

La storia dell'immigrazione nell'Italia repubblicana

Relazione di Michele Colucci

Istituto di studi sul Mediterraneo – Consiglio Nazionale delle Ricerche

L'intero arco di tempo in cui si sviluppa la storia dell'Italia repubblicana - dalla fine della seconda guerra mondiale a oggi – è caratterizzato dalla presenza in forme diverse del tema dell'immigrazione straniera. Questa traccia si limita a fornire alcuni spunti relativi al punto di vista delle ricostruzioni delle politiche, mentre nell'esposizione orale cercherò di allargare ulteriormente l'orizzonte.

L'analisi muove i suoi primi passi dal periodo della ricostruzione post-bellica (par. I), per poi concentrarsi sulla fase compresa tra i primi anni sessanta e gli anni ottanta (par. II). Successivamente viene esaminata la stagione in cui a partire dal 1986 fino al 1998 si alternano nuovi e significativi interventi legislativi (par. III). Il contributo prosegue prendendo in esame il primo decennio del Duemila (par. IV) e le caratteristiche dello scenario più recente (par. V).

### *I. La ricostruzione*

Già subito dopo la fine della seconda guerra mondiale si sviluppano alcuni movimenti migratori che hanno come destinazione l'Italia, in una fase caratterizzata prevalentemente dagli arrivi legati alle conseguenze della seconda guerra mondiale, sia per quanto riguarda la presenza di popolazioni sfollate sia per quanto riguarda gli esiti dei processi di decolonizzazione. In questa prima stagione - che possiamo collocare tra il 1945 e i primi anni sessanta – l'orizzonte principale di intervento da parte delle istituzioni è riconducibile al tentativo di governare la presenza dei profughi, che già nel pieno della guerra aveva provocato polemiche e conflitti in seno alle autorità preposte al loro controllo e alla loro assistenza.

Nei primi anni del dopoguerra rispetto alla questione dei profughi ci troviamo di fronte a due canali paralleli di iniziative: da un lato la discussione e l'elaborazione rispetto al tema del diritto d'asilo, dall'altro lato la gestione concreta dell'assistenza a coloro che si trasferiscono in territorio italiano o si limitano a un periodo di transito. In tema di diritto d'asilo la Costituente - a seguito di un dibattito non privo di frizioni – approva l'articolo 10 della Costituzione ma già negli anni seguenti è chiaro come la sua concreta applicazione risulti sottoposta a numerose restrizioni, legate principalmente a tre ragioni: la mancanza di una legislazione *ad hoc*, la cosiddetta "riserva geografica" e la cosiddetta "riserva temporale". Dal punto di vista dell'azione concreta i primi anni del dopoguerra sono dominati da una costellazione di campi, in cui le diverse popolazioni che cercano rifugio in Italia sono collocate in via inizialmente solo provvisoria. Nascono centri profughi, campi di smistamento, piccoli e grandi alloggiamenti collettivi in cui convivono le esperienze più diverse. Per capire le dimensioni della questione basta gettare uno sguardo alla situazione che si trova di fronte l'IRO (International Refugee Organization) quando nel 1949 entra in azione in Italia, organizzando l'assistenza a 23.461 rifugiati nei campi pensati per il medio periodo, a 11.520 nelle strutture allestite per chi è in procinto di ripartire immediatamente (è il caso degli ebrei in transito verso la Palestina) e a 11.941 persone che si trovano fuori dai campi.

Negli anni della ricostruzione post-bellica non sono solo i profughi a rappresentare il volto dell'immigrazione dall'estero. Come in molti altri paesi europei, anche in Italia i processi di decolonizzazione determinano movimenti migratori diretti verso le ex madrepatrie. Nel caso italiano è molto rilevante il flusso di donne provenienti da Somalia, Etiopia ed Eritrea, che vengono collocate prevalentemente nel settore del lavoro domestico. I flussi migratori che si sviluppano da queste aree già nel corso degli anni cinquanta danno vita a un movimento sempre più rilevante che rappresenta fino ai giorni nostri una caratteristica centrale del sistema migratorio italiano.

Il tema dei profughi, il diritto di asilo e le conseguenze della decolonizzazione determinano già nello scorcio dell'immediato dopoguerra in Italia la diffusione e l'attenzione ai flussi migratori provenienti dall'estero. Se associamo questa realtà alla coeva e crescente centralità dell'emigrazione verso l'estero e delle migrazioni interne possiamo affermare che le migrazioni nel loro complesso (incluse quelle straniere) rappresentano

un tratto centrale dell'Italia repubblicana, niente affatto marginale e residuale già nella fase decisiva della congiuntura legata alla fine della guerra e del regime fascista.

## *II. Dal "miracolo economico" agli anni ottanta*

Nel corso degli anni sessanta del Novecento inizia a manifestarsi un movimento nuovo, destinato a cambiare lo scenario migratorio italiano: lavoratori e lavoratrici iniziano a muoversi verso l'Italia con lo scopo di trovare un'occupazione. Si tratta di movimenti che non sono più riconducibili alle conseguenze della seconda guerra mondiale o ai processi di decolonizzazione ma che risultano legati alle trasformazioni del "miracolo economico".

Il tema del governo di questi flussi va collocato nel contesto più generale dei primi anni sessanta, quando l'elaborazione dell'intervento statale in campo migratorio attraversa in Italia una fase di complessiva transizione, evidente non solo rispetto all'immigrazione straniera ma anche rispetto alle migrazioni interne e all'emigrazione italiana diretta verso l'estero. Rispetto alla mobilità interna, le normative anti-inurbamento pensate dal fascismo per scongiurare le migrazioni interne non "ufficiali" sono abolite nel 1961 e il passaggio al nuovo regime non è semplice. Rispetto all'emigrazione, ricordiamo che nel 1957 i Trattati di Roma prevedono la libera circolazione della manodopera tra i paesi membri del Mercato comune europeo ma anche l'applicazione di tale norma è particolarmente complessa, poiché le politiche rivolte ai lavoratori italiani che si recano all'estero sono pesantemente condizionate dai vincoli posti dai singoli Stati nazionali.

Qualcosa si muove anche rispetto all'immigrazione straniera: la moltiplicazione delle richieste di accreditamento di lavoratori stranieri nel mercato del lavoro pone infatti problemi nuovi al legislatore e all'amministrazione. In questo contesto nel 1963 viene emanata la circolare n. 51 (1963) del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Alcuni studiosi (come Sergio Bontempelli) l'hanno individuata come il primo anello di quella lunghissima catena di disposizioni e di iniziative che hanno di fatto governato – in modo disordinato e poco coerente – la realtà dell'immigrazione straniera prima del varo di una legislazione organica. La circolare dispone la necessità per gli stranieri che desiderano entrare nel territorio nazionale di una autorizzazione al lavoro rilasciata dagli uffici provinciali del lavoro e indispensabile per ottenere il permesso di soggiorno da parte delle questure competenti. Tale autorizzazione può, però, essere rilasciata solo dopo che gli uffici del lavoro hanno chiarito che per quel posto, richiesto da un certo datore, non ci sia un cittadino italiano disponibile. Ecco quindi profilarsi non solo la cosiddetta "preferenza nazionale" (che apparirà e scomparirà nella legislazione fino a essere riproposta con la legge Bossi-Fini del 2002) ma anche l'assunzione dall'estero, prevista successivamente in molti altri provvedimenti. La circolare del 1963 non si ferma a questi aspetti. Le disposizioni previste sono infatti sottoposte a deroga nel caso in cui cittadini stranieri già giunti per altre ragioni (quali turismo o studio) siano interessati a ottenere una autorizzazione al lavoro, senza quindi passare dal percorso dell'assunzione dall'estero. Asher Colombo e Giuseppe Sciortino hanno sottolineato come la reiterazione di tale prassi – fino al 1981 – abbia per lungo tempo collocato l'Italia in una condizione di sanatoria permanente.

Lo sviluppo dell'immigrazione 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 intreccio 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 dà vita a una migrazione di circa diecimila persone, che oltre alla pesca si inseriscono 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 pesca. 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,

che tuttavia giunge compiutamente solo nel 1986. 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 OIL 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 OIL viene più volte richiamata. 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.

Nel 1985 viene firmato l’accordo di Schengen, che inizialmente non viene sottoscritto dall’Italia. 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.

### *III. Dalla legge Foschi agli anni novanta*

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. 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 ambulante.

Nel 1989 a seguito dell’omicidio del bracciante sudafricano Jerry Masslo 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 e il suo sviluppo si intreccia ormai in modo indissolubile alle trasformazioni del contesto internazionale, a partire dalla caduta del Muro di Berlino.

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 alla loro accoglienza. Inoltre, rispetto alla legge Foschi, definisce in modo più articolato le tipologie di permesso di soggiorno: 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”. 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 crescita dell'immigrazione a partire dai primi anni novanta si può leggere attraverso i dati dei censimenti, che rivelano uno sviluppo notevole nel ventennio 1991-2011: si passa dalle 356.159 persone straniere del 1991 alle 1.334.889 del 2001 alle 4.029.145 del 2011.

Tornando ai primi anni novanta, 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 seguenti.

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 un insieme articolato di 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.

Il secondo provvedimento del governo 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 identificati. 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 al decreto 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). Nel frattempo, a livello europeo si registrano sviluppi importanti. Da un lato diventano operative le prime scadenze legate a Schengen, che intanto l'Italia aveva firmato nel 1990. 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).

La legge Turco Napolitano si basa essenzialmente sulla necessità di controllare i flussi migratori, sostenere i processi di integrazione, semplificare le espulsioni. In tema di flussi viene introdotto il permesso di soggiorno per lavoro stagionale e per ricerca di occupazione. Allo stesso tempo viene organizzata una pianificazione annuale di quote per regolare gli arrivi a seconda delle esigenze del mercato del lavoro. Viene introdotta la carta di soggiorno, rilasciata dopo cinque anni di residenza e a fronte di alcuni standard relativi alla capacità di mantenimento del nucleo familiare. La carta di soggiorno prevede una estensione dei diritti di cittadinanza e - pur con alcune eccezioni - l'impossibilità di espulsione. Viene introdotto il permesso di soggiorno per protezione sociale riservato a chi denuncia i propri sfruttatori.

Viene ampliata la possibilità di diniego e respingimento alla frontiera e viene velocizzata la procedura per le espulsioni amministrative. A questo proposito sono introdotti i Centri di permanenza temporanea, luoghi di reclusione riservati agli immigrati non in regola in attesa di essere identificati ed eventualmente espulsi. Su questi centri si apre ben presto una polemica destinata a perdurare nel corso del tempo, poiché il trattamento riservato ai reclusi è pieno di discrezionalità e vengono denunciate già nei primi mesi di vita dei centri irregolarità e abusi di cui sono responsabili gli enti gestori. Dal punto di vista della parità dei diritti con i cittadini italiani, viene tra l'altro riconosciuto il diritto all'assistenza sanitaria anche in mancanza di documenti in regola. 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 pervenute. 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.

#### *IV. Il primo decennio del Duemila*

L'insediamento del centro-destra al governo nel 2001, 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, rappresenta una nuova cesura importante. 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 2002, dopo circa un anno: la nuova legge Bossi-Fini viene approvata definitivamente al Senato l'11 luglio 2002 ed entra in vigore il 10 settembre dello stesso anno.

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 in Italia 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 lavoro. 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 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%).

Gli anni che seguono la grande regolarizzazione sono anni in cui l'immigrazione cresce ancora. Tra il 2001 e il 2008 le presenze straniere 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 persone. La dimensione ormai consolidata e strutturale dell'immigrazione è molto evidente, come sottolineano nel 2008 due tra i più esperti osservatori.

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 Prodi, il contesto legislativo resta immutato e per individuare una ulteriore fase di svolta delle politiche migratorie italiane occorre arrivare al biennio 2008-2009.

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 politiche. 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 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 matrimonio. 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 anno.

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 qualificati. 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 critiche poiché il destino dei migranti catturati 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. 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. 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. La situazione internazionale è destinata 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.

#### *V. Lo scenario più recente*

I primi mesi del 2011 restituiscono un contesto di profonda difficoltà da parte delle istituzioni italiane, che si manifesta a più livelli.

Nel giro di poche settimane salta definitivamente, sul piano internazionale, quel sistema di accordi 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 2011.

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

Veniamo 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.

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 2016. 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 persone.

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 gli accordi con la Libia sottoscritti con Gheddafi avevano previsto il finanziamento di politiche di blocco del transito di migranti, attraverso l'apertura di centri di detenzione direttamente in Libia. Nel 2016-2017 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.

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 2011-2016 possiamo osservare una complessiva trasformazione. Nel 2011, soffermandoci sui soli cittadini non comunitari, il 34,4% degli ingressi in Italia 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%, i motivi di studio restano stabili al 7,5% e l'asilo/protezione umanitaria cresce notevolmente toccando il 34,3% dei permessi di soggiorno totali. 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.

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 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 modifiche, culminate nell'emanazione dei decreti Minniti-Orlando del 2017.

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 (2008-2013). 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.

La recentissima discussione e approvazione del Decreto sicurezza del governo Conte costituisce un ulteriore elemento di novità nel contesto italiano. All'interno del decreto infatti si propone una visione complessiva del governo dell'immigrazione all'interno di un generale orizzonte di restrizione, che abbraccia i contesti più diversi: dal tema del lavoro alla cittadinanza al diritto alla casa al diritto d'asilo alle strutture preposte all'accoglienza.

### *Conclusioni*

Volendo tracciare un quadro conclusivo possiamo isolare sinteticamente alcuni elementi centrali emersi nel percorso:

- 1) In mancanza di una politica attiva di reclutamento di lavoro straniero quale quella perseguita da paesi come la Germania e in mancanza di un sistema postcoloniale di relazioni privilegiate con alcuni paesi esportatori di manodopera quali quello di Francia e Gran Bretagna, il percorso italiano ha perseguito lo strumento della periodica sanatoria come elemento di regolazione. Tale strumento ha mostrato tutti i suoi limiti fin dagli anni sessanta ed è stato poi sostanzialmente accantonato a seguito della crisi economica più recente
- 2) Il governo dei flussi legati al diritto d'asilo ha conosciuto una fase di eccezionale restrizione fino al 1990 per poi sviluppare un percorso che è diventato sempre più importante parallelamente alla chiusura dei flussi legati al lavoro
- 3) La legislazione sull'immigrazione ha sistematicamente privilegiato le norme relative ad ingresso ed espulsione, delegando agli enti locali e al privato sociale i capitoli relativi alle politiche di integrazione
- 4) Il percorso italiano è caratterizzato da un rapporto altalenante con le politiche comunitarie, a partire dalla mancata firma nel 1985 dell'accordo di Schengen per arrivare ai conflitti della fase più recente
- 5) La classe dirigente ha sistematicamente eluso una lettura strutturale della dimensione centrale dell'immigrazione straniera, puntando a provvedimenti che hanno evidenziato la volontà di governare il fenomeno in modo parcellizzato e parziale
- 6) Non è possibile separare la storia delle politiche sull'immigrazione dai percorsi paralleli e interconnessi della storia delle politiche del lavoro, delle politiche sociali e delle relazioni internazionali
- 7) In tutte le stagioni esaminate è evidente la dimensione dialettica e conflittuale del dibattito pubblico sul governo dell'immigrazione. Nel caso italiano le mobilitazioni sociali e la partecipazione dell'opinione pubblica hanno influenzato enormemente le scelte politiche, sia nelle fasi in cui è stato particolarmente forte e capace di incidere l'attivismo rivendicativo degli immigrati stranieri e delle realtà che lo hanno sostenuto sia nelle stagioni in cui hanno prevalso le ragioni dei fautori di scelte restrittive.

Il metodo storico se messo a confronto con la ricostruzione dell'immigrazione straniera rivela potenzialità eccezionali, basti pensare al piano delle fonti disponibili o alla ricchezza delle interpretazioni cui attingere in merito alla storia dell'Italia repubblicana. Le immigrate e gli immigrati hanno svolto un ruolo decisivo nello

sviluppo storico dell'Italia contemporanea almeno dalla metà del Novecento ed è più che mai urgente restituire tale centralità in una prospettiva capace di collocare in modo coerente nel tempo e nello spazio questo percorso.

La ricomposizione tra storia dell'Italia repubblicana e immigrazione straniera rappresenta inoltre un tassello decisivo nell'ottica del superamento di quella contrapposizione tra "noi" e "loro" che ha rappresentato una delle premesse fondamentali per la degenerazione in senso discriminatorio dell'approccio al mondo dell'immigrazione. La conoscenza storica può efficacemente contrastare l'idea di una barriera divisoria tra popolazione straniera e non