

1. Quello che pensano i cittadini europei:
problema collettivo o individuale?

2. Elezioni regionali 2023: cosa dicono i programmi?

3. Il dibattito politico nazionale: il fiume carsico e l'araba fenice

4. Considerazioni conclusive:
una politica labirintica tra *stop and go*



Regione
Lombardia

ZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE
TE DELLA REGIONE LOMBARDIA

9.

La *issue* immigrazione nell'opinione pubblica europea e nei programmi delle elezioni regionali italiane

Nicola Pasini e Marta Regalia

Questo capitolo del Rapporto prende in considerazione tre aspetti. Il primo, trattato nel paragrafo 1, prosegue nel solco dell'ormai lunga serie storica delle analisi dei dati Eurobarometro sull'importanza attribuita dai cittadini europei alla *issue* immigrazione. L'Eurobarometro rappresenta la migliore fonte di informazioni relative alle opinioni dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea. Anche per il 2023, confrontando i dati dell'Eurobarometro del 2022, abbiamo cercato di capire quanto il tema immigrazione sia percepito dai cittadini italiani (con un confronto con la percezione negli altri Stati membri dell'Unione europea) dal punto di vista della salienza individuale e collettiva.

Nel paragrafo successivo si analizzano i programmi elettorali dei principali partiti e coalizioni che si sono presentati alle elezioni in tre regioni (Lombardia, Lazio, Friuli-Venezia Giulia) nella prima metà dell'anno 2023 per il rinnovo della Giunta e del Consiglio regionale. Rispetto ad altre consultazioni elettorali precedenti (così come nella competizione per il rinnovo del Parlamento italiano del 25 settembre 2022) e anche rispetto ad altri temi, la *issue* immigrazione non ha catalizzato una forte attenzione, e viene trattata solo marginalmente nei programmi dei partiti, pur tenendo conto che il livello regionale, a differenza di quello locale e nazionale, vede il tema migratorio in modo meno centrale rispetto ad altri nelle politiche pubbliche (ad esempio, sanità e trasporti).

Nel paragrafo 3, si prende in considerazione il comportamento degli attori istituzionali e del sistema partitico italiano, a partire soprattutto dalla tragedia di Cutro, rispetto alla crescita esponenziale dell'interesse mediatico che ha avuto la *issue* immigrazione nel corso del 2023. Si presenta un'analisi sia delle dinamiche tra maggioranza e opposizione e delle diverse strategie da parte di leader e partiti politici all'interno della stessa maggioranza, sia delle strategie comunicative e del processo decisionale tra governo nazionale, Commissione europea e il resto della struttura istituzionale in Europa (a partire dalle riunioni del Consiglio europeo), e tra il governo centrale e i livelli intermedi (regioni ed enti locali). Ne emerge un quadro variegato a dimostrazione che il tema immigrazione ancora non viene inserito in una coerente strategia di medio e lungo periodo in tutti i livelli istituzionali, ma viene privilegiato invece un approccio tattico di breve periodo.

1. Quello che pensano i cittadini europei: problema collettivo o individuale?

Prenderemo qui in considerazione l'ultima versione disponibile, e cioè l'Eurobarometro EB99, pubblicato nel luglio 2023 con interviste condotte tra maggio e giugno dello stesso anno, e lo confronteremo con l'EB97, pubblicato nel 2022 con interviste risalenti all'estate 2022.

Nella tabella 1 possiamo vedere l'importanza accordata alla *issue* immigrazione come problema collettivo dai cittadini degli Stati membri nel 2022 (colonna 2), nel 2023 (colonna 3) e la differenza tra le due rilevazioni (colonna 4) e come problema individuale nel 2022 (colonna 5), nel 2023 (colonna 6) e la differenza tra le due rilevazioni (colonna 7).

A livello assoluto, Cipro, Malta e Olanda sono tra i Paesi europei in cui nel 2023 è superiore la percentuale di cittadini che indica l'immigrazione come uno dei due maggiori problemi che il Paese deve affrontare, rispettivamente con il 45%, 35% e 30% degli intervistati. Seguono Germania (24%), Austria (21%), Italia e Belgio (15%), Irlanda (14%), Grecia (13%), Francia (11%) e Lussemburgo (10%). All'estremo opposto Lettonia (4%), Lituania e Portogallo (5%), Croazia, Finlandia, Romania e Slovacchia (6%), Danimarca, Polonia e Repubblica Ceca (7%), Bulgaria, Slovenia, Spagna e Ungheria (8%), Estonia e Svezia (9%).

Per quanto riguarda invece la salienza a livello individuale, solo i cittadini ciprioti raggiungono la doppia cifra: il 13% degli intervistati dichiara che l'immigrazione è uno dei due maggiori problemi da affrontare personalmente. Al secondo posto l'Italia, con il 7%. Seguono tutti gli altri: Belgio e Romania (6%), Germania, Malta e Svezia (5%), Austria e Olanda (4%), Danimarca, Estonia, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Polonia e Repubblica Ceca (3%), Bulgaria, Grecia, Slovacchia, Spagna e Ungheria (2%), Croazia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Portogallo e Slovenia (1%).

Tabella 1. Importanza della *issue* immigrazione. Anni 2022 e 2023. % e Δ 2023-2022

Paese	L'immigrazione è uno dei due maggiori problemi che deve affrontare il mio Paese			L'immigrazione è uno dei due maggiori problemi che devo affrontare personalmente		
	2022	2023	Δ 2023-2022	2022	Δ 2023	Δ 2023-2022
Austria	14	21	+8	4	4	0
Belgio	12	15	+3	6	6	0
Bulgaria	4	8	+4	1	2	+1
Cipro	40	45	+5	13	13	0
Croazia	3	6	+3	2	1	-1
Danimarca	7	7	0	3	3	0
Estonia	10	9	-1	4	3	-1
Finlandia	5	6	+1	2	1	-1
Francia	9	11	+2	3	3	0
Germania	8	24	+16	2	5	+3
Grecia	9	13	+4	1	2	+1
Irlanda	3	14	+9	2	3	+1
Italia	5	15	+10	4	7	+3
Lettonia	4	4	0	1	1	0
Lituania	6	5	-1	1	1	0
Lussemburgo	4	10	+6	4	3	-1
Malta	12	35	+23	8	5	-3
Olanda	11	30	+19	3	4	+1
Polonia	8	7	-1	4	3	-1
Portogallo	4	5	+1	1	1	0
Repubblica Ceca	14	7	-7	5	3	-2
Romania	4	6	+2	5	6	+1
Slovacchia	3	6	+3	1	2	+1
Slovenia	5	8	+3	2	1	-1
Spagna	5	8	+3	2	2	0
Svezia	18	9	+9	11	5	-6
Ungheria	9	8	-1	3	2	-1

Fonte: Standard Eurobarometer 97 e 99, 2022 e 2023

È evidente come nel corso dell'ultimo anno le questioni legate all'immigrazione abbiano in generale acquisito salienza politica se considerate come problemi collettivi, mentre siano rimaste all'incirca stabili se considerate come problemi individuali. L'unico Paese in cui i cittadini inseriscono con molta minor frequenza l'immigrazione tra le due questioni più rilevanti che il proprio Paese deve affrontare è la Repubblica Ceca (-7 punti percentuali). All'incirca stabili Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo e Ungheria. In tutti gli altri Stati membri, la percentuale di cittadini che ritengono l'immigrazione uno dei due maggiori problemi è aumentata da due punti percentuali (Francia e Romania) fino alle doppie cifre di Italia (+10), Germania (+16), Olanda (+19) e Malta (+23). L'Italia è dunque uno dei Paesi che ha visto il maggior aumento: dal 5% del 2022 al 15% del 2023.

La situazione è invece più stabile per la salienza a livello individuale: in ben 9 Paesi la situazione non è cambiata rispetto al 2022, in altri 13 è aumentata o diminuita marginalmente (+/-1 punto percentuale), mentre in soli 5 Paesi, tra cui l'Italia, le differenze sono più marcate. La Svezia fa registrare il maggior decremento (-6 punti percentuali), mentre in Italia e Germania la questione migratoria ha aumentato maggiormente la propria salienza a livello individuale (+3 punti percentuali).

È ancora il caso di sottolineare che i cittadini dell'Unione europea percepiscono l'immigrazione maggiormente come un problema collettivo e solo in minor misura come una questione che coinvolge fortemente la sfera personale.

2. Elezioni regionali 2023: cosa dicono i programmi?

Il 2023 è stato anche l'anno delle elezioni regionali nelle due regioni più popolate d'Italia: la Lombardia, con quasi 10 milioni di residenti, e il Lazio, con più di 5 milioni e 700mila residenti. Il 12 e 13 febbraio sono andati dunque al voto più di 5 milioni e 100mila elettori su più di 12 milioni e 800mila aventi diritto, facendo registrare una scarsa partecipazione al voto (del 37,2% in Lazio e del 41,7% in Lombardia). Circa due mesi dopo, il 2 e 3 aprile 2023, anche la popolazione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si è recata al voto con un'affluenza leggermente maggiore (45,3%).

Sebbene i livelli regionali di governo non abbiano l'importanza di quello centrale nella definizione delle politiche per l'immigrazione, è interessante analizzare le proposte presentate durante la campagna elettorale dai candidati alla presidenza. Se è vero, infatti, che il governo del flusso migratorio non è di competenza regionale, lo sono invece tutta una serie di politiche legate all'ambito sociale e della sicurezza (tra cui possono anche considerarsi specifiche azioni per l'integrazione) che intersecano le politiche migratorie laddove le Regioni sono chiamate a stabilire i criteri di accesso a taluni servizi e prestazioni. A questo proposito si rileva che esistono approcci differenti al tema nelle diverse Regioni italiane almeno in parte attribuibili alla *politics*, ossia al tipo di coalizione di partiti al governo. La tabella 2 presenta i risultati delle due competizioni per la carica di Presidente di Regione.

Tabella 2. Risultati delle elezioni alla carica di Presidente della Regione (in grassetto i vincitori). %

Regione	Presidente uscente	Candidati				
		Centro-destra	Movimento 5 stelle	Centro-sinistra	Azione - Italia Viva	Altri
Lombardia	Attilio Fontana (Lega)	Attilio Fontana 54,67	Pierfrancesco Majorino 33,93		Letizia Moratti 9,87	1,53
Lazio	Nicola Zingaretti (PD)	Francesco Rocca 53,89	Donatella Bianchi 10,75	Alessio D'Amato 33,49		1,86
Friuli Venezia Giulia	Massimiliano Fedriga	Massimiliano Fedriga 64,24	Massimo Moretuzzo 28,37		Alessandro Maran 2,73	4,66

Fonte: elaborazione ISMU su dati del Ministero dell'Interno

L'analisi dei programmi elettorali dei principali candidati alla carica di Presidente della Regione evidenzia se e in che misura la *issue* immigrazione venga presa in considerazione, cosa si rilevi e cosa si proponga in merito.

La tabella 3 riassume, per ogni candidato, la presenza di un programma elettorale, eventuali riferimenti ai migranti o ai cittadini stranieri e, in caso vi fosse, in quale capitolo/paragrafo. Tutti i principali candidati sia in Lombardia sia in Lazio sia in Friuli-Venezia Giulia hanno presentato un programma elettorale. Tuttavia, non tutti contengono espliciti riferimenti alla *issue* immigrazione.

Analizzando la tabella per regione, possiamo osservare che in *Lombardia* solo il candidato uscente, Attilio Fontana, non tratta il tema immigrazione. Al contrario, il candidato del centro-sinistra Pierfrancesco Majorino ha inserito nel proprio programma un riferimento ai migranti e lo ha fatto nei capitoli dedicati alle Attività produttive e al Welfare. Nel primo caso, la proposta è di:

“Promuovere l’attrazione per assicurarci la canalizzazione di un’immigrazione professionale, che possa trovare collocazione nelle nostre imprese ancor prima di arrivare nel Paese.”

Nel secondo caso, l’immigrazione è vista come una delle sfide che la Lombardia deve affrontare:

“La Lombardia è investita da una serie di sfide sociali che assumono i tratti drammatici della povertà e della deprivazione materiale e che, al contempo, generano nuove condizioni di insicurezza e vulnerabilità economica e sociale. [...] Tali sfide sono il prodotto di una serie di trasformazioni strutturali verificatesi nel corso del tempo, tra cui l’invecchiamento demografico come effetto sia dell’allungamento della vita

media sia del calo delle nascite, il cambiamento del modello familiare, la flessibilizzazione e precarizzazione del mercato del lavoro, l'immigrazione e la transizione a società multietnica e multiculturale, la transizione verde e digitale, la ridefinizione delle catene di produzione del valore.”

Tabella 3. I programmi elettorali dei principali candidati

Regione	Candidato	Coalizione	Programma elettorale	Riferimenti alla <i>issue</i> immigrazione	Capitolo
Lombardia	Attilio Fontana	Centro-destra	Sì	No	/
	Pierfrancesco Majorino	Centro-sinistra + Movimento 5 stelle	Sì	Sì	Attività produttive; Welfare
	Letizia Moratti	Azione - Italia Viva	Sì	Sì	Europa, PNRR e autonomia; Imprese, lavoro, commercio e artigianato; Istruzione e formazione
Lazio	Francesco Rocca	Centro-destra	Sì	Sì	Istruzione e formazione
	Donatella Bianchi	Movimento 5 stelle	Sì	No	/
	Alessio D'Amato	Centro-sinistra + Azione-Italia Viva	Sì	Sì	La persona 'al centro': cura, assistenza e benessere diffuso
Friuli- Venezia Giulia	Massimiliano Fedriga	Centro-destra	Sì	Sì	Migrazioni e correlazionali all'estero
	Massimo Moretuzzo	Centro-sinistra + Movimento 5 stelle	Sì		Una nuova stagione della programmazione e della coesione territoriale, in coerenza con la strategia UE, per vincere sfide ed emergenze; Il lavoro è l'infrastruttura fondamentale per una società equa e uno sviluppo circolare e di qualità; Una Regione giusta
	Alessandro Maran	Azione-Italia Viva	Sì	Sì	Introduzione

Fonte: elaborazione ISMU dai siti dei candidati

Alla sfida migratoria, nel paragrafo intitolato “Sistema di accoglienza e integrazione” Majorino propone di rispondere con un:

“Supporto agli enti locali nell’adesione al Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) per i richiedenti asilo e per i minori stranieri non accompagnati, favorendo l’integrazione del SAI nei sistemi di welfare locali anche al fine di rafforzarli, evitando dispendiose duplicazioni di servizi, svolgendo un ruolo di coordinamento a livello regionale al fine di sostenere una distribuzione omogenea sul territorio dei rifugiati, favorendo così percorsi di inclusione. La Lombardia è la Regione italiana con il più alto numero di immigrati, anche in virtù dell’alta attrattività occupazionale. È diventata da tempo un luogo di insediamento, dove le famiglie straniere costruiscono il proprio progetto di vita. La loro presenza ci porta sempre più a ragionare sulla capacità delle nostre città di coinvolgere tutti i residenti in una dinamica di cittadinanza sociale piena e attiva. Anche per questo riteniamo necessario che la Regione Lombardia si impegni nel coordinamento di iniziative finalizzate all’attuazione dei principi ispiratori del Piano nazionale di integrazione, a cominciare dall’insegnamento dell’italiano, dall’accesso all’istruzione e alla formazione e dall’inserimento lavorativo e dando sostegno alla piena partecipazione delle seconde generazioni alla vita pubblica.”

La candidata di Azione-Italia Viva, Letizia Moratti, accenna invece al tema in più punti: “L’Europa sociale punta all’istruzione inclusiva e di alta qualità, formazione permanente, inclusione e occupabilità, integrazione degli immigrati” (capitolo “Europa, PNRR e autonomia”); proponendo “Maggiori rapporti con il Governo e le Prefetture per puntare ad una immigrazione di qualità in modo da poter attingere ad un capitale umano selezionato e mirato per le esigenze imprenditoriali” (capitolo “Imprese, lavoro, commercio e artigianato”); e “Politica di incentivi per gli enti formativi che sapranno innovarsi ed aggiornare la propria offerta, anche con proposte formative efficaci ed incisive volte all’inserimento lavorativo di particolari categorie (persone con disabilità, NEET e l’integrazione lavorativa dei giovani migranti)” (capitolo “Istruzione e formazione”).

In *Lazio* la *issue* è stata invece trattata sia da Francesco Rocca del centro-destra sia da Alessio D’Amato del centro-sinistra, mentre la candidata Donatella Bianchi del Movimento 5 stelle non ne ha fatto menzione. Il programma di Rocca tratta brevemente la questione solo nel capitolo “Istruzione e formazione”, dove sostiene che:

“Interventi importanti vanno altresì promossi nei territori ad alto tasso di immigrazione per favorire la integrazione degli alunni stranieri nelle scuole con destinazione di fondi alle scuole per mediazione culturale, insegnamento Italiano.”

Alessio D’Amato del centro-sinistra inserisce invece alcuni riferimenti ai bisogni delle persone migranti nel capitolo dedicato al welfare:

“La Regione può e deve avere un ruolo importante nel contribuire a governare il fenomeno migratorio in maniera efficace e rispettosa dei diritti e della dignità delle persone. Gli interventi di inclusione, accoglienza e integrazione rivolti ai migranti e comunità emarginate, diretti in particolare alle misure di contrasto alla povertà

infantile, sono tra le priorità comunitarie da garantire nel quadro del settennato 2021-2027 del Fondo Sociale Europeo Plus.”

In Friuli-Venezia Giulia, il Presidente uscente Massimiliano Fedriga ha dedicato un intero paragrafo al tema delle migrazioni (“Migrazioni e corregionali all'estero”) e ne ha sottolineato la rilevanza tanto da inserirlo tra i temi prioritari nell'introduzione al programma:

“Durante il prossimo quinquennio, economia e lavoro, sanità e welfare, disegualianze e povertà, infrastrutture, agricoltura e ambiente, istruzione e ricerca, migrazioni e sicurezza saranno ancora di più al centro del nostro impegno di governo per costruire una regione più moderna e al passo con i tempi, consapevole del suo ruolo cruciale a livello nazionale e internazionale, crocevia di culture e di innovazione.”

Nel paragrafo dedicato, Fedriga ricorda che:

“Approvata nell'ultimo scorcio di legislatura, la nuova Legge sull'immigrazione ha un approccio pragmatico che da un lato punta ad una piena integrazione degli immigrati regolarmente arrivati e residenti sul territorio regionale e a un loro inserimento nel mondo del lavoro nei settori di maggiore difficoltà delle nostre imprese nel reperimento di lavoratori, dall'altro a contrastare l'arrivo di migranti irregolari dalla cosiddetta Rotta Balcanica, intervenendo a supporto delle istituzioni deputate al controllo confinario o finanziando quei Comuni che svolgono attività di controllo amministrativo sulla popolazione immigrata.”

Dal lato delle proposte, il Presidente afferma:

“A queste politiche dell'Amministrazione regionale andrà affiancato un sempre maggiore impegno nei confronti del Governo nazionale perché si realizzino tutte quelle misure necessarie affinché il flusso lungo la Rotta Balcanica diminuisca quanto più possibile di intensità e perché venga riconosciuta la particolare situazione di confine del Friuli-Venezia Giulia che, a differenza delle regioni del Sud Italia, rappresenta un confine interno dell'Unione europea e non esterno. Andrà inoltre ribadito il no all'accoglienza diffusa, ragionando, invece, su un centro Hot Spot dove l'immigrato irregolare e il richiedente asilo permangono senza possibilità di allontanamento per il tempo strettamente necessario per l'espletamento delle pratiche di identificazione da parte degli organi di polizia per poi essere trasferito al di fuori del territorio regionale. Questo centro Hot Spot non sarà un “di più” rispetto all'attuale sistema di accoglienza, ma dovrà esserne assolutamente alternativo.”

Anche il candidato del centro-sinistra e del Movimento 5 Stelle, Massimo Morretuzzo, ha trattato estensivamente la questione proponendo di connettere le politiche regionali:

“con la Programmazione Europea 2021-2027 in modo da qualificare indirizzi ed investimenti, indirizzandosi in particolare verso: [...] la gestione dei flussi migratori,

considerato che vanno approntati programmi di inclusione culturale, sociale e lavorativa anche per sostenere il nostro sempre più fragile sistema demografico, previdenziale e dei profili professionali in costante mutamento. [...] Vanno affrontati da subito con coraggio e lungimiranza i fenomeni strutturali (cambiamento climatico, regressione demografica, innovazione tecnologica e digitalizzazione, fuga di giovani, ri-globalizzazione e nuove catene del valore, immigrazione) in modo da anticipare e governare gli effetti che questi già ora si stanno registrando ed avviare un nuovo ciclo della riproduzione delle risorse (umane, territoriali, economiche)."

E sono proprio questi bisogni che spingono Moretuzzo a proporre dei progetti pilota rivolti, tra gli altri, a rafforzare

"la migrazione legale, l'inclusione sociale e lavorativa dei migranti poiché nell'agro-alimentare, meccanica e siderurgia, legno e mobile, edilizia e turismo, cioè i driver dell'economia, risentono della carenza di competenze specialistiche e di professionalità da impiegare nelle funzioni tradizionali."

Moretuzzo più volte richiama l'immigrazione tra i fenomeni strutturali come una delle "sfide che derivano da un mondo che cambia [...] (cambiamento climatico, regressione demografica, migrazioni)". Ancora, in riferimento al lavoro, Moretuzzo sottolinea l'importanza e il valore aggiunto delle persone migranti:

"Nella più generale dinamica legata allo sviluppo e alla formazione della società, un contributo importante è fornito dagli stranieri residenti in Friuli-Venezia Giulia, che sono progressivamente diminuiti raggiungendo la quota di 113.000 (9,5% sulla popolazione). Un elemento confortante è dato dagli oltre 54.000 occupati e circa 17.000 imprenditori stranieri, anche se la crescita è meno sostenuta rispetto al recente passato. Vi è la necessità di affrontare con serietà, apertura ed equità la questione delle migrazioni, a partire dall'accessibilità ai servizi che non può essere vincolata ad un numero elevato di anni di residenza in Regione, come applicato dalla Giunta Fedriga, e all'acquisizione della cittadinanza, avendo consapevolezza che all'intero sistema servono più persone per fare società, lavoro e impresa (Irpef, Pil) e concorrere alla sua messa in sicurezza dal punto fiscale e previdenziale."

Infine, in chiusura, e trattando dei profili di equità, Moretuzzo promuove:

"Una Regione giusta, dei diritti e delle pari opportunità attraverso la gestione dei processi migratori, in particolare l'inclusione sociale e lavorativa dei migranti (anche avvalendosi della risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021), dei "primi ingressi" e il ricongiungimento dei minori, la formazione di organismi per il rispetto dei diritti costituzionali (umani, uguaglianza, di genere). È essenziale ripensare profondamente ai modelli di accoglienza e la Regione pur non avendo competenza diretta e primaria, deve adoperarsi per tendere alla chiusura del CPR (Centro di permanenza per i rimpatri) e del CARA (Centro di accoglienza per richiedenti asilo) di Gradisca d'Isonzo e della Caserma Cavarzerani di Udine. È attorno all'accoglienza diffusa e all'insegnamento della lingua che germoglieranno i progetti di inclusione culturale, sociale e occupazionale. Una Regione che riconosca la migrazione legale

di manodopera, che la progetti e gestisca poiché fonte di prosperità, innovazione e progresso. L'istituzione regionale deve essere impegnata a rispettare, tutelare e realizzare i diritti umani di tutti i migranti, a prescindere dal loro status migratorio, promuovendo al contempo la sicurezza delle comunità. Si pensi a percorsi di formazione e istruzione per minori stranieri non accompagnati che favoriscano l'integrazione sociale nonché alle informazioni riguardo i diritti per le donne migranti. Una Regione giusta, dei diritti e delle pari opportunità, che persegua l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi degli stranieri nel territorio regionale, con particolare riguardo alle abitazioni e all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti della persona umana. È fondamentale concorrere ad ostacolare il modello commerciale criminale dei trafficanti di esseri umani, a garantire che i lavoratori di paesi terzi siano trattati in conformità dei diritti fondamentali, migliorare l'accesso a condizioni di lavoro dignitose e promuovere l'integrazione a condizioni di parità tra uomini e donne."

Anche il candidato Alessandro Maran del Terzo polo presenta la questione migrazioni come legata ai cambiamenti strutturali, soprattutto demografici, che la Regione deve affrontare:

"Non possiamo non partire da due fattori fondamentali e determinanti dei prossimi decenni, lungo i quali si sviluppa la nostra proposta programmatica: 1) L'età media molto alta e la percentuale importante di anziani; 2) Il marcato declino demografico e relativo declino delle nascite. Questi fattori parlano chiaramente di una situazione che rappresenta una tempesta perfetta per una regione che vede comunque un tenore di vita mediamente più alto di molte altre regioni del nostro paese, una prospettiva di vita più lunga, una ricchezza pro-capite e complessiva di alto livello e una qualità della vita sempre nei primi posti delle classifiche, una biodiversità invidiabile e una condizione del mercato del lavoro tutto sommato in salute. Perché? Perché tutto ciò nei prossimi decenni rischia di erodersi, a causa di un macigno sempre più grosso ma che non percepiamo nell'immediato, ovvero l'eccessiva sproporzionalità tra pensionati e occupati [...]. Il saldo della popolazione, nonostante il buon trend di attrattività di persone arrivate nella nostra regione in questi ultimi 10 anni, a fronte del saldo naturale tra morti e nascite non permette di segnare comunque un saldo positivo rispetto alla crescita di popolazione. Come invertire la rotta? Dal nostro punto di vista la ricetta è semplice: ridurre le partenze dal nostro FVG e aumentare esponenzialmente gli arrivi, l'attrattività, dall'alto della possibilità che abbiamo di accogliere un maggior numero di popolazione e in maniera perfettamente sostenibile, tale da incrementare la dinamicità della nostra società."

La *issue* immigrazione è quindi presente nei programmi di sei candidati su otto. Tuttavia, diversamente dal passato, quando i candidati del centro-destra inquadravano il tema immigrazione sotto il cappello "legalità e sicurezza", mentre i candidati del centro-sinistra e del Movimento 5 stelle preferivano inserirlo negli ambiti "diritti/sociale", il tema non è stato richiamato da un punto di vista securitario dal programma di alcun candidato, con la parziale eccezione di Massimiliano Fedriga in Friuli-Venezia Giulia. Piuttosto, il tema è stato inserito all'interno delle aree welfare, formazione e lavoro, mostrando, almeno superfi-

cialmente, un tentativo di valorizzazione dell'immigrazione (anche dal punto di vista dei bisogni demografici del nostro Paese) con un inquadramento volto non solo a rilevarne i problemi.

Rispetto alle elezioni regionali del 2018, la Lombardia si inserisce in un contesto di continuità politica di lungo corso, con il centro-destra stabilmente al governo della Regione, mentre il Lazio rappresenta un caso di alternanza. Così come aveva fatto nel 2018, Fontana continua a non interessarsi esplicitamente della questione migranti nel suo programma elettorale (nel 2018 aveva dedicato solo un piccolo spazio al tema nel paragrafo intitolato "Stop all'immigrazione irregolare" dichiarando che l'immigrazione clandestina rappresenta un problema concreto per la sicurezza dei cittadini che va combattuto con rimpatri immediati). Al contrario, allora come ora, è il candidato del centro-sinistra a dedicare maggiore spazio alla *issue*: se Majorino vede l'immigrazione come una delle sfide che la Lombardia deve affrontare con una prospettiva inclusiva, Gori, cinque anni prima aveva proposto il modello di una "società plurale". Così come in Lombardia, anche in Lazio i candidati del centro-destra (Parisi nel 2018 e Rocca nel 2023) non trattano (o trattano solo marginalmente) la questione migrazioni, mentre i candidati del centro-sinistra (Zingaretti nel 2018 e D'Amato nel 2023) mantengono stabilmente una posizione orientata ad una politica di tolleranza, accoglienza, inclusione e integrazione. In altri termini, continuità nella discontinuità.

3. Il dibattito politico nazionale: il fiume carsico e l'araba fenice

Nonostante la (o forse proprio a causa della) vittoria schiacciante del centro-destra alle elezioni politiche del settembre 2022, i programmi dei candidati alle elezioni regionali, soprattutto quelli di Lombardia e Lazio, non hanno accordato particolare centralità alla *issue* immigrazione. Al contrario, e rispetto ad altre tornate elettorali dello stesso tipo (cfr. Pasini e Regalia, 2021), la questione non è stata al centro del dibattito politico. È probabile che, dopo la vittoria del centro-destra, quantomeno i candidati dei partiti al governo, abbiano preferito dare l'impressione di una "normalizzazione" di una questione che era sempre stata estremamente politicizzata e utilizzata come cavallo di battaglia dai medesimi partiti quando si trovavano all'opposizione. Tuttavia, se al momento delle elezioni in Lombardia e Lazio la situazione a livello nazionale permetteva ai partiti di passare la *issue* sotto silenzio, la *tragedia di Cutro*, avvenuta nella notte tra il 25 e il 26 febbraio 2023, ha fatto riemergere, come un fiume carsico, la questione migrazioni e ciò potrebbe almeno in parte spiegare la maggiore rilevanza che la *issue* assume nelle successive elezioni in Friuli-Venezia Giulia.

A livello nazionale il tema torna quindi in primo piano (al punto da decretare lo stato di emergenza all'inizio di aprile, scelta contestata dagli amministratori locali di centro-sinistra), e sancisce una prima incrinatura all'interno della maggioranza di governo. Da un lato, Salvini, svincolato in quanto ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, tenta di ri-politicizzare il tema inquadrandolo in

maniera securitaria (anche dal punto di vista internazionale, quando afferma che “l’Italia è sotto attacco”), dall’altro la Presidente del Consiglio Meloni, anche a causa del suo ruolo istituzionale, prova a spingere sulle istituzioni europee e ottiene l’appoggio della Presidente von der Leyen che sembra ascoltare le richieste del governo sugli investimenti e a proposito di un patto continentale per le migrazioni e l’asilo. Dopo la tragedia, infatti, il Consiglio dei Ministri tenutosi a Cutro ha, da un lato, aumentato le pene per gli scafisti e sancito una nuova stretta sulla protezione speciale (fino alla sua cancellazione a metà aprile), dall’altro, rafforzato i canali di immigrazione regolare con un nuovo decreto flussi triennale. La divisione all’interno del governo, con la Lega che compete per attribuirsi la *issue* in chiave securitaria, è chiara nell’immagine che vede, negli stessi giorni, Salvini a Pontida con Marine Le Pen e Meloni a Lampedusa con Ursula von der Leyen, dove la Presidente del Consiglio parla della “centralità” conquistata dalle istanze italiane sui migranti grazie al suo governo (le conclusioni del Consiglio europeo di fine marzo riportano: “La migrazione è una sfida europea che richiede una risposta europea”). Dall’opposizione, Giuseppe Conte si limita a sottolineare l’incompetenza del governo, mentre Elly Schlein parla di “poche righe” riservate a quelle richieste, sostenendo che la vera svolta potrebbe trovarsi solo nel superamento del regolamento di Dublino, che impone l’accoglienza ai soli Paesi di primo sbarco, e nello sbloccare i movimenti secondari dei migranti verso altre destinazioni, obiettivo che però Meloni si pone per dopo le elezioni europee, dove spera di acquisire ulteriore centralità a scapito dei socialisti. In questo scenario si inserisce il Nuovo Patto su migrazione e asilo, siglato dai 27 Paesi all’inizio di giugno (con i voti contrari di Polonia e Ungheria e l’astensione di Bulgaria, Lituania, Malta e Slovacchia), che introduce la procedura accelerata per esaminare le domande di asilo dei migranti che hanno minori chance di ottenere lo status di rifugiato e la possibilità di rimpatriare i migranti la cui richiesta è stata respinta anche in quei Paesi “sicuri” attraverso i quali sono transitati a patto che siano preventivamente stati stipulati accordi bilaterali con i Paesi terzi. Il Consiglio ha portato avanti una proposta sull’immigrazione che prevede la solidarietà europea, i ricollocamenti e un fondo di 12 miliardi per la gestione dei migranti e la cosiddetta difesa dei confini. Polonia e Ungheria, i cui governi sono i tradizionali alleati di Fratelli d’Italia in Europa, hanno poi chiesto che sull’immigrazione si torni a votare all’unanimità e non a maggioranza e si sono opposte alla solidarietà obbligatoria prevista dall’accordo, ma il Consiglio non ha accolto la loro richiesta. L’intesa è stata percepita come una vittoria dal governo italiano poiché ruota intorno alla “dimensione esterna” dei flussi migratori, su cui insiste il governo di Giorgia Meloni (linea ben presente anche nel primo discorso della Presidente all’Assemblea dell’ONU). “L’UE – si legge nelle conclusioni – rimane impegnata a spezzare il modello di business delle reti di trafficanti”. Ma per questo è cruciale la cooperazione con i Paesi limitrofi come la Tunisia, con cui a metà luglio è stato firmato un memorandum di intesa (il primo esempio del “modello Italia” nella gestione dei migranti). Modello che è stato molto criticato dagli operatori umanitari e delle ONG come una “finanziarizzazione” delle migrazioni (soldi – a Paesi di dubbia democraticità – in cambio del pattugliamento dei confini), ma su cui anche le

opposizioni interne (in primis PD e M5S) sono state silenti. Le diverse posizioni sul tema migrazioni potrebbero però segnare lo scenario delle prossime europee con un corto circuito tra gli alleati sovranisti. Cortocircuito che alla fine dell'estate si è mostrato ancora più chiaramente anche all'interno dello stesso centro-destra, i cui i sindaci chiedevano maggiore durezza nella gestione delle migrazioni, quasi a richiamare le promesse di "blocco navale" che la Presidente, una volta al potere, non ha potuto mantenere.

Allo stesso tempo, all'inizio di settembre 2023, anche la solidarietà europea di Francia e Germania ha cominciato a scricchiolare, con la Germania che ha sospeso il meccanismo di ammissione volontaria dei richiedenti asilo provenienti dall'Italia a causa della forte pressione migratoria verso il proprio territorio e la Francia che ha blindato il confine tra Mentone e Ventimiglia (per quanto, almeno a parole, abbia richiamato alla solidarietà europea in materia di migrazioni) a causa del mancato rispetto, da parte dell'Italia, dell'impegno a riassorbire a sua volta i "movimenti secondari", cioè quelli di migranti approdati sulle nostre coste per poi spostarsi altrove all'interno dell'UE. Questo stop ha messo in discussione anche il patto raggiunto a giugno su migrazione e asilo facendo correre all'Italia il rischio di essere nuovamente abbandonata a sé stessa proprio nel momento di maggior picco degli sbarchi. La posizione del governo è chiara: la soluzione non può consistere esclusivamente nei ricollocamenti o in una diversa gestione una volta che i migranti si trovano sul suolo europeo, ma nell'impedire le partenze incontrollate. E un parziale riconoscimento di questa posizione deriva dalle dichiarazioni di von der Leyen a Lampedusa a metà settembre: "Chi entra in Europa lo decidiamo noi" (uno slogan molto simile a quelli meloniani), oltre che dall'annuncio di una svolta sia politica sia fattuale, sotto forma di un "Piano in 10 punti per Lampedusa", una formula che vuole esprimere l'intenzione di non lasciare (più) sola l'Italia, attraverso:

1. *Sostegno concreto all'Italia* tramite l'Agenzia europea per l'asilo e Frontex, che potranno contribuire a gestire l'elevato numero di migranti aiutando, per esempio, a registrare gli arrivi e a rilevare le impronte digitali.
2. *Più trasferimenti in altri Paesi UE* tramite il "Meccanismo volontario di solidarietà", previsto dal Regolamento di Dublino, in base al quale, nelle situazioni di emergenza, si attivano i partner europei (esattamente la prassi interrotta nel novembre 2023 dalla Germania e dalla Francia), ma che impegna il Paese di primo approdo a riaccogliere i migranti secondari (e il governo Meloni, nel nuovo Patto europeo discusso a giugno, ha accettato addirittura di raddoppiare – da un anno a due – il lasso di tempo in cui è tenuto a farlo).
3. *Rimpatri più facili* utilizzando Frontex per garantire il rapido rimpatrio di chi non ha il diritto all'asilo.
4. *Più sforzi contro i trafficanti di esseri umani.*
5. *Più sorveglianza navale e aerea* attraverso Frontex.
6. *Distruzione dei barchini.*
7. *Accelerare le procedure* per le richieste di asilo.
8. *Rafforzare i percorsi legali* con flussi regolarizzati e corridoi umanitari.

9. *Più cooperazione con l'ONU* per intensificare la cooperazione sui rimpatri volontari.
10. *Attuazione dell'accordo con la Tunisia* accelerando l'erogazione di fondi al Paese.

Tutto ciò fa sembrare assodato un allineamento europeo pressoché totale alle richieste italiane, ma, paradossalmente, rappresenta l'ammissione che ogni passo avanti in tema di contrasto all'immigrazione clandestina richiede più Europa, ovvero il riconoscimento di una sovranità europea imprescindibile per affrontare i grandi problemi, che contrasta però con i cardini del pensiero sovranista, un'Europa di nazioni sovrane che vogliono fare da sole, limitandosi a una cooperazione funzionale.

Agli impegni annunciati dall'UE si aggiungono le misure stabilite dal Consiglio dei ministri a metà settembre: il raddoppio (da 10 a uno per regione) dei CPR (Centri di permanenza per i rimpatri; l'utilizzo di caserme e altre strutture dismesse da trasformare in centri di trattenimento dei migranti irregolari per coloro per i quali l'autorità di polizia ha emesso provvedimenti di respingimento o espulsione, in attesa della convalida del giudice e dell'ok del Paese in cui rimpatriarli; i rimpatri accelerati verso i Paesi considerati "sicuri" (non solo quello di origine, ma anche di transito).

Il tema rimane quindi centrale, con i numeri degli sbarchi durante il 2023 talmente elevati da suscitare sempre maggiori preoccupazioni nel governo che, in campagna elettorale, aveva promesso di risolverlo in maniera definitiva, anche tramite accordi con i Paesi di partenza come Tunisia e Libia, ma che si rivela estremamente complesso e carico di difficoltà politiche e istituzionali. Solo le guerre in Ucraina e Medio Oriente riescono a spostare il focus del dibattito pubblico.

Inoltre, oltre alle divisioni interne, è evidente che la questione migratoria sia ancora, come un'araba fenice che rinasce dalle proprie ceneri, una *issue* fortemente multilivello: dalle proteste e dalle difficoltà degli enti locali e regionali (Comuni e Regioni del Sud chiamati in primis a gestire l'impatto degli sbarchi), alla difficile gestione nazionale, alla richiesta di coinvolgimento del livello europeo, alla necessità di accordi internazionali. Il livello europeo sarà dominante nel corso del 2024, quando la *issue* immigrazione tornerà ad essere centrale ai fini della competizione elettorale contrapponendo ancora una volta sovranisti e globalisti, europeisti e antieuropeisti, sostenitori delle società aperte e sostenitori delle società chiuse. Il livello intercontinentale, invece, è ben documentato dal piano Mattei per l'Africa che è una bussola per la politica estera del governo Meloni "per l'interesse nazionale italiano, per l'interesse europeo, per la stabilità di un continente sul quale forse negli ultimi anni non abbiamo fatto abbastanza e che oggi vede l'ingresso di attori diversi. E io credo che nell'opera di stabilizzazione e di sviluppo dell'Africa un ruolo forte dell'Italia e dell'Europa sia opportuno" (Meloni, 14 aprile 2023). Il progetto, che Meloni ha condiviso con Macron, dovrebbe impegnare tutti e 27 gli Stati membri a favore dei Paesi dell'Africa mediterranea e subsahariana con l'obiettivo di ridurre drasticamente nel medio periodo l'immigrazione illegale e offrire formazione professionale dedicata a centinaia di migliaia di migranti

che hanno voglia di venire a lavorare legalmente in Europa. E, nel frattempo, smantellare le reti dei trafficanti di uomini.

4. Considerazioni conclusive: una politica labirintica tra *stop and go*

Mentre si redige questo capitolo, arriva la notizia dell'accordo siglato tra il governo italiano e quello albanese per la costruzione di due centri di permanenza per i rimpatri in territorio albanese sotto la giurisdizione italiana. Una volta intercettati dalle navi italiane (non di ONG), i migranti (ma non i minori, le donne in gravidanza e i soggetti vulnerabili) saranno condotti nel porto di Shëngjin. Una volta sbarcati, identificati e sottoposti a screening, saranno portati in due strutture nella vicina Gjadër. I due centri dovranno essere operativi entro la primavera del 2024, potranno ospitare in tutto 3mila persone a spese e sotto la responsabilità italiane. L'opposizione ha usato toni forti per contrastare l'accordo ("Nel migliore dei casi un pasticcio, nel peggiore una violazione di diritti", Provenzano, PD; "Una vera deportazione", Bonelli, Verdi; "Una Guantanamo italiana", Magi, +Europa). Sarà però interessante vedere come reagirà l'Unione europea. Al momento, la Commissione preferisce non esprimersi richiamando solo al rispetto dei diritti umani e delle norme europee. Nel frattempo, il cancelliere tedesco, il socialdemocratico Olaf Scholz, a sorpresa, annuncia: "È necessario ridurre l'immigrazione irregolare. Per questo ci sarà una stretta collaborazione con i Paesi al di fuori dell'UE, come è il caso della Turchia. Ma potrebbero essercene altri in arrivo. [...] Non ci sono cose che non possono essere prese in considerazione. Bisogna agire in modo molto pragmatico e efficiente". E sull'accordo Meloni-Rama osserva: "Va tenuto presente che, a nostro avviso, l'Albania diventerà presto membro dell'Unione europea. Stiamo quindi parlando di come risolvere insieme sfide e problemi nella famiglia europea".

L'accordo è importante perché si inserisce nella strategia del governo Meloni che, messa da parte la speranza di superamento delle regole di Dublino, punta a fermare le partenze (vedasi accordo sulla Tunisia) e a velocizzare i rimpatri. In questo quadro si inserisce l'apertura dei due centri in Albania. Inutile ricordare che l'immigrazione è tra le priorità programmatiche del centro-destra, nonché terreno di competizione all'interno della maggioranza, con Salvini che tenta di affermare il suo primato nel fermare i migranti da quando era ministro degli Interni.

È interessante riassumere le dinamiche di interazione tra i diversi attori istituzionali e all'interno del sistema partitico in una logica multilivello. Ne emerge una *policy*, quella migratoria, estremamente complessa, "densa" per la partecipazione attiva degli attori (dal livello nazionale al livello regionale e locale, fino a quello sovranazionale), molto tattica e a geometria variabile nelle alleanze, dove la dicotomia consenso-conflitto tra gli stessi attori non rispecchia necessariamente la dinamica competitiva tra maggioranza e opposizione.

Tabella 4. Livelli istituzionali e dinamiche interattive tra i diversi attori

	Consenso	Neutralità	Competizione e conflitto
Scala europea	Meloni-von der Leyen (accordo di Lampedusa)		Italia-Polonia e Ungheria (sul piano per migrazioni e asilo)
	Meloni-Scholz (accordo Italia Albania)		Italia-Germania e Francia (sul meccanismo volontario di solidarietà)
Scala nazionale			Meloni-Salvini
			Governo-Opposizioni
Scala regionale		Governo-Regioni	
Scala locale			Governo-Sindaci

In tale quadro composito, ci chiediamo se le strategie, le tattiche e le condotte degli interpreti da noi analizzati saranno le stesse in vista delle elezioni europee del 2024.

Riferimenti bibliografici e programmi elettorali

Bianchi D. (2023), *Un'aria nuova*, disponibile in: <https://www.lazio5stelle.it/2023/01/17/il-nostro-programma-per-la-regione-lazio-in-10-punti/>, ultimo accesso: 10 febbraio 2023.

D'Amato A. (2023), *Per un futuro semplice*, disponibile in: <https://www.listacivicadamatato.it/il-nostro-programma/>, ultimo accesso: 2 novembre 2023.

Fedriga M. (2023), *FVG è Futuro*, disponibile in: https://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Elezioni/Elezioni2023/elezioniregionali2023/doc_reg_2023_f/index.html, ultimo accesso: 3 novembre 2023.

Fontana A. (2023), *Lombardia, L'orgoglio di fare*, disponibile in: <https://static.legaonline.it/files/Programma+Fontana+2023.pdf>, ultimo accesso: 2 novembre 2023.

Majorino P. (2023), *Majorino presidente*, disponibile in: <https://www.pierfrancescomajorino.eu/>, ultimo accesso: a 10 febbraio 2023.

Maran A. (2023), *Programma lista "Azione-Italia Viva-Più Europa-Renew Europe"*, disponibile in: https://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Elezioni/Elezioni2023/elezioniregionali2023/doc_reg_2023_f/index.html, ultimo accesso: 3 novembre 2023.

Moratti L. (2023), *Programma di governo della Lombardia, elezioni regionali 2023*, disponibile in: <https://letiziamorattipresidente.it/>, ultimo accesso: 2 novembre 2023.

Moretuzzo M. (2023), *Programma elettorale del candidato presidente Massimo Moretuzzo*, disponibile in: https://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Elezioni/Elezioni2023/elezioniregionali2023/doc_reg_2023_f/index.html, ultimo accesso: 3 novembre 2023.

Pasini N. e Regalia M. (2021), “La politics dell’immigrazione nel 2020: regolarizzazione ed elezioni regionali”, in Fondazione ISMU, *Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020*, FrancoAngeli, Milano, pp. 231-249.

Ricca F. (2023), *Direzione Futuro, elezioni regionali Lazio*, disponibile in: <https://rocca-presidente.com/>, ultimo accesso: novembre 2023.

Standard Eurobarometer 97 (2022), *Public opinion in the European Union*, disponibile in: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553>, ultimo accesso: 22 settembre 2022.

Standard Eurobarometer 99 (2023), *Public opinion in the European Union*, disponibile in: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>, ultimo accesso: 26 ottobre 2023.