*, 12, pp. 219-240.
- Bobbio, L. (1996), voce «Decisione», in G. Capano, M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Bolaffi, G. (2001), *I confini del patto*, Torino: Einaudi.
- Bolaffi, G. (1996), *Una politica per gli immigrati*, Bologna: Il Mulino.
- Bonetti, P. (2001), *Osservazioni sul disegno di legge governativo A.S. n. 795 recante la modifica delle norme in materia di immigrazione e di asilo*, <http://briglioglio.frascati.enea.it/immigrazione/2001/dicembre/bonetti-oss.-ddl-795.html>.
- Capano, G., Giuliani, M. (a cura di) (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Capano, G. (1993), Le tipologie delle politiche pubbliche: una strada senza uscita?, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3, pp. 549-588.
- Cobb, R.W., Elder, C.D. (1983), *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda Building*, Baltimore/London: John Hopkins University Press.
- Deutch, K.W. (1963), *The Nerves of Government*, New York: The Free Press [trad. it. *I nervi del potere*, Milano: Etas Kompass, 1971].
- Di Gregorio, L. (2001), *La politica migratoria italiana nel contesto europeo. Quale e quanta europeizzazione?*, working paper del CIREs, Università di Firenze.
- Dudley, J., Parsons, W., Radaelli, C., Sabatier, P. (2000), Symposium: Theories of the policy process, in *Journal of European Public Policy*, 7:1, march, pp. 122-140.
- Easton, D. (1953), *The Political System*, New York: Knopf [trad. it. *Il sistema politico*, Milano: Edizioni di Comunità, 1973].
- Edelman, M. (1971), *Politics as Symbolic Action*, Chicago: Markham.
- Elmore, R.F. (1982), Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions, in W. Williams *et al.*, *Studying Implementation. Methodological and Administrative Issues*, Chatam: Chatam House Publishers.
- Giuliani, M. (1996), voce «Backward mapping», in G. Capano, M. Giuliani, *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Ham, C., Hill, M. (1984), *The Policy Process in Modern Capitalist State*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf [trad. it. *Introduzione alle politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino, 1986].
- Heclo, H. (1978), Issue Networks and the Executive Establishment, in A. King (a cura di), *The New American Political System*, Washington: American Enterprise Institute.
- Hjern, B., Hull, C. (1982), Implementation Research as Empirical Constitutionalism, in *European Journal of Political Research*, 10, pp. 105-116.
- Jones, C.O. (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont: Duxbury Press.

- Kenis, P., Schneider, V. (1989), *Policy networks as an Analytical Tool for Policy Analysis*, paper for conference at Max Planck-Institut, Cologne, 4-5 december.
- King, A. (a cura di) (1978), *The New American Political System*, Washington: American Enterprise Institute.
- Lasswell, H. (1956), *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, College Park: University of Maryland.
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russel, Sage.
- Lowi, T.J. (1999), *La scienza delle politiche*, Bologna: Il Mulino.
- March, J.G., Olsen J.P. (1988), Persone, problemi, soluzioni e l'ambiguità dell'attinenza, in S. Zan (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, Bologna: Il Mulino, pp. 319-334.
- Mazmanian, D., Sabatier, P. (1983), *Implementation and Public Policy*, Glenview: Scott and Foresman.
- Pressman, J.L., Wildavsky, A.B. (1973), *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- Radaelli, C. (1996), voce «efficacia» in G. Capano, M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Regonini, G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino.
- Rhodes, R.A.W. (1996), The New Governance: Governing without Government, in *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.
- Rhodes, R.A.W., Marsh, D. (1992), New Directions in the Study of Policy Networks, in *European Journal of Political Research*, vol. 21, n. 1, pp. 181-205.
- Richardson, J.J., Jordan, G.A. (1979), *Governing under Pressure*, Oxford: Basil Blackwell.
- Sabatier, P. (a cura di) (1999), *Theories of Policy Process*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P., Jenkins-Smith, H. (1988), Special Issue: Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework, in *Policy Sciences*, n. 21, pp. 123-278.
- Sabatier, P. (1988), An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, in *Policy Sciences*, vol. 21, pp. 129-168.
- Sabatier, P.A. e Jenkins-Smith, H.C. (a cura di) (1993), *Policy change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press.
- Salisbury, R.H. (1968), The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles, in A. Ranney (a cura di), *Political Science and Public Policy*, Chicago: Markham.
- Sartori, G. (2000), *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, Milano: Rizzoli.
- Sartori, G. (2002), *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, (2a edizione), Milano: Rizzoli.
- Scharpf, F.W. (a cura di) (1993), *Games in Hierarchies and Networks*, Boulder: Westview Press.
- Scott, J. (1991), *Social Network Analysis. A Handbook*, London: Sage.
- Sharpe, L.J. (1975), The Social Scientist and Policy-Making: Some Cautionary Thoughts and Transatlantic Reflections, in *Policy and Politics*, IV, n. 2, pp. 10-18.
- Sola, G. (1998), *Storia della scienza politica*, Roma: Carocci.

- Tsebelis, G. (1995), Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in *British Journal of Political Science*, 25, pp. 289-326.
- Wasserman, S., Faust, K. (1994), *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wildavsky, A. (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown.
- Zan, S. (a cura di) (1988), *Logiche di azione organizzativa*, Bologna: Il Mulino.
- Zincone, G. (a cura di) (2001), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna: Il Mulino.
- Zincone, G., Rosa, F. (2000), *Missing links in Italian policy-making*, relazione presentata a Metropolis, V Congresso, Vancouver 13-17 novembre 2000, workshop «Building Institutional Capacity».
- Zincone, G. (1999), Illegality, Enlightenment and Ambiguity: A Hot Italian Recipe, in *South European Society and Politics*, issue 3.3, pp. 43-82.
- Zincone, G. (a cura di) (2000), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna: Il Mulino.

Summary: This essay examines the informal decision-making processes that determine the content of immigration policies, taking into consideration the case of Italy. We have combined two approaches, the systems analysis framework (input, conversion, output, outcome, feedback), and the advocacy coalitions framework, to observe the various phases and to understand which actors are involved in them. The research demonstrated that weight of the actors involved might vary according to the decision-making phase considered. The actors' weight varies over time and with the change in the political context. However, crucial actors influence the decision making process beside the change in the political context, included changes in governmental majority. This explains why even though centre-right and centre-left public rhetoric and electoral manifestos can be deeply different, the content of immigration policies is far less different.

To survey the variations by the time, the convergence and divergence between centre right and centre left coalitions four positions were singled out: solidarist, utilitarian, legalitarian-repressive, identitarian.