

Per una storia del governo dell'immigrazione straniera in Italia: dagli anni sessanta alla crisi delle politiche *

di Michele Colucci

1. *La stagione iniziale*

L'obiettivo di questo contributo è la ricostruzione della storia del governo dell'immigrazione straniera in Italia, all'interno di un periodo di circa cinquant'anni che va dalla fine degli anni sessanta ai giorni nostri. Un percorso che si lega in modo significativo all'evoluzione economica e sociale dell'immigrazione all'interno delle trasformazioni dell'Italia contemporanea. Si tratta di un approccio che Luca Einaudi ha inaugurato pubblicando nel 2007 un ampio volume sulle politiche relative all'immigrazione dall'Unità a oggi, approccio che in seguito non è stato adeguatamente rilanciato nei diversi contesti di ricerca¹. Il presente intervento introduce una serie di saggi che si focalizzano su aspetti singoli e questioni specifiche rispetto alle quali gli studiosi hanno iniziato a interrogarsi, intrecciando la metodologia storica con le scienze sociali. La convinzione che inizia a diffondersi in ambito scientifico è che il tema dell'immigrazione straniera possa essere studiato anche dagli storici, in particolare dagli studiosi dell'Italia repubblicana, come d'altronde è avvenuto da tempo in altri Paesi europei².

Al fine di delimitare il contenuto di questo intervento è opportuno specificare due elementi. Il primo è che il governo dell'immigrazione

* Alcuni dei saggi della parte monografica rappresentano una rielaborazione degli interventi presentati ai Cantieri di storia (Padova, 15 settembre 2017) della Società italiana per lo studio della storia contemporanea, panel *Il dibattito sull'immigrazione straniera nell'Italia repubblicana: dagli anni sessanta al 1989*.

¹ L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2007.

² Si vedano ad esempio alcuni lavori comparsi già negli anni novanta in Gran Bretagna, Francia e Germania: C. Holmes, *A tolerant country? Immigrants, refugees and minorities in Britain*, Faber and Faber, London-Boston 1991; R. Schor, *Histoire de l'immigration en France de la fin du XIXe siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin 1996; K. Bade, *Auslander, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1994.

straniera richiamato nel titolo è limitato alla sfera dell'azione svolta dallo Stato e dalle sue articolazioni sul territorio. Il secondo è che l'arco temporale scelto intende prendere in esame due cesure ritenute periodizzanti: da un lato la fine degli anni sessanta con l'avvio di flussi inediti rispetto al passato legati alla mobilità internazionale per lavoro, dall'altro lato lo scenario recente, in particolare gli anni immediatamente successivi alla crisi economica esplosa nel 2008 e alla «crisi dei rifugiati» che si apre dopo il 2010 a seguito delle cosiddette «primavere arabe».

In Italia, tra la fine degli anni sessanta e l'inizio dei settanta, l'immigrazione suscita reazioni e interventi prevalentemente a livello locale (soprattutto nella Sicilia occidentale e nel Friuli Venezia Giulia) dove la presenza di manodopera proveniente dall'estero diventa particolarmente visibile³. Già dieci anni dopo il quadro è assai più articolato. Nel mercato del lavoro alla fine degli anni settanta i settori in cui sono impiegati i lavoratori stranieri sono molto numerosi e in alcune aree la loro presenza è distribuita in modo capillare sul territorio e nei vari comparti produttivi. A partire dal 1977-78 si sviluppa un dibattito vivace che coinvolge economisti, sindacalisti, giornalisti, dirigenti politici, imprenditori. Nel 1986 viene approvata la prima legge che coordina anche se in modo parziale il governo dell'immigrazione: fino ad allora oltre al Testo unico di pubblica sicurezza del 1931 esisteva solo una circolare del ministero del Lavoro, risalente al 1963, che stabiliva le forme di reclutamento e avviamento al lavoro degli stranieri⁴. Concentriamoci quindi innanzitutto sulla prima fase: dalla fine degli anni sessanta al 1986.

Fino alla fine degli anni sessanta i flussi migratori provenienti dall'estero e diretti in Italia appartenevano prevalentemente a tre categorie che potevano anche sovrapporsi: gli studenti stranieri, le migrazioni postcoloniali, gli esuli politici. Questi flussi hanno avuto un'importanza decisiva come «apripista» di successive migrazioni di massa, basti pensare al ruolo del lavoro domestico e al progressivo impiego di lavoratrici impiegate nel settore provenienti da Somalia, Etiopia ed Eritrea o alle

³ A. Colombo, G. Sciortino, *Italiam immigration: the origins, nature and evolution of Italy's migratory systems*, in «Journal of Modern Italian Studies», 9, 2004, pp. 49-70; E. Pugliese, *L'immigrazione*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, 1, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, a cura di F. Barbagallo, Einaudi, Torino 1996, pp. 931-83; D. Sacchetto, *Migrazioni e lavoro nella sociologia italiana*, in *Movimenti indisciplinati. Migrazioni, migranti e discipline scientifiche*, a cura di S. Mezzadra e M. Ricciardi, Ombre Corte, Verona 2013; M. Colucci, *L'immigrazione straniera nell'Italia repubblicana: le fasi iniziali e le linee di sviluppo*, in «Studi storici», 4, 2016, pp. 947-77.

⁴ S. Bontempelli, *Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»*, in *Tutela dei diritti dei migranti*, a cura di P. Consorti, Plus, Pisa 2009, pp. 115-36; *I lavoratori stranieri in Italia. Problemi giuridici dell'assunzione*, a cura di G. Gaja, il Mulino, Bologna 1984.

catene migratorie che si sviluppano a partire dalla crescita della presenza di studenti stranieri (dai 6.130 dell'accademico 1965-66 ai 14.357 nel 1970-71)⁵.

Alla fine degli anni sessanta e nel corso degli anni settanta oltre a questi gruppi si rafforzano gli arrivi di immigrati che giungono in Italia prevalentemente alla ricerca di occupazione. Questi nuovi arrivi segnano una cesura decisiva, poiché indicano l'inizio di una trasformazione all'interno della geografia delle migrazioni internazionali: l'Italia oltre a rappresentare un Paese da cui partono lavoratori e lavoratrici inizia ad essere anche un Paese di destinazione di flussi migratori di manodopera.

Se confrontiamo l'arrivo dei primi gruppi di stranieri in Italia con quanto accade negli stessi anni in altri Paesi europei emerge una differenza fondamentale. In Germania federale (con gli immigrati sudeuropei e poi con gruppi provenienti da Paesi extraeuropei, come la Turchia), Francia (prima con gli europei, poi soprattutto con chi arriva dalle ex colonie nordafricane) e Gran Bretagna (anche qui con le migrazioni post-coloniali, che cominciano subito dopo il 1945) la presenza straniera è immediatamente visibile, attira polemiche, curiosità, interventi da parte delle istituzioni⁶. D'altronde si tratta di una presenza che penetra subito nei quartieri delle grandi città e si colloca nei settori trainanti dell'economia. Se guardiamo al mercato del lavoro, ci accorgiamo quanto sia peculiare il caso italiano. Non a caso gli studiosi lo hanno collocato all'interno del «modello migratorio mediterraneo», proprio di quei Paesi in cui, come afferma Giovanna Campani, «l'immigrazione non è stata una conseguenza della richiesta di manodopera da parte del settore industriale»⁷. Anzi, l'immigrazione straniera nel contesto italiano si è sviluppata a fianco alla disoccupazione della manodopera locale, collocandosi sia nei settori industriali più avanzati sia in quei contesti caratterizzati da marginalità economica e arretratezza produttiva⁸. Una delle caratteristiche che segnano lo sviluppo dell'immigrazione straniera in Italia è proprio la diffusione capillare, puntiforme, articolata su tutto il territorio nazionale, non solo nelle regioni, quali il Nordovest, che

⁵ Einaudi, *Le politiche* cit., p. 84.

⁶ K. Bade, *L'Europa in movimento. Le migrazioni dal Settecento a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2001.

⁷ G. Campani, *Dalle minoranze agli immigrati. La questione del pluralismo culturale e religioso in Italia*, Unicopli, Milano 2008, p. 182; M. Vitiello, *Il modello mediterraneo delle politiche migratorie: le politiche di ingresso e di stabilizzazione*, in *Un sistema di welfare mediterraneo*, a cura di E. Pugliese e G. Ponzini, Donzelli, Roma 2008, pp. 287-311.

⁸ E. Pugliese, *Quale lavoro per gli stranieri in Italia?*, in «Politica ed economia», 9, 1985, pp. 69-70; Id., M. Maciotti, *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Roma-Bari 2003.

vantavano alla fine degli anni sessanta il primato nella produzione manifatturiera e avevano trainato lo sviluppo negli anni precedenti. Naturalmente esiste un'altra differenza fondamentale: la dimensione quantitativa notevolmente diversa. Se in Italia l'aumento dell'immigrazione straniera tra gli anni sessanta e settanta si misura sulle decine di migliaia di persone, in Paesi quali Francia, Germania e Gran Bretagna il dato è di dieci volte superiore. Forse proprio la ridotta dimensione a livello numerico ha spinto gli studiosi a non soffermarsi su questa prima fase, che invece è determinante per capire le modalità di sviluppo del fenomeno.

In questo numero due contributi si soffermano sulla stagione degli anni sessanta-settanta: il lavoro di Alessandra Gissi e quello di Ada Alvaro.

Alessandra Gissi si concentra su uno dei flussi migratori che con più continuità hanno riguardato il contesto italiano: le lavoratrici impiegate nel settore domestico. Si tratta di un movimento migratorio che avuto un ruolo decisivo e paradigmatico, tanto nella formazione e nell'articolazione di tutta la vicenda dell'immigrazione straniera in Italia, quanto nell'impatto profondo e multiforme che ha avuto sulla società. Affrontando con una prospettiva storica la fase degli anni sessanta-settanta, l'autrice si sofferma sugli interventi governativi, sul dibattito pubblico e sulle complesse dinamiche che hanno determinato la dicotomia visibilità/invisibilità delle lavoratrici immigrate. Il saggio introduce uno sguardo inedito e innovativo che si colloca al punto di intersezione tra storia di genere, storia del lavoro e storia dei conflitti sociali. Ada Alvaro si muove invece nel solco della storia delle istituzioni e svela, attraverso l'uso di fonti in passato poco utilizzate, le strategie e le scelte dei soggetti che fin dall'inizio hanno avuto la responsabilità di monitorare e governare l'immigrazione: il ministero dell'Interno e il ministero del Lavoro. L'autrice analizza, infatti, il flusso di migranti giunti in Friuli Venezia Giulia dalla confinante Jugoslavia. Si tratta di uno dei primi flussi costanti di immigrazione di lavoratori e lavoratrici che abbiano riguardato l'Italia.

Le questioni politiche che emergono dagli studi di Gissi e Alvaro sono destinate a riproporsi puntualmente nel corso del tempo: squilibri nel mercato del lavoro, problemi di intervento e di comprensione del fenomeno da parte delle istituzioni, protagonismo della società civile, allarmismi sulle questioni riguardanti la sicurezza, sfruttamento della manodopera irregolare, solo per citare qualche esempio. L'immigrazione inoltre negli anni a cavallo tra i sessanta e i settanta non è affatto limitata a una dimensione locale ma si presenta già, a pieno titolo, anche come questione politica di rango nazionale e internazionale in cui è evidente l'intreccio tra politica economica, politica estera e politiche sociali. In questa prima stagione il contesto in cui è maggiormente visibile tale in-

treccio è quello di Mazara del Vallo e della provincia di Trapani, dove nel 1968 gli armatori avevano avviato il reclutamento di lavoratori in Tunisia con lo scopo di inserirli nella flotta peschereccia. Nel giro di una decina d'anni tale reclutamento aveva dato vita a una migrazione di circa diecimila persone, che oltre alla pesca si erano inserite anche nell'agricoltura e nell'edilizia, aprendo contraddizioni e conflitti che coinvolsero gli enti locali, la prefettura, i sindacati fino ad arrivare ai ministeri degli Esteri dei 2 Paesi, impegnati nella contrattazione dell'accordo internazionale sulla pesca⁹.

Proprio a seguito dei numerosi stimoli presenti nel dibattito pubblico, agli inizi del 1977 la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 46-1977, esplicita la necessità di un intervento organico del legislatore:

La materia in esame, per la delicatezza degli interessi che coinvolge, merita un riordinamento da parte del legislatore che tenga conto dell'esigenza di consacrare in compiute e organiche norme le modalità e le garanzie di esercizio delle fondamentali libertà umane collegate con l'ingresso e il soggiorno degli stranieri in Italia¹⁰.

Diverse pressioni, interne ed esterne alle istituzioni, contribuiscono nella seconda metà degli anni settanta a spingere il governo italiano ad avviare iniziative di inchiesta e di coordinamento preliminari a un vero e proprio intervento in materia. Nel 1975 il ministero del Lavoro emana una circolare (21 luglio 1975, 7/122 II) per arginare la «mediazione abusiva della manodopera straniera addetta ai servizi domestici». L'impiego di manodopera straniera nel settore domestico era diventato sempre più diffuso, fino ad arrivare secondo l'Inps a 20.015 addetti nel 1980¹¹. Ormai in alcune aree la presenza straniera inizia a configurarsi non più come una nicchia, ma si può considerare come stabile e ramificata in comparti occupazionali anche molto diversi tra loro, come nel caso dell'Emilia Romagna, dove l'impiego di manodopera straniera è segnalato nelle industrie, anche metalmeccaniche, in agricoltura, nei servizi quali mense o alberghi¹². Nel 1978 il ministero dell'Interno registra la

⁹ La regolazione della pesca tra Italia e Tunisia aveva a che fare con i problemi economici e la frontiera marittima tra i due Paesi, ma anche con la notevole presenza di lavoratori tunisini nella flotta italiana e in particolare nella flotta mazarese. Sul caso di Mazara si vedano: A. Sbraccia, P. Saitta, *Lavoro, identità e segregazione dei tunisini a Mazara del Vallo. Occasional Paper*, Cespi, Roma 2003; K. Hannachi, *Gli immigrati tunisini a Mazara del Vallo*, Cresm, Gibellina (Tp) 1998; A. Cusumano, *Il ritorno infelice: i tunisini in Sicilia*, Sellerio, Palermo 1976; Colucci, *L'immigrazione* cit., p. 951.

¹⁰ Corte Costituzionale, 20 gennaio 1977, n. 47, in «Giustizia civile», 1977, I, p. 184.

¹¹ Ma secondo le stime erano almeno 100.000 gli addetti e le addette contando anche le persone non in regola: F. Rampini, *Immigrati in Italia*, in «Rinascita», 8 febbraio 1980, p. 16.

¹² Colucci, *L'immigrazione* cit., p. 961.

presenza di 191.328 stranieri, a cui bisogna aggiungere 36.509 studenti. Nel 1979 la stima degli stranieri sale a 200.349 (più 38.319 studenti), nell'anno seguente gli stranieri sono 257.879 (compresi gli studenti), che salgono a 287.672 nel 1981¹³.

Tra il 1977 e il 1978 si fa sempre più pressante la richiesta di un intervento legislativo da parte di Cgil Cisl e Uil, che valutano attorno a mezzo milione di unità nel 1978 la presenza dei lavoratori stranieri¹⁴. In questo fascicolo il saggio di Fabrizio Loreto si pone proprio l'obiettivo di ricostruire l'intervento sindacale verso l'immigrazione straniera, partendo proprio dagli anni settanta. Una delle peculiarità del caso italiano è la presenza di una capillare rete di intervento e di sostegno sociale rivolto agli immigrati stranieri da parte di soggetti – laici e religiosi – che hanno in qualche modo riempito i vuoti lasciati dalle istituzioni. Loreto propone una periodizzazione e una scansione della partecipazione sindacale, arrivando fino ai primi anni novanta.

Nel gennaio 1978 si riunisce per la prima volta il Comitato interministeriale per l'emigrazione con l'obiettivo di approfondire il tema dell'immigrazione straniera. Tale comitato era stato istituito nel 1976, a seguito dalla Conferenza nazionale sull'emigrazione, e aveva il compito di coordinare gli interventi di politica migratoria, soprattutto rispetto al tema dei ritorni degli emigranti italiani dall'estero¹⁵. Il Comitato era nato, dunque, per occuparsi prevalentemente di emigrazione e non prevedeva quindi la presenza del ministero dell'Interno, struttura che però più di tutte fino a quel momento aveva acquisito informazioni e competenze sull'immigrazione straniera. Questa contraddizione segna una caratteristica importante della nascita della politica sull'immigrazione in Italia: la sua gestione e pianificazione viene affidata in questa fase iniziale ma ancora per lungo tempo a strutture, tecnici e funzionari esperti di emigrazione italiana all'estero, collocati soprattutto all'interno del ministero del Lavoro e del ministero degli Affari esteri. La tendenza a guardare ai flussi di nuova immigrazione straniera dando per scontata la continuità con la storia dell'emigrazione italiana non riguarda solo il mondo dei funzionari e dei burocrati. Anche gli studiosi, come ha sottolineato Corrado Bonifazi, comprendono con notevole ritardo la dimensione inedita e spiazzante dello sviluppo dell'immigrazione straniera. Commentando il celebre volume *La catena migratoria* di Emilio Reyneri, pubblicato proprio nel 1979, Bonifazi scrive che:

¹³ G. Manese, *La recente evoluzione della presenza straniera in Italia secondo le fonti ufficiali: periodo dal 1979 al 1987*, Istat, Roma 1990.

¹⁴ Einaudi, *Le politiche* cit., pp. 112-5.

¹⁵ Ivi, pp. 115-6.

L'impressione è che, alla fine degli anni settanta, anche uno studioso attento come Reyneri si muovesse ancora troppo all'interno degli schemi concettuali e dei paradigmi interpretativi propri dell'appena conclusa esperienza migratoria europea¹⁶.

Il frutto più interessante della riunione del Comitato del gennaio 1978 è l'incarico affidato al Censis di mettere mano a uno studio organico sulla presenza dei lavoratori stranieri in Italia, pubblicato proprio nel 1979. Fin dalle prime pagine lo studio del Censis «mette le mani avanti», chiarendo che una stima dell'immigrazione straniera è molto complicata, soprattutto perché l'ingresso degli immigrati nel mercato del lavoro avviene «nella stragrande maggioranza dei casi con procedure difformi da quelle previste dalla legge». La condizione di isolamento degli stranieri, la loro collocazione professionale in settori definiti «meno garantiti», la scarsa partecipazione alle strutture sindacali determinano secondo gli estensori del lavoro il fatto che

la percezione delle dimensioni e delle caratteristiche del fenomeno risulta del tutto approssimativa, in quanto è legata da una parte a dati ufficiali che registrano, e neanche con esattezza, la sola immigrazione «regolare», dall'altra parte a stime di carattere impressionistico ed allarmistico che, ad una prima verifica, sembrano altrettanto infondate¹⁷.

L'uso del termine «regolare» tra virgolette già nella prima indagine ufficiale sull'immigrazione straniera in Italia rende chiaro quanto fosse già allora delicata e complessa la stessa definizione della permanenza degli stranieri sul territorio. Nelle conclusioni la stima della presenza straniera in Italia è calcolata tra le 280.000 e le 400.000 persone.

Nel periodo compreso tra il 1981 e il 1986 diversi avvenimenti – nazionali e internazionali – portano a un interesse più diffuso verso la realtà dell'immigrazione straniera in Italia. Nel 1981 il Parlamento italiano ratifica la Convenzione Oit (Organizzazione internazionale del lavoro) 143-1975 in materia di parità di trattamento tra lavoratori migranti e non e in materia di contrasto al reclutamento irregolare. La ratifica rappresenta un passo in avanti importante, tanto che nell'elaborazione della successiva legge del 1986 la Convenzione Oit viene più volte richiamata¹⁸. Nel 1982 viene varata una regolarizzazione: sono circa 5.000 gli stranieri che ne usufruiscono a fronte delle decine di migliaia che aspiravano a sanare la propria posizione. Contestualmente viene bloccata l'assunzione di lavoratori dall'estero ipotizzata fin dalla circolare del 1963 e la stretta legislativa produce un notevole

¹⁶ C. Bonifazi, *L'immigrazione straniera in Italia*, il Mulino, Bologna 1998, pp. 89-90; E. Reyneri, *La catena migratoria. Il ruolo dell'emigrazione nel mercato del lavoro di arrivo e di esodo*, il Mulino, Bologna 1979.

¹⁷ Censis, *La presenza dei lavoratori stranieri in Italia*, Censis, Roma 1979, p. 13.

¹⁸ R. Magni, *Convenzioni Oit e direttive Cee in materia di migrazioni*, in «Studi emigrazione», 107, 1992, pp. 508-12.

aumento della presenza di stranieri irregolari, che non hanno più le carte in regola per soggiornare¹⁹.

Nel 1985 viene firmato l'accordo di Schengen, su cui torneremo. Nello stesso anno il confronto politico in Italia diventa più serrato e nei primi mesi del 1986 il testo della nuova legge, relatore Franco Foschi, già ministro del Lavoro, passa per la Commissione lavoro della Camera, che lo approva il 7 maggio. Foschi recepisce nella stesura le osservazioni del mondo dell'associazionismo, che in modo unitario nelle settimane precedenti aveva diffuso l'appello «Per una legge giusta per gli stranieri», condiviso da soggetti molto diversi tra loro quali Cgil Cisl Uil, Caritas, Acli, Sant'Egidio. La legge viene approvata infine il 30 dicembre 1986.

La legge Foschi regola in modo per la prima volta organico il ricongiungimento familiare, che viene concesso al coniuge, ai figli minori a carico e ai genitori a carico. Rispetto all'ingresso per motivi di lavoro, dispone un complicato sistema di collocamento all'estero sviluppando il nucleo già abbozzato nella circolare del ministero del Lavoro del 1963. Gli imprenditori – ad esclusione del lavoro domestico – possono secondo la legge Foschi richiedere solo liste numeriche e non nominative di lavoratori stranieri, previa verifica degli uffici del lavoro provinciali sull'effettiva mancanza di italiani e di stranieri già residenti disponibili a coprire quei posti richiesti. Sul piano formale, viene garantita parità di trattamento con i lavoratori italiani. Sul piano organizzativo, viene insediata la Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e vengono date ampie competenze al Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati del ministero del Lavoro, secondo Einaudi con «l'ambizione di farne un piccolo Ministero dell'immigrazione»²⁰. Ma tali strutture sono finanziate con fondi irrisori (appena 60 milioni di lire all'anno) e tutte le questioni relative alla lingua, alla casa, ai diritti sociali, all'integrazione di fatto non riescono a essere neanche sommariamente affrontate da questi uffici.

La legge prevede anche una sanatoria, che riguarda circa 116.000 persone e che impegna gli uffici competenti fino alla metà del 1988. La maggior parte di coloro che riescono a essere regolarizzati usufruisce del provvedimento grazie alla possibilità di accertare la condizione di disoccupazione in cerca di lavoro, anche perché la legge aveva escluso la possibilità di regolarizzazione per settori occupazionali molto presenti tra gli stranieri, quali il lavoro autonomo e il lavoro ambulante²¹.

¹⁹ Einaudi, *Le politiche* cit., p. 123.

²⁰ Ivi, p. 131.

²¹ W. Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri: il governo delle migrazioni*, Giapichelli, Torino 2013, p. 103.

2. *Gli anni a cavallo tra ottanta e novanta: un momento di svolta*

La legge del 1986 si inserisce in un contesto internazionale particolarmente attivo sul versante delle politiche migratorie. Nel 1985 la Spagna, Paese in cui il processo di insediamento dell'immigrazione straniera presenta caratteristiche simili all'Italia, approva la prima legge organica sull'immigrazione²². La Francia vara una stretta di tipo restrittivo sulle norme per l'ingresso degli stranieri non comunitari nel 1986²³. Nello stesso anno i Paesi della Comunità europea istituiscono il Gruppo ad Hoc sull'immigrazione, una sorta di organismo di raccordo tra i ministri e i dirigenti dei rispettivi dicasteri all'Interno pensato con lo scopo di elaborare linee di condotta comuni. Ma l'evento internazionale che dobbiamo sottolineare con maggior forza è la firma nel 1985 dell'accordo di Schengen.

L'accordo viene siglato da tutti i Paesi che nel 1957 avevano inaugurato il processo di integrazione europea firmando i Trattati di Roma, ad eccezione dell'Italia. Germania, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo siglando l'accordo di Schengen si impegnano a promuovere un processo di libera circolazione per i rispettivi cittadini con lo scopo di abbattere le frontiere nazionali e allo stesso tempo trasferiscono il controllo delle frontiere alle frontiere esterne, per poter intervenire con più forza in modo restrittivo sulle migrazioni provenienti dall'Est e dal Sud.

Perché l'Italia resta inizialmente fuori da questo processo? Simone Paoli ha analizzato nel dettaglio il problema, concludendo che l'Italia viene deliberatamente esclusa da Schengen perché l'obiettivo dei 5 Paesi nel 1985 è quello di irrigidire rapidamente le politiche migratorie e una partecipazione italiana alle trattative avrebbe determinato ritardi e intoppi in tale processo²⁴. L'Italia firma l'accordo di Schengen soltanto nel 1990, mentre negli anni immediatamente precedenti è coinvolta come Paese membro nelle iniziative comunitarie che prevedono la nascita del Gruppo di coordinatori per la libera circolazione (1988) e la firma del documento

²² C. Finotelli, J. Arango, *Regularisation of Unauthorised Immigrants in Italy and Spain: Determinants and Effects*, in «Documents d'Análisi Geográfica», 57, pp. 495-515.

²³ C. Withol De Wenden, *France's policy on migration from May 1981 till March 1986: its symbolic dimension, its restrictive aspects and its unintended effects*, in «International Migration», 25, 1987, pp. 211-9.

²⁴ S. Paoli, *La legge Martelli su immigrazione e asilo politico: una scelta europea*, in «Storia e politica. Annali della Fondazione Ugo La Malfa», XXIX, 2014, pp. 311-32. Secondo Paoli l'Italia nel 1985 non presenta ancora una legislazione organica in materia e ha una politica estera che prevede rapporti di collaborazione con diversi Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, quindi non sarebbe nella condizione di concludere accordi che prevedono esplicitamente una limitazione dei flussi da tali Paesi: per questo i 5 governi firmatari preferiscono mettere l'Italia «di fronte al fatto compiuto» e imporre un modello già confezionato piuttosto che coinvolgerla nelle trattative.

di Palma (1989), col quale viene annunciata una maggiore armonizzazione delle legislazioni nazionali riguardo Giustizia e Affari interni, in cui l'immigrazione viene individuata come un settore prioritario di intervento.

Proprio nel 1988, il 21 marzo, atterra a Fiumicino Jerry Masslo, la cui vicenda ha rappresentato un tornante decisivo nella storia dell'immigrazione in Italia. Proveniente dal Sudafrica, chiede asilo politico all'Italia ma la sua richiesta viene rigettata: in Italia nel 1988 vigeva ancora la cosiddetta «riserva geografica», una restrizione alla possibilità di chiedere asilo politico figlia della guerra fredda. A parte poche eccezioni solo coloro che fuggivano dall'Europa dell'Est potevano diventare essere riconosciuti come rifugiati e accolti a norma di legge²⁵. Ospitato in un centro di accoglienza a Roma dalla Comunità di S. Egidio, Masslo inizia a svolgere lavori precari nei mercati e in edilizia: già nell'estate 1988 si reca per alcuni mesi nelle campagne casertane a lavorare come bracciante, in una delle zone dove era più forte la richiesta di manodopera stagionale, soprattutto durante la raccolta del pomodoro. Torna in Campania, a Villa Literno, nell'estate del 1989 e trova un contesto molto più difficile dell'anno precedente a causa dei conflitti con la popolazione locale e delle tensioni con gli imprenditori, i mediatori e i caporali che non vedono di buon occhio la combattività dei braccianti. Viene ucciso nella sua baracca il 23 agosto 1989 durante una rapina da tre giovani provenienti dal paese vicino, intenzionati a rubare a lui e ai compagni i risparmi dell'intera stagione di lavoro. Immediatamente si svolgono proteste in tutta Italia²⁶. I braccianti un mese dopo la sua morte organizzano uno sciopero che blocca le operazioni agricole in tutta la zona, il 7 ottobre si svolge a Roma una manifestazione alla quale partecipano centinaia di migliaia di persone che chiede una nuova legge sull'immigrazione. In Italia si apre una stagione di dibattito e di partecipazione inedita, che porta all'approvazione nel 1990 della legge Martelli: l'immigrazione straniera è ormai vissuta come una questione centrale nella società italiana.

La legge introduce nell'ordinamento alcuni elementi innovativi, che possiamo rapidamente sintetizzare. Innanzitutto, abolisce la riserva geografica per i richiedenti asilo, che possono fare domanda di asilo una volta giunti in Italia indipendentemente dalla loro provenienza. La legge però rimanda a provvedimenti successivi gran parte delle questioni legate al tema dell'accoglienza dei richiedenti asilo. Inoltre, rispetto alla legge Foschi, definisce in modo più articolato le tipologie di permesso di sog-

²⁵ N. Petrovic, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Franco Angeli, Milano 2011.

²⁶ Per una ricostruzione approfondita della vicenda di Masslo e del contesto sociale ed economico in cui è maturata si veda: G. Di Luzio, *A un passo dal sogno. Gli avvenimenti che hanno cambiato la storia dell'immigrazione in Italia*, Besa, Nardò 2006.

giorno: lavoro autonomo e subordinato, turismo, culto, cure mediche, studio. La legge Martelli concepisce anche una sanatoria per le persone che dimostrano di risiedere in Italia al 31 dicembre 1989. In questo modo viene regolarizzata la posizione di circa 218.000 persone. Solo una piccola parte (il 4%) viene regolarizzata a seguito di un contratto di lavoro in essere, mentre la maggior parte viene regolarizzata attraverso l'iscrizione alle liste di collocamento «con riserva»²⁷. Gli stranieri hanno la possibilità di regolarizzare la propria posizione attestando in questo modo la volontà di ricercare un lavoro, ma se a due anni dall'iscrizione nelle liste non risultano occupati perdono il permesso di soggiorno. Altri due punti occorre ricordare: il ruolo delle Regioni e la programmazione dei flussi. Le Regioni vengono investite della competenza in materia di politiche di integrazione, che però non vengono esplicitate nel testo legislativo. Il governo si impegna a superare il principio della sanatoria avviando una programmazione annuale dei flussi di ingresso, pianificata a seguito della concertazione tra ministeri economici, Regioni e forze sociali.

La legge scontentò sia i sostenitori di una maggiore rigidità nelle politiche migratorie sia i fautori di una migliore accoglienza per gli stranieri²⁸. I primi restarono delusi dalla mancanza di un sistema articolato finalizzato all'espulsione degli irregolari e di filtri in entrata più rigorosi alle frontiere. I secondi protestarono soprattutto per la vaghezza dei capitoli dedicati all'integrazione. La legge rappresentò comunque un indubbio momento di svolta nella storia della politica migratoria italiana. Con notevole ritardo rispetto allo sviluppo dell'immigrazione straniera, il Paese faceva i conti per la prima volta con la responsabilità di governare questa presenza. Dal punto di vista pratico però emersero ben presto i limiti e l'impreparazione delle strutture incaricate di rendere operativa la legge.

Il pressapochismo nella gestione ordinaria quotidiana portò a continue emergenze (problema degli alloggi, del lavoro, dei servizi sociali, fiammate di razzismo, ondate di sbarchi, polemiche sulle espulsioni impossibili). L'incapacità della classe politica e amministrativa di gestire in maniera ordinaria e pianificata tutte le misure applicative e di integrazione portò al fallimento della legge. Le profonde divisioni in merito all'immigrazione nel mondo politico e nella società italiana contribuirono ulteriormente a paralizzare l'azione politico-amministrativa²⁹.

²⁷ G. Lucrezio Monticelli, *Le statistiche sull'immigrazione estera in Italia dopo le leggi sulla sanatoria*, in «Previdenza sociale», 3, 1990, pp. 867-906.

²⁸ Per un riepilogo complessivo dell'esito della regolarizzazione anche alla luce dei provvedimenti successivi si veda: *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, a cura di M. Barbagli, A. Colombo e G. Sciortino, il Mulino, Bologna 2004. Per una panoramica sull'articolazione quantitativa dell'immigrazione dopo la regolarizzazione si veda: M. Natale, S. Strozza, *Gli immigrati stranieri in Italia: quanti sono, chi sono, come vivono*, Cacucci, Bari 1997.

²⁹ Einaudi, *Le politiche* cit., p. 155.

Tra il 1991 e il 1992 la legge Martelli inizia a essere applicata, non solo per governare i flussi «ordinari» ma anche per gestire movimenti di massa che contribuiscono ad alzare ulteriormente i riflettori sull'immigrazione, quali le due grandi stagioni di arrivo dall'Albania (marzo 1991 e agosto 1991) e l'arrivo di profughi provenienti già nel 1992 dal conflitto iniziato in ex Jugoslavia. Sempre nel 1992 l'approvazione della legge n. 91 sulla cittadinanza facilita in modo molto diffuso la concessione della cittadinanza ai discendenti dell'emigrazione italiana e limita in modo piuttosto netto la possibilità di richiedere la cittadinanza ai figli degli immigrati stranieri: la legge sarà oggetto di molte critiche già negli anni seguenti³⁰.

3. *Dagli anni novanta alla Bossi-Fini*

Nel corso degli anni novanta un momento decisivo è il novembre 1995, quando il governo Dini elabora due provvedimenti destinati ad avere conseguenze importanti. Il primo è un decreto legge che prevede interventi in materia di immigrazione, insieme a una regolarizzazione degli stranieri presenti sul territorio al 18 novembre 1995 purché in grado di dimostrare di essere lavoratori dipendenti o di aver avuto un contratto della durata di almeno quattro mesi. Tale decreto del governo non viene mai convertito in legge dal Parlamento, nonostante i reiterati tentativi dell'esecutivo, che non trova però una maggioranza per approvarlo. La regolarizzazione, legata al decreto e non vincolata alla legge, entra tuttavia ugualmente in vigore. Il provvedimento interviene sanando la posizione di circa 244.000 persone, una cifra superiore ai 218.000 della precedente legge Martelli. La maggior parte delle richieste di regolarizzazione è vincolata al lavoro dipendente: il 73%. Mentre solo il 6% delle domande accettate è legata ai motivi familiari e il 21% alla ricerca di lavoro: nella precedente regolarizzazione ben l'86% delle domande era legata alla ricerca di lavoro. Al contrario della legge Martelli, il decreto Dini non prevede la possibilità di regolarizzarsi attraverso il lavoro autonomo, mentre prevede i motivi legati alla famiglia prima esclusi. I maggiori beneficiari della sanatoria sono i marocchini (34.300 persone), seguiti da albanesi (29.700), cinesi (14.400), peruviani (12.800) e rumeni (11.100)³¹.

³⁰ G. Tintori, *Fardelli d'Italia? Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiane*, Carocci, Roma 2009; Id., *Nuovi italiani e italiani nel mondo: il nodo della cittadinanza*, in *Migrazioni, Annale 24 Storia d'Italia*, a cura di P. Corti e M. Sanfilippo, Einaudi, Torino 2009, pp. 743-64; *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, a cura di G. Zincone, Laterza, Roma-Bari 2006.

³¹ F. Pittau, C. Alessandrelli, C. Bocchini, *La regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari ex decreto legge 489/1995 nel panorama delle migrazioni in Italia*, in «Studi Emigrazione», 126, 1997, pp. 269-93.

Il secondo provvedimento del governi Dini è la cosiddetta legge Puglia, che autorizza l'uso dell'esercito sulla frontiera marittima pugliese con l'obiettivo di contrastare l'immigrazione clandestina. La stessa legge autorizza l'apertura e il finanziamento nel triennio 1995-97 di centri temporanei posti in prossimità delle coste pugliesi dove collocare coloro che non possono essere identificati³². Nascono in questo modo quelle strutture – tendenti alla reclusione ma perennemente indefinite sul piano giuridico – che negli anni seguenti verranno estese all'intero territorio nazionale, attraverso la legge Turco-Napolitano.

Sia a livello interno sia a livello internazionale la stagione successiva ai decreti Dini è particolarmente intensa. Al 31 dicembre 1997 si contano 1.240.721 permessi di soggiorno rilasciati a stranieri: solo 6 anni prima i permessi annuali erano stati la metà (648.395 permessi al 31 dicembre 1991)³³. La frontiera marittima inoltre inizia a caratterizzarsi come un luogo in cui si consumano drammi e tensioni legate all'immigrazione: nel dicembre 1996 il naufragio di Natale sulle coste siciliane provoca 283 morti³⁴ e nel 1997 lo speronamento da parte della Marina militare italiana di una nave albanese in prossimità delle coste pugliesi causa 81 morti³⁵. Nel frattempo, a livello europeo si registrano sviluppi importanti. Da un lato diventano operative le prime scadenze legate a Schengen. Dall'altro lato entra in vigore (settembre-ottobre 1997) per i primi 14 Paesi firmatari – tra cui l'Italia – la Convenzione di Dublino sui richiedenti asilo sottoscritta nel 1990, che rappresenta una cesura molto importante, su cui torneremo. In questo contesto, matura la discussione per l'approvazione da parte della maggioranza di centro-sinistra di una nuova legge, predisposta dai ministri Napolitano (Interno) e Turco (Solidarietà sociale), entrambi appartenenti al Partito democratico della sinistra.

Alla legge Turco-Napolitano del 1998 è dedicato il contributo di Simone Paoli presente in questo numero della rivista. Paoli si sofferma sul dibattito tra politiche nazionali e politiche europee e sul nesso molto stretto tra la legge e la complessiva fase di europeizzazione delle politiche italiane alla fine degli anni novanta. Rimando al suo lavoro per i dettagli sull'articolazione del provvedimento, che rappresenta indubbiamente l'intervento

³² C. Giudici, C. Withol de Wenden, *I nuovi movimenti migratori. Il diritto alla mobilità e le politiche di accoglienza*, Franco Angeli, Milano 2017, p. 150.

³³ Istat, *La presenza straniera in Italia negli anni novanta*, Istat, Roma, 1998; Istat, *La presenza straniera in Italia: caratteristiche demografiche, permessi di soggiorno al 1.1.1998, residenti stranieri al 1.1.1998*, Istat, Roma 2000.

³⁴ G.M. Bellu, *I fantasmi di Portopalo. Natale 1996: la morte di 300 clandestini e il silenzio dell'Italia*, Mondadori, Milano 2004.

³⁵ A. Leogrande, *Il naufragio. Morte nel Mediterraneo*, Feltrinelli, Milano 2010.

complessivo più importante nella storia del governo dell'immigrazione in Italia. La Turco-Napolitano confluisce a pochi mesi dalla sua approvazione nel decreto legislativo 286 del 1998, che raccoglie nel *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* tutto il corpus di provvedimenti legati all'immigrazione: le successive riforme in materia rappresenteranno un intervento sul Testo Unico. Allo stesso tempo dobbiamo ricordare che anche in occasione della Turco-Napolitano viene disposta una regolarizzazione di massa.

I candidati alla sanatoria avrebbero dovuto dimostrare di risiedere in Italia e avere un lavoro prima del 27 marzo 1998, oltre ad avere un alloggio adeguato. Per i ricongiungimenti avrebbero dovuto rispettare alcuni standard legati al nucleo familiare: vengono regolarizzate 217.000 persone, a fronte delle circa 250.000 domande pervenute³⁶. La regolarizzazione del 1998 prosegue un ciclo di sanatorie che andava avanti dalla seconda metà del decennio precedente. Lo strumento della sanatoria si conferma come il principale regolatore della politica migratoria italiana e lo sarà ancora a lungo. Le procedure relative alla regolarizzazione andranno avanti con numerose lungaggini, che suscitano proteste e polemiche. Una delle piazze più calde è Brescia, provincia nella quale la presenza immigrata è ormai stratificata e diffusa in modo capillare sul territorio. Il 15 maggio 2000 la questura di Brescia comunica che a numerosi immigrati non è stato riconosciuto il diritto a ricevere il permesso di soggiorno in base alla sanatoria. Seguono 45 giorni di protesta durissimi, in cui gli immigrati ricorrono allo sciopero della fame e a numerose forme di lotta³⁷.

All'inizio del nuovo decennio il panorama dell'immigrazione straniera in Italia è notevolmente cambiato. Gli stranieri residenti al censimento del 2001 sono 1.334.889³⁸. Complessivamente nel periodo 1991-2001 l'immigrazione straniera è cresciuta con un tasso medio annuo del 14,1%, un dato eccezionale se confrontato a quello già piuttosto alto del decennio precedente (5,4%)³⁹. Le statistiche ci mostrano anche il quadro delle provenienze, che riflette l'andamento dei flussi avvenuti nel corso degli anni novanta. Suddividendo gli stranieri presenti in base alla loro cittadinanza, i primi cinque Paesi di provenienza sono, nell'ordine: Marocco,

³⁶ M. Carfagna, *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, in *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, a cura di A. Colombo e G. Sciortino, Laterza, Roma-Bari 2002.

³⁷ P. Borghi, *Immigrazione e partecipazione sociopolitica nei contesti locali: dalla «voice» alla rappresentanza*, in *La città meticcica. Riflessioni teoriche e analisi di alcuni casi europei per il governo locale delle migrazioni*, a cura di F. Grandi e E. Tanzi, Franco Angeli, Milano 2007, pp. 83-104.

³⁸ Per tutti i dettagli si veda: *Immigrati e stranieri al censimento del 2001*, a cura di C. Bonifazi, A. Ferruzza, S. Strozza e E. Todisco, «Studi Emigrazione», numero monografico, 171, 2008.

³⁹ C. Bonifazi, *L'Italia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna 2013.

Albania, Romania, Filippine, Jugoslavia. I primi due (Marocco e Albania) viaggiano abbondantemente già al di sopra delle centomila presenze: nel 2001 sono 180.103 i marocchini registrati e 173.064 gli albanesi. Guardando ai continenti di provenienza, l'Europa risulta l'area più rappresentata: sono 586.739 i residenti europei (di cui 396.506 provengono dall'Europa centro-orientale), sono 386.494 gli africani, 214.728 gli asiatici, 143.018 gli americani (tra i quali 122.086 proviene dall'America centro-meridionale). Le statistiche riflettono le profonde trasformazioni avvenute nel corso degli anni novanta nello scenario migratorio internazionale, trasformazioni che hanno avuto una ricaduta nel contesto italiano. Il punto di rottura più importante rispetto al passato è costituito dalle traiettorie nuove legate all'apertura delle frontiere dei Paesi dell'Europa orientale e al ciclo di conflitti che si apre a seguito della crisi dei Paesi socialisti, il cui frutto più visibile in Italia è costituito dall'arrivo dei profughi provenienti dalla ex Jugoslavia e degli arrivi dall'Albania. Come abbiamo appena evidenziato tra le prime cinque nazionalità in testa alle presenze registrate nel 2001 ben tre gruppi (albanesi, rumeni, persone provenienti dalla ex Jugoslavia) arrivano dall'Europa orientale.

Per la prima volta nel 2001 una coalizione vince le elezioni politiche inserendo il tema della politica migratoria al centro delle priorità e del programma elettorale: si tratta del centro-destra⁴⁰. Paolo Barcella in questo numero di «Meridiana» si misura con uno dei partiti politici che con più determinazione hanno caratterizzato questo percorso: la Lega. L'autore propone un profilo storico della Lega partendo proprio dalla centralità del pregiudizio razzista, prima utilizzato in funzione antimeridionale poi trasformato in xenofobia con lo scopo di contestare l'immigrazione straniera. La chiave di lettura con cui Barcella ricostruisce questo percorso è legata al territorio e alla pluralità delle migrazioni di cui sono state protagoniste le aree in cui la Lega ha costruito il proprio radicamento.

Per il centro-destra, una volta insediatosi il secondo governo Berlusconi, si pone l'obiettivo di tradurre in realtà gli annunci elettorali. Il passaggio si concretizza intrecciandosi agli eventi dell'11 settembre 2001, quando dopo gli attentati negli Stati Uniti in tutto il mondo si diffonde un clima politico favorevole alla chiusura delle frontiere, soprattutto per le migrazioni provenienti da zone a forte presenza musulmana. Già il 14 settembre 2001 il Consiglio dei ministri approva uno schema di legge sull'immigrazione, destinato a suscitare un lungo e articolato dibattito sia in Parlamento sia nell'opinione pubblica. Il confronto si chiude nell'estate

⁴⁰ Sulle elezioni del 2001 si veda: *Le ragioni dell'elettore: perché ha vinto il centro-destra nelle elezioni italiane del 2001*, a cura di M. Caciagli e P. Corbetta, il Mulino, Bologna 2002.

2002, dopo circa un anno: la legge viene approvata definitivamente al Senato l'11 luglio 2002 ed entra in vigore il 10 settembre dello stesso anno⁴¹.

Il testo della Bossi-Fini si muove in sostanziale continuità con l'impianto generale della Turco-Napolitano, intervenendo in diversi punti con l'obiettivo di rendere la presenza straniera più precaria e meno protetta da tutele sociali e giuridiche. Allo stesso tempo la legge cerca di intervenire sul tema dell'ingresso e dell'espulsione, riducendo le opportunità legali di ingresso e rendendo più rapidi e frequenti i provvedimenti di allontanamento dal territorio. Come in occasione delle precedenti leggi (Foschi, Martelli e Turco-Napolitano), anche la Bossi-Fini è accompagnata da un processo di regolarizzazione attraverso sanatoria, processo che assume le dimensioni della più grande regolarizzazione di massa nella storia dell'immigrazione e che infatti è stato più volte definito come «la grande regolarizzazione del 2002». Le principali novità introdotte dalla Bossi-Fini si possono riassumere in una serie di interventi, che modificano il Testo Unico varato pochi anni prima.

Partiamo dall'ingresso in Italia. I cittadini stranieri non possono più entrare regolarmente in Italia usufruendo della cosiddetta «sponsorizzazione», prevista dalla Turco-Napolitano. Possono varcare legalmente le frontiere italiane solo se hanno già firmato un contratto, usufruendo della finestra annuale di ingresso per lavoro prevista ogni anno dal «decreto flussi». La loro permanenza in Italia è vincolata al «contratto di soggiorno», secondo una procedura che prevede formalmente la perdita del permesso di soggiorno nel caso di perdita del contratto di lavoro⁴². Con la Bossi-Fini viene inoltre ristretta la cerchia dei familiari per cui è possibile chiedere il ricongiungimento. Novità importanti sono previste anche in materia di allontanamento dal territorio. La durata massima di permanenza nei Centri di permanenza temporanea è estesa da 30 a 60 giorni. L'espulsione di uno straniero viene inoltre immediatamente eseguita tramite accompagnamento alla frontiera. Se l'espulsione non viene eseguita, se la persona non può essere rinchiusa in un Centro di permanenza temporanea o se sono stati superati i termini del trattenimento in un Cpt il questore emana un provvedimento con il quale allo straniero viene intimata l'espulsione nei 5 giorni successivi, pena l'arresto in caso di mancata ottemperanza. In tema di allontanamento è utile ricordare anche la possibilità, prevista dalla

⁴¹ A. Ballerini, A. Benna, *Il muro invisibile: immigrazione e legge Bossi-Fini*, Fratelli Frilli, Genova 2002.

⁴² Nel dibattito iniziale la consequenzialità del rapporto tra perdita del lavoro e perdita del diritto di soggiorno aveva un carattere più marcato di quanto poi effettivamente stabilito dalla legge, che prevede comunque delle finestre di disoccupazione e ricerca di lavoro in occasione della fine di un contratto o di un licenziamento.

legge, di respingere in mare in acque extraterritoriali – previo accordo bilaterale con i Paesi limitrofi – le imbarcazioni con a bordo migranti.

Rispetto al diritto di asilo la legge modifica l'organizzazione delle procedure con cui vengono valutate le domande dei richiedenti, superando la Commissione centrale unica e programmando l'insediamento delle Commissioni territoriali.

La Bossi-Fini voleva mandare un segnale preciso di rigidità e di chiusura rispetto alle politiche migratorie. In merito alla rigidità, gli effetti della legge sul breve e sul lungo periodo si possono racchiudere in una generale precarizzazione delle condizioni di vita e di lavoro degli stranieri, alle prese con un percorso a ostacoli ancora più faticoso del passato intriso di burocrazia, discrezionalità, dipendenza dai rispettivi datori di lavoro. Un percorso che ha generato una notevole oscillazione di lavoratori e lavoratrici dentro e fuori la regolarità, anche in presenza di occupazione. Rispetto alla chiusura, l'obiettivo governativo non può dirsi in alcun modo raggiunto, perché la regolarizzazione che accompagnò la nuova legge determinò un afflusso senza precedenti di domande: 701.906 (accolte il 90,5%). Le regioni che dominano il panorama statistico sono Lombardia (159.151 domande) e Lazio (124.283), seguite da Campania (68.460) e Veneto (61.552). Passando alle tipologie di lavoro, prevalgono le richieste per lavoro subordinato (53%), seguite dal lavoro domestico (27%) e dall'assistenza (20%). Guardando invece alle nazionalità dei richiedenti, i primi gruppi rappresentati sono Romania (142.963 domande, il 20,4% del totale), Ucraina (106.633, il 15,2%), Albania (54.075, il 7,7%), Marocco (53.746, il 7,7%), Ecuador (36.591, 5,2%)⁴³. Rispetto ai dati già ricordati sui residenti al censimento del 2001, spiccano due novità importanti: l'immigrazione proveniente dall'Ucraina e quella proveniente dall'Ecuador. Naturalmente un dato che colpisce per la sua rilevanza quantitativa è quello relativo ai rumeni, che da soli assorbono circa un quinto delle domande di regolarizzazione presentate.

4. *Un nuovo scenario*

Gli anni che seguono la grande regolarizzazione sono anni in cui l'immigrazione cresce ancora. Tra il 2001 e il 2008 le presenze straniere

⁴³ *La regolarizzazione degli stranieri. Nuovi attori nel mercato del lavoro italiano*, a cura di E. Zucchetti, Franco Angeli, Milano 2004; G.C. Blangiardo, *La presenza straniera in Italia: primo bilancio dopo la regolarizzazione del 2002*, in Aa.Vv., *Nono Rapporto sulle migrazioni 2003*, Fondazione I.S.MU., Franco Angeli, Milano 2004.

risultano triplicate: da 1.334.889 a 3.891.295. Alla fine del 2010 la popolazione straniera che risulta presente nel Paese supera i 4 milioni e mezzo di persone⁴⁴. La dimensione ormai consolidata e strutturale dell'immigrazione è molto evidente, come sottolineano nel 2008 due tra i più esperti osservatori.

I volumi di immigrazione in Italia sono tra i più alti del mondo sviluppato, e non è lontano il momento nel quale le comparazioni, per avere un senso, dovranno essere fatte con i tradizionali Paesi d'immigrazione nordamericani e non più con i Paesi a immigrazione riluttante dell'Europa settentrionale, che hanno oggi tassi di immigrazione drasticamente più bassi [...]. Pochi riescono a dubitare che la popolazione straniera sia un fenomeno strutturale destinato a mantenere una rilevanza negli anni a venire. Interi settori economici dipendono oggi in modo più o meno rilevante dalla presenza di una forza lavoro straniera. Ma non è solo questo. Oggi oltre uno straniero su cinque ha meno di diciotto anni e molti di essi, essendo nati e cresciuti nel nostro Paese, sono stranieri ma non immigrati. L'immigrazione in Italia non ha solo un passato, ma anche un futuro⁴⁵.

Nonostante un acceso dibattito tra il 2006 e il 2007 e la discussione di una proposta di legge presentata dai ministri dell'Interno e della Solidarietà sociale Amato e Ferrero nel secondo governo Prodi⁴⁶, il contesto legislativo resta immutato e per individuare una ulteriore fase di svolta delle politiche migratorie italiane occorre arrivare al biennio 2008-09.

All'interno di una congiuntura economica negativa causata dalla crisi si fa strada nel governo di centro-destra una ulteriore scelta repressiva in tema di immigrazione. Il binomio sicurezza pubblica – immigrazione non rappresenta più solo l'orizzonte culturale e politico dell'impianto polemico agitato dalle forze politiche⁴⁷. Tale binomio si inizia a configurare come un vero e proprio dispositivo normativo: i principali provvedimenti governativi rispetto all'immigrazione iniziano ad essere contenuti all'interno di decreti che affrontano il tema della sicurezza pubblica. Il provvedimento più indicativo in questa direzione è la legge n. 94 del 2009, denominata *Disposizioni in materia di pubblica sicurezza*. La legge modifica innanzitutto la permanenza irregolare da infrazione amministrativa a reato perseguibile d'ufficio, prevedendo una contravvenzione penale o una pena pecuniaria. Estende il periodo massimo di

⁴⁴ L'Istat attesta 4.570.317 persone di cittadinanza straniera: Istat, *La popolazione straniera residente in Italia*, Statistiche Report, Roma, 22 settembre 2011.

⁴⁵ A. Colombo, G. Sciortino, *Introduzione a Stranieri in Italia. Trent'anni dopo*, a cura di Idd., il Mulino, Bologna 2008, p. 8.

⁴⁶ F. Scuto, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Giuffrè, Milano 2012, p. 205.

⁴⁷ Sul rapporto tra crisi economica e politiche migratorie si veda: *Navigando a vista. Migranti nella crisi economica tra lavoro e disoccupazione*, a cura di D. Sacchetto e F.A. Vianello, Franco Angeli, Milano 2013.

trattenimento nei Cie da 60 a 180 giorni, anche per i richiedenti asilo. Allarga inoltre a due anni il periodo minimo per ottenere la cittadinanza italiana tramite matrimonio⁴⁸. La legge istituzionalizza il percorso di integrazione, introducendo la firma di un accordo di convivenza e la conoscenza della lingua italiana per chi richiede la carta di soggiorno. Successivamente, nel 2011, tale percorso è stato reso attuativo all'interno dell'«Accordo di integrazione», obbligatorio per tutti coloro che richiedono un permesso di soggiorno di almeno un anno⁴⁹.

Nell'analisi dell'evoluzione delle politiche migratorie italiane in questo scorcio di inizio secolo non possiamo dimenticare lo scenario internazionale. Soprattutto a livello europeo, tra il 2000 e il 2010, si sono susseguite iniziative e decisioni che hanno complessivamente rafforzato un approccio comune alla politica dell'immigrazione da parte dei Paesi membri della Ue, sulla base di quattro principi-guida stabiliti nel 1999 a Tampere: piano comune sull'asilo, accordi con i Paesi di origine, equo trattamento dei cittadini di Paesi terzi, gestione coordinata dei flussi. Nella prima fase, fino al 2005, tale approccio ha coinciso sostanzialmente con l'armonizzazione delle procedure soprattutto in tema di contrasto all'irregolarità, di ricongiungimenti familiari e di rimpatri. A partire dal 2005 invece è stata incentivata la politica di partnership con i Paesi di origine, insieme allo scambio di informazioni tra i Paesi membri, all'ulteriore investimento sul contrasto all'immigrazione irregolare e alla pianificazione del reclutamento di lavoratori qualificati e altamente qualificati⁵⁰. Un tassello cruciale a livello internazionale è l'allargamento a Est dell'Unione europea, che soprattutto con l'inclusione nel 2007 di Bulgaria e Romania ha determinato il cambiamento di status dei cittadini di quei Paesi, non più considerati come extra-comunitari.

Dal punto di vista dell'azione internazionale dell'Italia, un punto di passaggio fondamentale è l'accordo del 2008 con la Libia di Gheddafi. Firmato dal governo Berlusconi, l'accordo sistematizza nella parte riguardante le migrazioni un percorso che i due Paesi avevano iniziato a sperimentare già negli anni precedenti e che prevedeva di fatto il controllo da parte libica dei flussi di migranti diretti verso le coste italiane, in cambio di finanziamenti, con lo scopo di limitare e contenere l'emigrazione verso l'Europa. La cooperazione italo-libica aveva già provocato polemiche e

⁴⁸ M. Ferrero, *Il «Pacchetto sicurezza»: dall'integrazione subalterna degli immigrati, alla loro criminalizzazione*, in *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, a cura di P. Basso, Franco Angeli, Milano 2010, pp. 423-38.

⁴⁹ *Il dovere di integrarsi. Oltre il logos multiculturalista*, a cura di M. Russo Spena e V. Carbone, Armando, Roma 2014.

⁵⁰ C. Di Stasio, *La politica migratoria europea. Da Tampere a Lampedusa*, Esi, Napoli 2012.

critiche poiché il destino dei migranti intercettati e internati in Libia era del tutto slegato dalle convenzioni internazionali (la Libia non è firmataria della Convenzione di Ginevra del 1951). Il testo firmato nel 2008 è molto articolato e riguarda in generale «amicizia, partenariato e cooperazione», come recita il titolo. La sottoscrizione ha avuto un'importanza storica, perché ha rappresentato il superamento della reciproca ostilità tra i due Paesi seguita alla fine del colonialismo italiano, notevolmente rafforzata dopo l'ascesa al potere di Gheddafi a partire dal 1969. Il riferimento alle migrazioni è contenuto nell'articolo 19, intitolato significativamente *Collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, all'immigrazione clandestina*: come nella legge 94 già richiamata il governo delle migrazioni anche a livello internazionale viene inserito all'interno del controllo della sicurezza, del terrorismo e della criminalità. Di fatto, l'Italia – che agisce in quanto Paese di frontiera dell'Europa con la responsabilità di sorvegliare il confine meridionale Ue – affida alla Libia non solo il compito di impedire l'afflusso di immigrati in Italia ma anche quello di contenere i flussi migratori a Sud della Libia: la frontiera meridionale europea è definitivamente esternalizzata, sia a livello geografico sia a livello di gestione effettiva dei movimenti di popolazione.

Una delle prime conseguenze del trattato del 2008 è la politica dei respingimenti in mare che il governo Berlusconi è in grado di annunciare il 7 maggio 2009 tramite il ministro dell'interno Maroni: «tutte le imbarcazioni di migranti intercettate in mare saranno d'ora in poi rimandate indietro in Libia»⁵¹. La pratica dei respingimenti verrà in seguito condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ma in fatto di arrivi via mare resterà al centro delle opzioni del governo italiano.

La situazione internazionale è destinata però a cambiare di lì a poco con la stagione delle cosiddette «primavere arabe», a partire dal 2011: l'intero scenario geopolitico del Mediterraneo conosce un sommovimento rapido e impetuoso, che ha una serie di effetti a catena sull'articolazione dei flussi migratori.

Proviamo a questo punto a ricostruire in forma molto schematica l'impatto che ha avuto sull'Italia la stagione apertasi nel 2011.

I primi mesi del 2011 restituiscono un contesto di profonda difficoltà da parte delle istituzioni italiane, che si manifesta a più livelli. Ciò che accade nell'isola di Lampedusa è esemplificativo di una generale paralisi

⁵¹ A. Custodero, *Immigrati Maroni esulta. Un trionfo portarli in Libia*, in «la Repubblica», 8 maggio 2009, p. 2. Sugli accordi tra Italia e Libia alla luce dello scenario migratorio internazionale si veda E. Paoletti, F. Pastore, *Sharing the Dirty Job on the Southern Front? Italian-Libyan Relations on Migration and their Impact on the European Union*, IMI Working Papers Series (International Migration Institute, Oxford University), XXIX, 2010.

nelle scelte e nel processo decisionale. L'isola è gremita di persone: migliaia di immigrati sbarcati fin dalle prime settimane di gennaio dormono per terra e vivono per strada, arrangiandosi come possono. Qualsiasi programma di ricollocazione in Italia oltre Lampedusa è oggetto di critiche e proteste. Le ipotesi avanzate dal governo italiano di riportare in Tunisia i migranti si scontrano con l'opposizione del governo tunisino, appena insediatosi dopo la «rivoluzione dei gelsomini». La situazione è ancora più difficile con la Libia, dove a febbraio un'insurrezione, rapidamente sfociata in guerra civile, ha scalzato il governo di Gheddafi. Nel giro di poche settimane salta definitivamente, sul piano internazionale, quel sistema di accordi bilaterali che negli anni precedenti aveva garantito, almeno sulla carta, il controllo dei movimenti migratori nel Mediterraneo, attraverso espulsioni e contenimento dei flussi. Il governo italiano decreta lo stato di emergenza nazionale, già adottato negli anni precedenti in molteplici occasioni di fronte ad arrivi di immigrati ritenuti eccezionali. Parallelamente, viene assegnato un permesso di soggiorno di tipo umanitario a tutti coloro che sono arrivati dal Nord Africa nel periodo gennaio-aprile 2011⁵².

Gli eventi della prima metà del 2011 hanno conseguenze notevoli, destinate a durare a lungo. Due sono gli aspetti principali: l'impatto interno al contesto italiano e la ricaduta sul ruolo internazionale dell'Italia.

A livello interno, una novità è l'aumento delle richieste di asilo politico, che ha dato vita a una nuova forma di accoglienza, denominata straordinaria. Fino al 2011 l'accoglienza dei richiedenti asilo era sostanzialmente riconducibile a due percorsi: da un lato gli Sprar (Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati) dall'altro lato i Cara (Centri di accoglienza richiedenti asilo). Il sistema degli Sprar, gestito dal Ministero dell'interno in collaborazione con gli enti locali, garantiva un percorso di tutela orientato alle singole esigenze dei rifugiati ed era pensato per favorire la loro autonomia e integrazione sul territorio⁵³. I Cara rappresentavano invece un livello più emergenziale di accoglienza, finalizzato ai soli richiedenti asilo nella fase di espletamento delle loro domande di protezione e pensato per gestirne l'assistenza ma allo stesso tempo limitarne la libertà di movimento sul territorio. I fatti del 2011 hanno introdotto una nuova tipologia di centri, di dimensioni più grandi, chiamati prima centri Ena (Emergenza Nord Africa) e poi dal 2014 Cas, Centri di accoglienza straordinaria. Sono strutture che vengono prese in carico dalle prefetture e

⁵² S. Bontempelli, *Da «clandestini» a «falsi profughi». Migrazioni forzate e politiche migratorie italiane dopo le primavere arabe*, in «Meridiana», 86, 2016, pp. 167-79.

⁵³ C. Marchetti, *Le sfide dell'accoglienza: passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in «Meridiana», 86, 2016, pp. 121-43.

affidate nella gestione a organizzazioni del privato sociale. Il numero delle persone accolte a partire dalla crisi del 2011 si è progressivamente esteso in misura considerevole e tale estensione ha influito sia sulle modalità stesse dell'accoglienza sia sui contesti sociali, economici e politici in cui hanno sede i centri. Per capire le dimensioni di tale sviluppo basta guardare ai dati dal 2012 al 2016. In Italia infatti il numero di richiedenti asilo e rifugiati ospitati nei vari centri governativi è passato da 16.844 a 188.084. La maggior parte degli accolti è ospitata nei Cas: nel 2016 sono 137.218, pari al 73% del totale⁵⁴.

5. *La crisi delle politiche migratorie*

Non è facile ricostruire un quadro generale delle caratteristiche di questo articolato sistema di accoglienza: di certo parallelamente all'incremento degli ospiti sono diventate sempre più evidenti le criticità dell'intero protocollo, soprattutto di quello pensato per situazioni particolarmente emergenziali (come i Cas) che come è evidente dai dati è di gran lunga quello più utilizzato. Diverse inchieste della magistratura hanno messo in luce la gestione clientelare dei procedimenti di affidamento, il mancato rispetto degli standard minimi che dovrebbero garantire i centri in termini di servizi e condizioni di alloggio, in alcuni casi la presenza di vere e proprie associazioni a delinquere che hanno pilotato e coordinato l'apertura dei centri e la distribuzione degli ospiti. È stata soprattutto l'inchiesta denominata «Mafia capitale» portata avanti dalla Procura della Repubblica di Roma a svelare le opacità dell'intreccio tra privato sociale, decisori politici e amministrazione, coinvolgendo l'intero sistema, sia quello Sprar sia quello di emergenza⁵⁵.

La diffusione dell'accoglienza sul territorio ha suscitato polemiche e conflitti di vario genere, molto spesso riconducibili ad attori politici di destra ed estrema destra che hanno pilotato e coordinato le proteste riempiendo di contenuti apertamente razzisti e xenofobi. Il tema dell'accoglienza è diventato a partire dal 2011 uno dei temi più dibattuti al centro dell'agenda politica.

Passando al livello internazionale, dobbiamo necessariamente guardare a tre orizzonti: quello europeo, quello marittimo relativo soprattutto

⁵⁴ *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, a cura di Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale Sprar, Roma 2017.

⁵⁵ Per l'articolazione dell'inchiesta e le sue caratteristiche si veda il numero monografico *Mafia capitale* della rivista «Meridiana», 87, 2017.

to alle operazioni di salvataggio e infine quello della proiezione italiana verso il Nord Africa.

L'Italia non è il solo Stato europeo a trovarsi di fronte al tema degli arrivi legati alla crisi internazionale successiva al 2011. Per la sua posizione geografica è però insieme alla Grecia tra gli Stati che hanno conosciuto con maggiore continuità la dimensione strutturale e costante degli arrivi via mare. L'accelerazione degli arrivi nel 2011 e il successivo allargamento alla rotta del Mediterraneo orientale e ai Balcani hanno posto in maniera inedita rispetto al passato il tema della risposta europea alle migrazioni, in particolare alle migrazioni forzate e alla gestione delle domande di asilo. Con il 2011 si apre una stagione di continui e frequenti conflitti in merito alle politiche migratorie tra i Paesi aderenti all'Unione europea. Soffermandoci solo su quelli che hanno riguardato l'Italia, l'origine di questi conflitti è legata essenzialmente alla Convenzione di Dublino, che stabilisce che coloro che intendono chiedere l'asilo politico sono vincolati a presentare domanda nel primo Stato europeo dove arrivano. Tale procedura si scontra con la maggior parte dei progetti migratori dei richiedenti, che intendono andare oltre l'Italia e l'Europa meridionale. Da qui le accuse incrociate: gli Stati dell'Europa continentale accusano l'Italia di non svolgere la propria funzione di Paese di frontiera, permettendo a molti migranti di uscire dall'Italia. Di converso, il governo italiano lamenta la difficoltà di gestire l'afflusso di immigrati senza la dovuta collaborazione degli altri Paesi europei. Il sistema europeo comune di asilo, approntato fin dagli anni novanta a seguito della crisi jugoslava, mostra a partire dal 2011 tutti i suoi limiti, anche perché le procedure nazionali in tema di accoglienza restano diverse e molto difforni da Paese a Paese. Per capire le dimensioni dello scontro basta guardare alla progressiva militarizzazione delle frontiere tra i Paesi europei con lo schieramento di ingenti forze di polizia per scongiurare l'attraversamento del confine in uscita dall'Italia⁵⁶. Anche le frontiere terrestri dell'Italia, oltre a quelle marittime, sono tornate ad essere luoghi di conflitto e teatro di episodi drammatici, quali la morte di persone che cercano di entrare in Francia attraverso le Alpi.

Ma veniamo appunto al confine marittimo. L'aumento delle imbarcazioni in viaggio verso l'Italia, l'altissimo numero di incidenti e di morti in mare, il dibattito sui salvataggi e sui mancati salvataggi da parte delle autorità italiane e da parte delle organizzazioni non governative hanno agito in modo convergente: la frontiera marittima a Sud dell'Italia è balzata al centro del dibattito italiano e internazionale.

⁵⁶ F. Cherubini, *Asylum Law in the European Union*, Routledge, New York 2015; M. Vitiello, *La crisi dei rifugiati e il sistema europeo comune di asilo: che cosa non ha funzionato?*, in «Meridiana», 86, 2016, pp. 145-66.

Dal punto di vista del coinvolgimento governativo si sono susseguite differenti fasi di intervento, culminate a partire dall'ottobre 2013 nell'allestimento dell'Operazione Mare Nostrum, organizzata dalla Marina militare e dall'Aeronautica per il salvataggio in mare. L'operazione ha avuto una durata di un anno ed è stata seguita dall'Operazione Triton gestita da Frontex, il programma di controllo delle frontiere dell'Unione europea. Il numero complessivo di morti nel Mediterraneo durante i viaggi verso l'Europa è cresciuto in modo progressivo, passando secondo i dati dell'Unhcr da circa 1500 nel 2011 a circa 4700 nel 2016⁵⁷. Un episodio che ha rappresentato una cesura importante nell'evoluzione della vicenda è la strage di Lampedusa, avvenuta il 3 ottobre 2013, quando l'incendio e il naufragio di un peschereccio partito dalla Libia che si trovava a meno di un miglio di distanza dalle coste italiane ha provocato la morte di 368 persone⁵⁸.

L'insistenza sulla necessità di limitare i flussi migratori provenienti dalle coste dei Paesi nordafricani ha favorito da parte del governo italiano in accordo con i Paesi dell'Unione europea un progressivo e articolato intervento nei contesti di transito situati in Medio Oriente e in Nordafrica. Già l'accordo con la Libia del 2008 sottoscritto con l'allora presidente Gheddafi aveva previsto il finanziamento di politiche di blocco del transito di migranti, attraverso l'apertura di centri di detenzione direttamente in Libia. Nel 2016-17 il governo italiano ha raggiunto accordi con le diverse fazioni che controllano il territorio libico per una ulteriore stretta, che ha suscitato polemiche e critiche da parte delle organizzazioni umanitarie. Inoltre, sono state annunciate missioni militari anche nell'Africa subsahariana, ad esempio in Niger, con l'obiettivo di controllare ulteriormente l'andamento dei flussi migratori.

Negli anni successivi al 2011 una delle questioni più dibattute in merito alle politiche migratorie italiane è il tema della motivazione dei flussi e la conseguente risposta istituzionale in termini di accesso al diritto di soggiorno.

Guardando all'evoluzione dei motivi che garantiscono il rilascio dei permessi di soggiorno nel quinquennio 2011-16 possiamo osservare una complessiva trasformazione. Nel 2011, soffermandoci sui soli cittadini non comunitari, il 34,4% degli ingressi avveniva attraverso permessi di soggiorno assegnati per lavoro, il 38,9% per motivi di famiglia, l'8,7% per motivi di studio e l'11,8% per asilo politico e protezione umanitaria. Cinque anni dopo, nel 2016, la situazione è completamente diversa: il lavoro scende vertiginosamente al 5,7%, i motivi familiari aumentano al 45,1%,

⁵⁷ *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017* cit.

⁵⁸ Sulla strage del 2013 si veda A. Leogrande, *La frontiera*, Feltrinelli, Milano 2015.

i motivi di studio restano stabili al 7,5% e l'asilo/protezione umanitaria cresce notevolmente toccando il 34,3% dei permessi di soggiorno totali⁵⁹. L'aumento dei ricongiungimenti familiari indica evidentemente un processo di stabilizzazione dei flussi. Il crollo dei permessi di soggiorno per lavoro e l'aumento di quelli legati all'asilo indicano invece una tendenza che stimola una riflessione più complessiva sulle politiche migratorie adottate dall'Italia.

Ferruccio Pastore ha efficacemente messo in evidenza la contraddizione tra il panorama normativo in vigore costruito alla fine degli anni novanta e il contesto migratorio successivo alla crisi economica internazionale, un contesto profondamente mutato rispetto agli anni in cui era stata immaginata la macchina istituzionale di governo delle politiche migratorie, con il Testo Unico del 1998.

Mentre l'attenzione politica e mediatica si focalizza comprensibilmente sulla gestione della crisi dei rifugiati, si osserva una mancanza di attenzione sempre più preoccupante verso l'ordinaria amministrazione. La gestione dell'immigrazione «normale», messa in secondo piano anche dall'inerzia timorosa della politica, resta affidata a un sistema di norme ormai obsoleto e sempre meno effettivo. Tanto da assomigliare sempre di più a una di quelle zombie policy che, nelle parole del Nobel 2008 per l'economia Paul Krugman, «avrebbe[ro] dovuto morire da tempo di fronte all'evidenza di fatti che ne minano le premesse fondamentali, ma che in qualche modo continua[no] a trascinarsi in giro» (P. Krugman, *Zombie of 2016*, «The New York Times», 24 aprile 2015)⁶⁰.

La crisi economica e le crisi umanitarie hanno generato una situazione senza precedenti, che si è aggiunta a un'evidente paralisi delle politiche migratorie italiane. Escludendo i motivi di famiglia e i motivi di studio, l'unica strada legale per entrare in Italia sembra essere garantita dall'opzione del diritto di asilo, che di fronte alla chiusura dei flussi per lavoro si configura come tentativo estremo per superare le maglie strettissime della politica migratoria italiana. A partire dal 2009 infatti i governi italiani hanno sistematicamente ridotto e a volte anche chiuso del tutto il canale dei flussi per lavoro, organizzati ogni anno secondo la legge con un apposito decreto. Nel 2008 l'ultimo decreto-flussi di una certa entità (172.000 permessi di soggiorno) servì in pratica per assorbire le domande dell'anno precedente rimaste non soddisfatte. Nel 2009 il governo Berlusconi stabilì il blocco dei flussi ad eccezione di quelli per lavoro stagionale. Nel 2012 il governo Monti autorizzò l'arrivo di soli 17.850 lavoratori extra Ue non stagionali attraverso il

⁵⁹ Istat, *Cittadini non comunitari. Presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza*, Statistiche report, Roma, 10 ottobre 2017.

⁶⁰ F. Pastore, *Zombie policy. Politiche migratory inefficienti tra inerzia politica e illegalità*, in «il mulino», 4, 2016, p. 593.

decreto flussi. L'alternativa alla regolazione tramite flussi annuali, in Italia, è stata tradizionalmente rappresentata – come abbiamo già notato – dalle periodiche sanatorie. Anche questo strumento è stato però di fatto abbandonato, con l'eccezione di due iniziative – nel 2009 e nel 2012 – limitate però ad alcune particolari categorie lavorative. Si è trattato, tra l'altro, di iniziative che hanno dato vita a lunghissimi strascichi giudiziari e che dal punto di vista quantitativo sono andate notevolmente al di sotto delle aspettative degli stessi ambienti istituzionali che le hanno promosse.

Guardando all'evoluzione delle politiche, ricordiamo che a partire dal 2011 anche il diritto di asilo viene sottoposto ad alcune restrizioni, culminate nell'emanazione del decreto Minniti-Orlando del 2017, sulle quali rimando al contributo di Enrico Gargiulo presentato in questo numero. L'autore propone una disanima del provvedimento alla luce del complessivo ruolo svolto dal ministro dell'Interno Marco Minniti nelle più recenti iniziative legate all'immigrazione e al tema della sicurezza, tema sul quale costruisce una proposta politica caratterizzata da un approccio particolarmente legato all'ordine pubblico.

Le importanti modifiche di tipo restrittivo introdotte dal decreto Minniti-Orlando non hanno avuto un riscontro significativo al di fuori degli addetti ai lavori. Sono stati soprattutto gli stessi immigrati stranieri a comprenderne le conseguenze perché direttamente interessati e giuristi, operatori, studiosi che si sono concentrati sull'impatto del provvedimento. Oltre al tema dell'accoglienza e dei cosiddetti «sbarchi», nel periodo in cui venivano discusse le novità legislative è stato un altro il tema che ha dominato il confronto politico sull'immigrazione: la riforma della legge sulla cittadinanza, erroneamente e sbrigativamente definita «ius soli». Il tentativo di riformare la legge del 1992 si era già arenato nella XVI legislatura (2008-13). Sul finire della successiva legislatura però la campagna nazionale di sensibilizzazione «L'Italia sono anch'io» depositava una nuova proposta che aggregava una legge di iniziativa popolare e le precedenti bozze. Nella nuova legislatura veniva approvata dopo una lunga discussione la proposta di riforma all'interno di un provvedimento licenziato dalla Camera il 13 ottobre 2015. Rispetto alle precedenti iniziative questa nuova riforma prevedeva anche il cosiddetto «ius culturae». Alla discussione alla Camera ha fatto seguito uno scontro durissimo tra i fautori della proposta e i contrari: gli stessi esponenti della maggioranza di governo hanno di fatto scelto di non far approvare la riforma, tra la delusione delle associazioni legate alle seconde generazioni. Questo scontro si è prolungato per due anni, fino alla seduta del Senato del 23 dicembre 2017, l'ultima utile per approvare la riforma prima dello scioglimento delle camere e la fine della legislatura: la mancanza del numero legale ha impedito anche la votazione.

6. Conclusioni

A partire dal 2015 l'Italia sembra conoscere una fase di stabilizzazione se non di vero e proprio calo dei flussi di immigrazione straniera⁶¹, a fianco all'aumento delle acquisizioni di cittadinanza e al rafforzamento delle partenze verso l'estero sia di cittadini italiani sia di stranieri. Ma proprio in questo ultimo scorcio sono emerse in modo plateale le caratteristiche salienti che hanno segnato fin dalla fine degli anni sessanta l'approccio delle istituzioni italiane. Sono sei, in sintesi, i nodi decisivi che occorre richiamare in conclusione rispetto all'evoluzione del governo dell'immigrazione straniera.

Innanzitutto, la costante soluzione delle sanatorie come strumento di regolazione politica dei flussi. In assenza di una politica attiva di reclutamento di lavoratori e lavoratrici dall'estero (quale quella ad esempio varata dalla Germania federale proprio a partire dall'accordo bilaterale sottoscritto con lo Stato italiano nel 1955), l'Italia si è trovata di fatto a rincorrere le persone giunte sul proprio territorio cercando di gestirne la presenza. La situazione che si è sedimentata ha alimentato un drammatico paradosso, meno evidente prima della crisi economica iniziata nel 2008 ma già strisciante, poi esploso con forza: l'inserimento nella società italiana è avvenuto attraverso l'ingresso subalterno nel mercato del lavoro, bilanciato da una regolarizzazione tardiva e comunque generalmente non risolutiva. In secondo luogo, la marginalizzazione delle politiche di integrazione, costantemente rinviate, sottofinanziate, delegate a soggetti terzi. In terzo luogo, la connessione tra la storia delle politiche migratorie e la storia delle politiche per il lavoro, il cui esito si può riassumere nella progressiva e dilagante precarizzazione delle condizioni contrattuali, che nel caso della popolazione straniera comporta anche una precarizzazione della stessa permanenza in Italia. In quarto luogo, il legame crescente con le istituzioni europee, molto evidente soprattutto a partire dalla legge Turco-Napolitano e la conseguente articolazione delle politiche sull'immigrazione attorno a un complessivo bilanciamento tra politica estera, politica sociale, politica economica e ordine pubblico. In quinto luogo la costante visione di eccezionalità della presenza straniera, ritenuta perennemente come una parentesi – destinata in qualche modo a chiudersi – e non come una dimensione strutturale di una società complessa. Infine, la difficoltà a governare i flussi di rifugiati e richiedenti asilo, ricono-

⁶¹ Si vedano: *Rapporto sulla popolazione. Le molte facce della presenza straniera in Italia*, il Mulino, Bologna 2017; C. Bonifazi, *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi: realtà e prospettive*, in *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*, a cura di C. Bonifazi, Cnr Irpps, Roma 2017, pp. 7-41.

sciuti di fatto in modo compiuto solo nel 1990 e catapultati dopo il 2010 al centro di un dibattito politico incapace di assumerne la dimensione specifica e le peculiarità.

L'integrazione tra l'approccio storico e le metodologie proprie delle scienze sociali può portare a una convergenza di attenzione per favorire la comprensione e l'ulteriore approfondimento di queste caratteristiche, che possono rappresentare una chiave di lettura utile a riconoscere nell'immigrazione un punto di vista con cui interpretare l'evoluzione della storia dell'Italia repubblicana.