

Alcuni problemi di lungo periodo delle politiche migratorie italiane

di Asher Colombo e Giuseppe Sciortino

Sommario

1. Introduzione. – **2. Le caratteristiche elementari delle politiche migratorie.** – **3. La genesi delle politiche migratorie italiane.** – **4. Il processo di politicizzazione delle politiche migratorie.** – **5. Riformare le riforme: i cambiamenti legislativi nel corso degli anni '90.** – **6. Da vincoli inespressi a obiettivi rivendicati: la riforma del 2002.** – **7. Conclusioni.**

1. Introduzione

La regolazione dei flussi migratori è difficile. La probabilità di fallimento è elevata e quasi sempre le riforme introdotte producono cambiamenti molto inferiori alle aspettative. Negli Stati democratici, l'opinione pubblica è quasi sempre insoddisfatta con la situazione migratoria del proprio Paese e tende automaticamente ad attribuirne la responsabilità ai propri decisori politici. Gli studi storici ci dicono che i sistemi migratori moderni si sono sviluppati quasi sempre in modo diverso da quanto i politici dei Paesi d'arrivo dichiaravano di volere e in misura diversa da quanto i sondaggi, se disponibili, informavano la popolazione dichiarasse di desiderare ⁽¹⁾. Non è quindi sorprendente che

(1) Per un'analisi storica dell'Europa occidentale, si veda K. BADE, *L'Europa in movimento*, Bari, Laterza, 2002. Per un'analisi dei principali sistemi migratori globali, si veda D.S. MASSEY, J. ARANGO, G. HUGO, A. KOUAOUCCI, A. PELLEGRINO, J.E. TAYLOR, *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford, Clarendon Press, 1998. Per una rassegna dei dibattiti sulle possibilità e i fallimenti delle politiche migratorie nei Paesi democratici, si veda G. SCIORTINO, *L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*, Milano, Franco Angeli, 2001 e S. CASTLES, *Why Migration Policies Fail, Ethnic and Racial Studies*, vol. 27, n. 2, 2004, pp. 205-227.

le politiche migratorie siano al centro dell'agenda politica e scatenino frequentemente conflitti anche accesi.

Anche in questo quadro generale, tuttavia, si può sospettare che la situazione italiana presenti alcune caratteristiche particolari. In Italia, infatti, le politiche migratorie sono oggetto di conflitti continui, non solo nelle aule parlamentari ma in tutta la società. Sotto certi aspetti, il dibattito italiano sull'immigrazione è quasi esclusivamente un dibattito sulle politiche migratorie: l'andamento dell'attenzione pubblica sul fenomeno è quasi esclusivamente legato ai conflitti parlamentari e l'ampia maggioranza degli intervistati è costituita da politici ⁽²⁾. È indubbio che molti cittadini italiani, invero quasi tutti, pensino che le politiche migratorie italiane siano "sbagliate" e "inadeguate" ⁽³⁾. Questa elevata intensità del dibattito non ha tuttavia contribuito a chiarire la struttura del problema né a identificare le opzioni realmente praticabili e a scartare quelle meramente suggestive. Per l'opinione pubblica e per i decisori politici, l'immigrazione – dopo tre decenni – resta ancora un oggetto misterioso del quale viene proclamata ciclicamente la novità e il carattere straordinario.

Come si vedrà nelle prossime pagine, un'analisi delle politiche migratorie italiane richiede una riflessione critica capace di superare la visione dell'immigrazione in Italia come una "novità" strutturale. Le politiche migratorie italiane hanno in realtà già una lunga storia dove si riscontrano alcune continuità di lungo periodo. Tale storia, inoltre, rivela numerosi fallimenti ma anche qualche successo, numerosi arretramenti ma anche qualche passo avanti. Infine, non è vero che esse siano prive di conseguenze, semplici grida manzoniane: alcune delle caratteristiche comunemente attribuite ai flussi migratori sono piuttosto da ricondursi alle politiche perseguite dallo stato italiano.

(2) Si veda G. SCIORTINO, A. COLOMBO, *The Flows and the Flood: the public discourse on immigration in Italy (1969-2001)*, in *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 9, n. 1, 2004, pp. 94-113.

(3) Si vedano i sondaggi disponibili quali Doxa, *Gli stranieri in Italia. Aggiornamento di alcuni sondaggi del periodo 1987-91*, in *Bollettino DOXA*, vol. LIV, nn. 17-18, 1999 e ISPO, *L'atteggiamento degli italiani nei confronti degli immigrati*, Milano, Mimeo, 2000.

2. *Le caratteristiche elementari delle politiche migratorie.*

Prima di analizzare i cambiamenti delle politiche migratorie italiane, è necessario spendere qualche parola per comprendere meglio cosa debba intendersi per politiche migratorie, che tipo di problemi tali politiche si trovino ad affrontare e quali siano i reali margini di manovra del legislatore in questo campo. Questo ci aiuterà a valutare in modo realistico l'esperienza italiana.

Una prima precisazione riguarda cosa debba intendersi per politiche migratorie. Quando se ne parla, infatti, ci si dimentica spesso che sotto questo termine vengono raccolte decisioni politiche molto diverse. Gli Stati contemporanei, infatti, si trovano a fare i conti con due problemi distinti. Da un lato, devono decidere quali e quanti stranieri ammettere sul proprio territorio, quali caratteristiche tali stranieri debbano avere e quali requisiti soddisfare. Devono, in altre parole, determinare dei criteri per selezionare la domanda d'ingressi: data l'attuale situazione socioeconomica del pianeta, il numero di individui che desiderano migrare verso i Paesi sviluppati è sempre molto superiore alla disponibilità d'ingressi che tali Stati sono disponibili a riconoscere. Queste sono *le politiche degli ingressi* o dell'*ammissione*. Dall'altro, gli Stati devono decidere cosa fare degli stranieri già presenti sul territorio. Nessun Paese al mondo ha una popolazione composta esclusivamente di cittadini. Tutti i Paesi sviluppati vedono la presenza di numeri rilevanti di stranieri sul proprio territorio, spesso residenti da molti anni. In numerosi casi, tra tali stranieri residenti si trovano persone nate e cresciute nel Paese, che hanno pochi o nulli contatti con le aree del mondo dalle quali provenivano i loro genitori e, talvolta, i loro nonni. Gli Stati contemporanei si trovano quindi a dover gestire tale presenza, determinare i diritti e i doveri da riconoscere agli stranieri residenti, approvare le procedure attraverso le quali tali stranieri possono divenire legalmente cittadini dello stato. Queste decisioni compongono le politiche dell'*integrazione* o, in riferimento alla cittadinanza, della *naturalizzazione*. È evidente che le politiche dell'ammissione e le politiche dell'integrazione rispondono a problemi diversi e sono, in molti

casi, del tutto indipendenti: uno Stato può avere politiche dell'ammissione molto restrittive, ma riconoscere agli stranieri residenti un'ampia varietà di diritti e una procedura semplificata per acquisire la cittadinanza dello Stato dopo qualche anno di residenza (è il caso di molti Paesi dell'Europa occidentale); altri possono, invece, avere politiche dell'ammissione relativamente liberali mantenendo tuttavia gli stranieri residenti in una situazione di forte precarietà e discrezionalità (è il caso di molti Paesi del Golfo Persico o della Germania Federale negli anni '60)⁽⁴⁾.

Un secondo elemento da chiarire riguarda l'ambito d'azione delle politiche. A partire dagli anni '20 del secolo scorso, il diritto internazionale ha riconosciuto, rompendo con un orientamento plurisecolare, il pieno diritto degli Stati di decidere se e quanti stranieri ammettere sul proprio territorio⁽⁵⁾. A partire dagli stessi anni, gli Stati, ed in particolare quelli sviluppati, hanno introdotto una serie di strumenti di controllo sistematico (si pensi ai permessi di soggiorno o ai visti per l'ingresso), hanno creato strutture amministrative specializzate nella gestione degli stranieri ed hanno introdotto norme giuridiche volte a mantenere un controllo puntuale sugli stranieri residenti. Gli Stati sembrano quindi avere carta bianca per le proprie decisioni e i mezzi necessari per metterle in pratica. Ma è davvero così? Nella pratica, i margini d'azione di uno stato democratico in campo migratorio sono invero molto più limitati. Sotto il profilo economico, le loro economie producono una domanda strutturale di lavoro straniero, sia per gestire i picchi di produzione sia per svolgere le numerose attività dequalificate e sgradevoli – nonché spesso malsane e pericolose – che vengono rifiutate dai lavoratori locali senza per questo poter essere trasferite nei Paesi in via di sviluppo (si pensi alle costruzioni, al lavoro domestico, al lavoro nei servizi). Sotto il profilo giuridico, a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, gli Stati occidentali si sono di fatto autoridotti in misura significativa la propria

(4) Si veda OECD, *Sopemi report*, Parigi, 2004.

(5) Si veda R. PLENDER, *International migration law. Revised Second edition*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1998.

discrezionalità, sia includendo norme protettive degli stranieri nell'ordinamento giuridico interno – si pensi all'articolo 10 della Costituzione della Repubblica italiana – sia sottoscrivendo convenzioni internazionali volte a garantire la situazione dei rifugiati e dei richiedenti asilo e, in misura minore, dei lavoratori migranti ⁽⁶⁾.

Infine, un forte limite al potere degli Stati deriva dalla stessa organizzazione di una società sviluppata: nessuno Stato contemporaneo può permettersi di operare controlli sistematici ed approfonditi di tutti i viaggiatori che attraversano i propri confini senza uccidere con questo l'industria turistica e mettere seriamente in pericolo gli interessi commerciali del Paese. Per tutti questi motivi, è ragionevole assumere che la discrezionalità riconosciuta agli Stati dal diritto internazionale sia quasi sempre maggiore di quanto uno Stato possa effettivamente utilizzare nel mondo reale ⁽⁷⁾.

Una terza precisazione introduttiva riguarda le modalità stesse attraverso le quali tali politiche vengono prodotte. Le politiche migratorie, infatti, sono politiche nazionali che cercano di intervenire su fenomeni transnazionali. Una parte rilevante del processo che cercano di regolare, in altre parole, è esterno ai confini della decisione, e molto spesso della stessa conoscenza del legislatore. Tale processo, inoltre, è la composizione di un gran numero di movimenti individuali spesso indipendenti e molto diversi tra loro: introducendo una norma che mira a regolare un tipo di flusso, si finisce spesso per incidere su un altro, talvolta in modo del tutto inconsapevole. Non è quindi sorprendente che le politiche migratorie nei Paesi democratici registri forti incoerenze, effetti inattesi, bruschi cambiamenti e lunghe fasi di inerzia ⁽⁸⁾.

(6) Su questo punto, si veda C. JOPPKE, *The Domestic Legal Sources of Immigrants Rights: The United States, Germany and the European Union*, Firenze, EUI SPS, n. 99/3, 1999 e J. F. HOLLIFIELD, *The Migration Crisis in Western Europe: The Search for a National Model*, in *Migration, Ethnizität, Konflikt*, a cura di K. BADE, Osnabrück, Universitätsverlag Rasch, 1996, pp. 367-402.

(7) Su questo punto, si veda W. CORNELIUS, P. L. MARTIN, J. F. HOLLIFIELD, *Controlling Immigration*, Stanford, Stanford University Press, 1994.

(8) Si veda G. SCIORTINO, *Toward a political sociology of entry policies*, in *Journal*

Queste caratteristiche delle politiche migratorie vanno tenute presenti sia per sfuggire ad aspettative miracolistiche sia per stabilire criteri realistici di valutazione dei risultati delle diverse misure adottate o adottabili.

3. *La genesi delle politiche migratorie italiane.*

Sino agli anni '20 del secolo scorso, l'Italia, come tutti gli altri Paesi dell'Europa occidentale, si caratterizzava per una politica sostanzialmente liberale sia in materia di ammissioni sia in materia di trattamento degli stranieri residenti. Non solo era generalmente possibile entrare nel Paese senza alcun obbligo di visto, ma il codice civile del 1865 riconosceva agli stranieri esattamente gli stessi diritti riconosciuti ai sudditi italiani. Alcune misure speciali, come la possibilità di espellere lo straniero in caso di gravi condanne penali o per motivi di sicurezza dello Stato, erano menzionate nelle leggi di pubblica sicurezza. Tali disposizioni, tuttavia, erano completamente demandate all'interpretazione locale dei Prefetti ⁽⁹⁾.

Nei principali Paesi europei, lo sviluppo di un trattamento particolare riservato agli stranieri e la centralizzazione delle strutture amministrative a questi dedicate avviene in occasione della Prima Guerra Mondiale. Gli obiettivi dichiarati sono prevenire l'infiltrazione di agenti nemici ma, soprattutto, garantire alle classi operaie di quei Paesi una situazione di minore concorrenza ⁽¹⁰⁾. In Italia, invece, tali misure vengono introdotte dal regime fascista, principalmente per prevenire l'azione di po-

of Ethnic and Migration Studies, 26, 2000, pp. 213-228. Sulle politiche migratorie europee, si veda G. SCIORTINO, F. PASTORE, *Immigration and European Immigration Policy: Myths and Realities*, in *Justice and Home Affairs in the EU*, a cura di J. APAP, Cheltenham, Elgar, 2003, pp. 191-209.

(9) M. LEENDERS, *From Inclusion to Exclusion: Refugees and Immigrants in Italy Between 1861 and 1943*, *Immigrants and Minorities*, vol. 14, 1995, n. 1, pp. 115-138.

(10) L. LUCASSEN, *The Great War and the Origins of Migration Control in Western Europe and the United States (1880-1920)*, in *Regulation of Migration. Historical experiences*, a cura di A. BOCKER, K. GROENENDIJK, T. HAVINGA, P. MINDERHOUD, Amsterdam, Het Spinhuis, 1998, pp. 45-72.

tenziali sovversivi o per “punire” i giornalisti e gli osservatori stranieri poco disposti ad esaltare i successi del regime. Nel 1926, il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza introduce la supervisione sistematica degli stranieri presenti, attraverso la creazione di appositi uffici territoriali che agiscono secondo le indicazioni di un ufficio centrale. Nel 1929 viene creato un archivio centrale dei permessi di soggiorno e vengono richiesti agli uffici periferici dati statistici periodici sugli stranieri presenti sul territorio e sui loro spostamenti. Nel 1930, ulteriori norme introducono procedure omogenee per i controlli di frontiera e richiedono allo straniero di denunciare la propria presenza entro tre giorni dall'ingresso sul territorio, nonché di segnalare agli uffici ogni eventuale spostamento di domicilio. Nello stesso anno, viene introdotto l'obbligo di visto per i cittadini e i sudditi di molti Paesi. Attraverso questi passaggi, viene progressivamente sviluppata l'infrastruttura amministrativa che permane tuttora centrale nella vita degli stranieri che vengono o vivono in Italia.

L'uso di tale struttura, tuttavia, è mirato non tanto a regolare l'ingresso di lavoratori, quanto a proteggere lo Stato da rischi politici e la società da potenziali comportamenti immorali. Non è quindi sorprendente che si tratti di un sistema poco regolato da norme giuridiche, dove la discrezionalità amministrativa è massima e dove ogni ufficio può interpretare le direttive in modo piuttosto elastico. Gli stranieri residenti vengono per quanto possibile mantenuti in una condizione incerta, tale da consentire, ove necessario, rapidi cambi di posizione.

La nascita della Repubblica italiana è un evento al quale partecipano un buon numero di persone che hanno conosciuto l'esilio. È inoltre sentita l'esigenza di una chiara discontinuità rispetto al trattamento che gli ebrei stranieri avevano subito già prima delle leggi razziali. L'Assemblea costituente vara quindi un testo profondamente liberale: viene stabilito che la condizione dello straniero in Italia sia regolata dalla legge (art. 10, comma 2) e si afferma che qualunque straniero non possa godere nel proprio Paese dei diritti riconosciuti dalla costituzione ai cittadini italiani possa chiedere asilo politico in Italia (art. 10,

comma 3). Viene, inoltre, vietata l'extradizione dello straniero per reati politici (art. 10, comma 4). In questi termini, vengono poste la basi per una legislazione migratoria radicalmente diversa da quella impostata dal regime fascista. Tali dettami costituzionali, tuttavia, restano lettera morta, probabilmente anche perché, in un'epoca di grande emigrazione, la condizione degli stranieri in Italia viene considerata un problema del tutto marginale. Ne discende che la condizione dello straniero resterà ancora per decenni determinata e regolata dalle norme introdotte dal regime precedente e da un crescente numero di circolari amministrative. Per quanto riguarda i richiedenti asilo e i rifugiati, al momento dell'adesione alla Convenzione di Ginevra del 1951, l'Italia richiede ed ottiene il riconoscimento di una "riserva geografica": sostanzialmente solo coloro che fuggono dal blocco sovietico potranno effettivamente richiedere la protezione dello Stato italiano ⁽¹¹⁾. Per quanto riguarda i lavoratori stranieri, due leggi, nel 1949 e poi nel 1961, stabiliscono procedure volte a regolare l'ingresso di potenziali lavoratori stranieri. Tali norme, relativamente liberali per i lavoratori altamente specializzati provenienti da altri Paesi sviluppati, sono configurate in modo tale da rendere praticamente impossibile l'ingresso regolare di lavoratori provenienti da altri Paesi. In particolare, la possibilità di rilasciare un permesso di lavoro ad uno straniero ancora all'estero viene subordinata all'accertamento da parte degli uffici dell'assenza di lavoratori italiani interessati a ricoprire quel posto di lavoro senza tuttavia specificare come tale accertamento vada eseguito. Questa norma viene utilizzata sistematicamente per finalità protezionistiche.

Alla fine degli anni '60 – quando gli attuali flussi migratori cominciano a divenire una realtà sempre più visibile nel Paese – entrare nel Paese non è particolarmente difficile per gli stranieri. Come tutti gli altri Paesi dell'Europa occidentale, l'Italia non richiede all'epoca visti preventivi d'ingresso per i turisti stranieri. I controlli di frontiera si limitano quindi al controllo

(11) Questa clausola sarà mantenuta dall'Italia sino al marzo del 1990.

dei documenti e all'accertamento che lo straniero abbia risorse sufficienti per il periodo che dichiara di voler trascorrere nel Paese. Al contrario degli altri Paesi europei, tuttavia, a parte i cittadini degli Stati membri dell'OCSE, gli stranieri non hanno praticamente speranze di poter entrare nel Paese come potenziali lavoratori. Le procedure relative, infatti, praticamente non esistono. Una volta giunti nel Paese, qualora desiderosi di soggiornarvi, gli stranieri si trovano ad affrontare due circuiti di procedure - in buona parte indipendenti e frequentemente in contraddizione - che fanno capo rispettivamente al Ministero degli interni e al Ministero del lavoro. Il primo è interessato principalmente ad un controllo puntuale di tipo politico e di ordine pubblico, il secondo a proteggere i lavoratori nazionali dalla concorrenza ⁽¹²⁾. In ambedue i casi, il problema quotidiano è quello di gestire la presenza degli stranieri nel quadro di norme che non prevedono di fatto la loro presenza. E non è infrequente che lo stesso straniero possa essere considerato "regolare" per Ministero e "irregolare" per un altro. Già negli anni '60, in altre parole, si registra un processo destinato a ripetersi in continuazione negli anni successivi: l'assenza di possibilità d'ingresso legale produce il proliferare di stranieri in condizione irregolare, destinati a venir gestiti attraverso un ampio uso della discrezionalità amministrativa e, successivamente, attraverso procedimenti di sanatoria che ratificano posizioni ormai consolidate. Già nella prima metà degli anni '60, ad esempio, una circolare del Ministero del lavoro riconosce la possibilità di autorizzare al lavoro - e quindi al potenziale rilascio di un permesso di soggiorno - gli stranieri già residenti nel Paese, in deroga alle disposizioni di legge, purché questi abbiano fatto ingresso nel Paese prima di una certa data. Tale data, tuttavia, verrà spostata in avanti circolare dopo circolare, sino ad essere fissata per l'ultima volta al 31 dicembre del 1981. Per oltre un decennio l'Italia ha quindi praticamente vissuto una situazione di sanatoria permanente.

La stessa discrezionalità viene anche usata per costruire una

(12) B. NASCIBENE, *Lo straniero nel diritto italiano*, Padova, Cedam, 1988.

vera e propria politica migratoria parallela, come nel caso dei lavoratori domestici stranieri, che una serie di circolari del Ministero del lavoro regolamenta in modo da vincolarli al lavoro domestico co-residente a tempo pieno, al fine di riservare ai domestici italiani il più appetibile lavoro “ad ore”⁽¹³⁾. Il Ministero dell’interno sembra invece sostanzialmente poco preoccupato del numero crescente di lavoratori stranieri, mentre segue con apprensione l’aumentare del numero degli studenti stranieri nelle Università – di cui si sospetta una marcata inclinazione sovversiva – e la presenza di un certo numero di stranieri nei movimenti politici di estrema sinistra. Il primo problema verrà risolto con l’introduzione di norme restrittive relative all’iscrizione degli stranieri alle Università italiane che ne ridurranno fortemente il numero. Il secondo con un uso limitato, ma dimostrativo, della possibilità di non rinnovare il permesso di soggiorno.

4. *Il processo di politicizzazione delle politiche migratorie.*

La situazione tuttavia cambia nella prima metà degli anni ’80, per motivi solo in parte legati alla crescita della popolazione straniera. Il fattore principale è infatti di tipo istituzionale: nel 1975 l’Italia ha sottoscritto la convenzione n. 143 dell’OIL. Si tratta di una convenzione internazionale che l’Italia aveva fortemente sostenuto, essendo interessata a proteggere i propri lavoratori all’estero, molti dei quali versavano in condizioni di irregolarità o erano oggetto di discriminazioni. La legge italiana vedrà tuttavia la luce solo nel 1986, oltre un decennio dopo la firma della convenzione. Questo ritardo si deve principalmente a due motivi. In primo luogo, l’immigrazione resta in quel periodo un oggetto marginale, al quale non si dedicano troppe attenzioni: quando la legge verrà finalmente approvata, la notizia verrà ad esempio trattata dai quotidiani italiani solo in alcuni

(13) J. ANDALL, *Gender, migration and domestic service. The politics of black women in Italy*, Aldershot, Ashgate, 2000.

trafiletti. Il secondo motivo è la competizione tra gli apparati burocratici nel corso del processo legislativo: ad ogni passaggio parlamentare, il provvedimento viene continuamente modificato, riflettendo i cambiamenti nella bilancia dei poteri tra le burocrazie ministeriali coinvolte. Questa lunga attesa non è tuttavia priva di conseguenze per gli stranieri: nel 1982 il Ministero del lavoro, allo scopo di fare pressione per una rapida approvazione della legge, ha sospeso le regolarizzazioni in deroga, facendo quindi proliferare decine di migliaia di posizioni irregolari e rendendo di conseguenza necessario, nel 1986, il lancio della prima sanatoria di massa ⁽¹⁴⁾.

L'approvazione del provvedimento legislativo rappresenta sicuramente un passo significativo nell'elaborazione delle politiche migratorie italiane. La legge, infatti, ribadisce il principio dell'eguale trattamento dei lavoratori stranieri e introduce alcune misure per attenuare la loro esclusione dall'accesso ai servizi sociali. La legge inoltre introduce procedure per il ricongiungimento familiare e prevede la possibilità di ingressi su richiesta nominativa di un datore di lavoro italiano. A tali riconoscimenti, tuttavia, si accompagna un'impostazione ancor più protezionistica delle nuove ammissioni e una visione del tutto irrealistica del mercato del lavoro italiano. Tutti i meccanismi per l'ingresso pongono sulle spalle dei datori di lavoro l'onere di fornire prove su prove dell'effettiva necessità del lavoratore straniero. Nonostante fosse già ben chiaro che la domanda di lavoro straniero aveva origine, come peraltro ancora oggi, principalmente dalle famiglie, dalle piccole e medie imprese e dal settore dei servizi, le procedure di programmazione degli ingressi ricalcano un modello adatto a poche grandi imprese desiderose di assumere migliaia di lavoratori alla volta. Allo stesso tempo, tuttavia, le frontiere italiane restano sostanzialmente aperte – dato che gli stranieri possono entrare in modo relativamente facile con visti turistici o provenendo da Paesi per i quali

(14) Sugli effetti dei provvedimenti di sanatoria sulla composizione della popolazione straniera in Italia, si veda 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, G. SCIORTINO, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 53-91.

il visto non è richiesto – mentre le penalità per i datori di lavoro che assumono stranieri in condizioni irregolari vengono progressivamente depotenziate, quasi sempre in pratica e spesso anche in teoria. Il risultato è un sostanziale fallimento delle politiche dell'ammissione, ed un nuovo proliferare di condizioni irregolari.

I problemi non riguardano tuttavia soltanto gli stranieri entrati nel Paese dopo l'approvazione della legge. Riflettendo il contrasto tra gli apparati amministrativi, la legge 943/86 non riforma affatto le leggi di pubblica sicurezza, né interviene sul circuito di procedure gestito dal Ministero degli interni. Gli stranieri regolarmente presenti, in altre parole, restano in balia di continui cambiamenti amministrativi, potendo contare soltanto su permessi di soggiorno di breve durata, che molto spesso non consentono di godere dei diritti riconosciuti dalla stessa legge. Questi due elementi – il fallimento delle politiche degli ingressi e l'assenza di dispositivi volti a stabilizzare ed integrare la popolazione straniera residente – rappresentano le caratteristiche strutturali delle politiche migratorie italiane, e costituiscono ancora oggi i principali problemi della regolamentazione italiana dell'immigrazione.

Il proliferare delle posizioni irregolari negli anni successivi innesta un nuovo ciclo legislativo, che porterà nel 1990 all'approvazione della legge 39/90, meglio conosciuta come legge Martelli. Questo ciclo legislativo viene di nuovo attivato principalmente da contrasti interni al sistema politico. Nel 1989, l'allora Ministro del lavoro emana una circolare che autorizza gli uffici periferici a riprendere la pratica delle regolarizzazioni individuali degli stranieri irregolarmente presenti, sulla falsariga di quanto era avvenuto sino al 1982. Il Ministro riconosceva così l'esistenza di una domanda strutturale di lavoro straniero, soprattutto nel settore industriale settentrionale, e il fallimento delle politiche d'ammissione perseguite. Tale decisione, tuttavia, diede inizio ad una competizione politica piuttosto accesa. La componente socialista dell'allora Governo, infatti, decise di sottrarre l'immigrazione della mani del Ministro del lavoro, trasformandola in una grande "questione nazionale" che coinvol-

geva l'intero Governo. A questo fine, il Governo attirò l'attenzione principalmente su alcuni aspetti sicuramente "progressisti" del provvedimento, quali una nuova ampia sanatoria degli immigrati irregolari presenti e il ritiro della riserva geografica per l'accoglimento delle domande d'asilo. La risposta a questo tentativo fu una forte e rapida politicizzazione della questione migratoria. Solo quattro anni prima, la legge 943 era stata approvata praticamente all'unanimità e senza che l'opinione pubblica vi dedicasse particolari attenzioni. La legge 39/90 vide invece forti dibattiti parlamentari, l'attiva opposizione di un partito della maggioranza (il PRI), l'ostruzionismo dell'allora MSI e l'opposizione sociale delle nascenti leghe⁽¹⁵⁾. L'approvazione della legge avvenne sotto i riflettori dei media e in presenza di posizioni fortemente polarizzate nell'opinione pubblica. Nonostante la legge Martelli venga ricordata quasi esclusivamente per la sanatoria che l'accompagnò, occorre tenere presente che l'ossatura principale del provvedimento era rappresentata da una riforma restrittiva delle condizioni d'ingresso nel Paese, anche al fine di venire incontro alle richieste che provenivano dagli altri Paesi europei preoccupati degli stranieri che, passando dall'Italia, giungevano irregolarmente sul loro territorio. La legge 39/90, infatti, introdusse l'obbligo di visto per quasi tutti i Paesi dai quali provenivano flussi migratori, riformò i controlli di frontiera e attribuì un'importanza notevole alle espulsioni, visti come strumento non solo di repressione dei comportamenti di singoli stranieri, come era stato sino a quel momento, ma anche come strumento di contrasto dell'immigrazione irregolare in quanto tale. L'efficacia di questi provvedimenti è paradossalmente confermata proprio dai cambiamenti che si registrano nei processi d'immigrazione irregolare proprio a partire dagli anni '90: cominciano in questi anni, infatti, a registrarsi ingressi propriamente clandestini, che sino a quel momento erano una vera e propria rarità, e si comincia a costruire un'offerta di servizi pro-

(15) M. BARBAGLI, A. COLOMBO, G. SCIORTINO (a cura di), *I sommersi e i sanati. Le politiche di regolarizzazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2004.

fessionali di supporto all'attraversamento irregolare degli stessi confini ⁽¹⁶⁾. Né va dimenticato che meno di un anno dopo l'approvazione della legge, le norme contenute consentono di rispedire indietro nel giro di poche ore migliaia di rifugiati albanesi, un'operazione repressiva che non ha paragoni in tutta la storia post-bellica delle politiche migratorie europee. La legge 39/90 ha sicuramente spostato il baricentro delle politiche migratorie dal Ministero del lavoro a quello degli interni. A tale spostamento, tuttavia, non ha coinciso una riforma delle politiche d'ammissione né una strategia d'integrazione degli stranieri presenti. È vero che la legge prevede un decreto annuale che stabilisca un contingente di ingressi per lavoratori richiesti dai datori di lavoro italiani. Ma tali contingenti vengono fissati a livelli drasticamente bassi – un anno il contingente viene addirittura dichiarato pari a zero – e i decreti giungono con forte ritardo, talvolta alla fine dell'anno che avrebbero dovuto regolare. Allo stesso modo, gli stranieri regolarizzati, come quelli già regolari al momento di approvazione della normativa, restano vincolati al possesso di permessi di soggiorno di breve periodo, che risentono solo in misura molto limitata dal periodo già trascorso nel Paese. La gestione di una tale mole di fascicoli, che cresce sensibilmente sanatoria dopo sanatoria, finisce inoltre per ridurre molti uffici stranieri a pseudo-anagrafi, sottraendo tempo prezioso all'attività di contrasto dell'immigrazione irregolare, mentre la loro gestione richiede dosi sempre più massicce di discrezionalità amministrativa e la produzione di un numero sempre più elevato di bizantine circolari "interpretative". Dopo un breve periodo, il sistema migratorio italiano finisce quindi per assestarsi di nuovo sul doppio binario degli ingressi irregolari (e a questo punto sempre più spesso clandestini) e dell'assenza di un vero processo di stabilizzazione degli stranieri già presenti.

(16) F. SPIEZIA, F. FREZZA, N.M. PACE, *Il traffico e lo sfruttamento di esseri umani*, Milano, Giuffrè, 2002; P. MONZINI, F. PASTORE, G. SCIORTINO, *L'Italia promessa. Geopolica e dinamiche organizzative del traffico di migranti verso l'Italia*, CESPI, Roma, 2004 (scaricabile dal sito: <http://www.cespi.it>).

5. *Riformare le riforme: i cambiamenti legislativi nel corso degli anni '90.*

Il tracollo dei regimi dell'Europa orientale – simboleggiato nel caso italiano dall'arrivo delle navi dall'Albania – comporta tuttavia un cambiamento significativo nella percezione dei processi migratori da parte del sistema politico italiano e dell'opinione pubblica italiana. Sino alla fine degli anni '80, pur con molta ambiguità, l'immigrazione viene vista principalmente come un problema di *lavoratori stranieri*. A partire dalla legge 39/90, gli stranieri vengono sempre più spesso visti come una realtà – gli immigrati o più spesso gli extracomunitari – relativamente indifferenziata, caratterizzata più dall'esigenza di “fuggire” dal proprio Paese che non dalla domanda di lavoro dequalificato presente nell'economia italiana. In subordine, riflettendo anche i cambiamenti nell'impostazione delle politiche migratorie degli altri Paesi europei, anche in Italia l'immigrazione viene vista in modo crescente come un problema di ordine pubblico e di difesa delle frontiere. L'immigrazione, in altre parole, diventa una grande questione nazionale che fa versare fiumi d'inchiostro. Si pensi che, per un breve periodo, l'Italia è l'unico Paese europeo a dotarsi di un vero e proprio Ministro per l'immigrazione, per quanto senza portafoglio e con poteri piuttosto indefiniti. Ma a tali flussi d'inchiostro non corrispondono sforzi concreti di considerare l'immigrazione come un fenomeno strutturale e di agire di conseguenza. Un'apposita commissione viene incaricata di identificare i cambiamenti legislativi necessari per giungere ad un'impostazione organica delle politiche migratorie italiane. Le proposte della commissione, tuttavia, nonostante godano apparentemente di un largo consenso, sono condannate a restare lettera morta per parecchi anni.

Si potrebbe pensare che l'assenza di sforzi reali per sviluppare una politica d'integrazione nei primi anni '90 sia un frutto dell'inesperienza italiana in campo migratorio, oppure dell'esigenza di assicurare prima una corretta gestione del sistema dei controlli. Tali spiegazioni, tuttavia, non sono particolarmente

convincenti. Come si è visto, le politiche migratorie italiane avevano già all'epoca una lunga storia, per quanto espressa più in circolari ministeriali che non in atti legislativi. Inoltre, la difficoltà di riconoscere la presenza strutturale degli stranieri nella società italiana risulta espressa non soltanto in atti d'omissione, ma anche in chiare scelte legislative compiute nella prima metà degli anni '90. Si pensi alla riforma della legge italiana sulla cittadinanza approvata nel 1992, quindi quando l'immigrazione era già divenuta una "grande questione nazionale". Prima del 1992, come per quasi tutti i Paesi d'emigrazione, la legge sulla cittadinanza italiana era diretta principalmente a consentire agli emigranti di mantenere per il periodo più lungo possibile la cittadinanza del Paese d'origine e ai discendenti di tali emigranti di poterla acquisire con una relativa facilità. La legge precedente, approvata nel 1912, riconosceva tuttavia la possibilità allo straniero di acquisire la cittadinanza italiana qualora fosse nato e cresciuto in Italia, qualora avesse contratto matrimonio con un cittadino italiano oppure qualora avesse trascorso cinque anni di residenza legale nel Paese.

È indubbio che la legge del 1912 richiedesse interventi di riforma, a causa delle forti discriminazioni di genere incorporate nelle norme e per il progressivo cambiamento demografico delle comunità italiane all'estero. La legge discussa e approvata nel 1992, tuttavia, non si limita a riformare tali aspetti, ma introduce un vero e proprio principio di preferenza etnica nella determinazione della comunità nazionale. In primo luogo, anche i discendenti più remoti degli emigranti italiani vengono considerati potenziali "italiani" che godono di procedure semplificate per "riacquistare" la cittadinanza italiana. In secondo luogo, i cittadini dell'Unione europea possono godere di un processo di naturalizzazione fortemente facilitato, dopo solo quattro anni di residenza. A questa liberalità nei confronti dei discendenti di italiani e dei cittadini degli Stati europei, tuttavia, si accompagna un approccio fortemente restrittivo per quanto riguarda gli stranieri residenti privi di sangue "italiano" o "europeo". A questi ultimi, infatti, vengono richiesti dieci, rispetto

ai precedenti cinque, anni di residenza ininterrotta, un periodo più lungo di quanto sia previsto dalle leggi sulla cittadinanza di tutti gli altri Paesi dell'Europa occidentale. Né questa stretta avviene per caso: il legislatore ha infatti sottolineato come tale riforma vada applicata anche agli stranieri che avevano, al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa, già trascorso cinque anni in Italia e persino a coloro che avevano già inoltrato la domanda di naturalizzazione ai sensi della legge precedente. Infine, la normativa prevede, per le domande di naturalizzazione, un percorso burocratico altamente discrezionale, dove i criteri per accettare o rifiutare la domanda di naturalizzazione sono formulati in termini così generali da rendere l'esito della domanda molto incerto ⁽¹⁷⁾.

Negli anni successivi, le politiche migratorie entrano in un vero e proprio cono d'ombra. Questo non è sorprendente, data la crisi del sistema politico in quegli anni. Nonostante la congiuntura economica negativa, tuttavia, il sistema economico italiano continua ad esprimere una forte domanda di lavoro straniero che, in assenza di possibilità di ingresso legale, finisce per creare un nuovo strato di stranieri irregolarmente presenti. Nel 1995, il governo "tecnico" presieduto da Dini emana un decreto legge che contiene sia ulteriori interventi restrittivi in materia di controllo delle frontiere e delle espulsioni, sia una nuova sanatoria degli stranieri che lavorano irregolarmente nel Paese. Anche in questo caso, tale decisione sembra riflettere più un'esigenza interna al sistema politico – in questo caso la difficile compresenza nella maggioranza della Lega Nord e di partiti cattolici e di sinistra – che non l'andamento dei flussi migratori nel Paese. Dal punto di vista della sanatoria, si può dire che il decreto Dini sia stato un successo, che fornisce una ulteriore riprova dell'esistenza di una domanda strutturale di lavoro straniero: nonostante la congiuntura economica negativa e la previsione di condizioni per accedere alla sanatoria sensibilmente più restrittive di quanto non prevedesse la legge 39/90, il nume-

(17) Sulle leggi sulla cittadinanza italiane, si veda F. PASTORE, *La Comunità sbilanciata. Diritto della cittadinanza e politiche migratorie nell'Italia post-unitaria*, Laboratorio CESPI, Roma, 2002.

ro degli stranieri che presenta vi domanda è persino maggiore di quanto non fosse successo nella sanatoria precedente (248.000 contro 234.000). Le riforme restrittive, sono invece destinate ad una vita particolarmente travagliata: non essendo convertito in legge entro i 60 giorni previsti, il decreto deve essere ripresentato più volte, e il legislatore si trova spesso a dover effettuare cambiamenti notevoli nelle misure previste. Alcune delle riforme proposte risultano in contrasto con la Costituzione, altre ancora in contrasto con l'ordinamento vigente, quasi tutte si rivelano di difficile attuazione. Alla fine, è la stessa amministrazione degli interni a premere per un ritorno alle norme precedenti.

Il governo Prodi, eletto nel 1996, decide di operare una riforma complessiva della legislazione migratoria italiana. I motivi di tale scelta sono molteplici. In primo luogo, si tratta di entrare a pieno titolo nell'accordo di Schengen, coordinando le proprie politiche di controllo migratorio con quelle messe in atto dagli altri Stati firmatari ⁽¹⁸⁾. In secondo luogo, si tratta di rassicurare l'opinione pubblica sulle capacità dello Stato di operare interventi efficaci di regolazione su un tema controverso, nonché di contrastare l'immigrazione irregolare e clandestina.

La legge 40/1998, nota anche come Turco-Napolitano, rappresenta il tentativo più organico e più ambizioso di ristrutturare sistematicamente la legislazione migratoria italiana. Essa infatti introduce contemporaneamente una riforma integrata dei sistemi di controllo, di regolazione dei flussi e di integrazione degli stranieri residenti. Sotto il profilo degli strumenti di controllo, la 40/98 riformula in profondità le norme relative ai controlli di frontiera e alle espulsioni degli stranieri irregolarmente presenti, rendendo possibile sia l'allontanamento immediato degli stranieri intercettati nel corso di un ingresso clandestino (il cd. respingimento da parte dei Questori), sia il trattenimento in appositi centri degli stranieri da espellere. Allo stesso tempo, la legge pone le premesse per una maggiore garanzia dei diritti

(18) B. NASCIMBENE, *Da Schengen a Maastricht. Apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, Giuffrè, 1995.

degli stranieri regolarmente presenti, rendendo possibile dopo un certo periodo il rilascio di un titolo di soggiorno di lungo periodo (la *carta di soggiorno*) nonché introducendo gli strumenti per una politica attiva degli ingressi attraverso un sistema di quote determinate in modo più realistico del passato. La legge inoltre introduce la possibilità di coinvolgere gli Stati d'origine e di transito nella regolazione dei flussi migratori e nel contrasto dell'immigrazione irregolare, prevedendo la possibilità di quote preferenziali per i cittadini di Stati con i quali sono stati stabiliti accordi.

Sotto il profilo delle misure repressive, la legge 40/98 ha prodotto un forte incremento dell'efficacia per quanto riguarda le misure di contrasto dell'immigrazione irregolare: sia i respingimenti degli stranieri che cercano di entrare clandestinamente nel territorio nazionale sia l'espulsione degli stranieri irregolarmente soggiornanti sono notevolmente cresciuti di numero, si è instaurata una fattiva collaborazione con numerosi Paesi d'origine e di transito quali l'Albania e la Tunisia e il contrasto dell'immigrazione irregolare è divenuto una priorità per le forze dell'ordine⁽¹⁹⁾. L'Italia è divenuta membro operativo del sistema Schengen, superando le resistenze piuttosto corpose di alcuni degli Stati firmatari. L'implementazione delle norme è avvenuta in modo molto lento a causa di numerose battaglie legali, ma soprattutto della presenza nella maggioranza parlamentare di posizioni fortemente critiche di questi aspetti "repressivi".

Per quanto riguarda la politica degli ingressi, è indubbio che la legge annunciasse una rottura effettiva con la tradizione italiana precedente, riconoscendo la necessità di nuovi ingressi e predisponendo procedure realistiche per la determinazione delle quote di ingressi annuali per i lavoratori sia stagionali sia di lungo periodo. Attraverso l'istituto dello *sponsor* – un cittadino o uno straniero residente garante dell'ingresso di uno straniero privo di un contratto di lavoro – la legge riconosceva inoltre

(19) MINISTERO DELL'INTERNO, *Migrazioni e sicurezza in Italia*, in *Migrazioni, scenari per il XXI secolo*, a cura dell'Agenzia romana per la preparazione del giubileo, Roma, ARPG, 2000, pp.1063-1215.

l'esistenza di figure – quali i collaboratori domestici o gli operai in piccole e medie imprese – che solo difficilmente un datore di lavoro è disponibile ad assumere “a scatola chiusa”, in assenza di una minima conoscenza personale ⁽²⁰⁾. Queste innovazioni sono state tuttavia perseguite in modo molto timido. Le quote annuali sono state fissate a livelli molto inferiori rispetto al fabbisogno, e lo stesso meccanismo dello *sponsor* è stato utilizzato col contagocce. Le procedure effettive per governare gli ingressi hanno inoltre mantenuto un carattere fortemente discrezionale e tempi di espletamento incompatibili con le esigenze dei datori di lavoro. Nonostante una nuova sanatoria nel 1998, un nuovo corposo segmento di immigrati irregolari si è rapidamente ricreato.

Il principale fallimento nell'implementazione della 40/98 riguarda l'obiettivo di stabilizzare la popolazione straniera. Qui il Governo si è mostrato impaurito dalla sua stessa audacia, finendo per stravolgere del tutto lo spirito della legge appena approvata. Le norme relative alla *carta di soggiorno*, che avrebbero dovuto sottrarre alla giostra dei continui rinnovi una quota rilevante di stranieri residenti da lungo tempo (e avrebbero consentito alle forze dell'ordine di dedicarsi maggiormente all'attività investigativa e di contrasto) sono state interpretate dalle circolari ministeriali in modo restrittivo ed è mancata qualunque pressione nei confronti degli uffici periferici al fine di procedere con solerzia al rilascio di questo nuovo tipo di documenti. A fronte di diverse centinaia di migliaia di stranieri presenti in Italia regolarmente da più dei cinque anni richiesti, nel giugno del 2002 risultavano rilasciate meno di 20.000 carte di soggiorno. Tutti gli altri, inclusi stranieri nati e cresciuti in Italia o stranieri che risiedono in Italia da decenni, continuano ad essere trattati dall'amministrazione italiana come se fossero giunti sul territorio nazionale la sera prima. I governi di centrosinistra, inoltre, hanno evitato accuratamente di affrontare la riforma dell'attuale legge sulla cittadinanza italiana, rinunciando

(20) COMMISSIONE PER LE POLITICHE D'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI IN ITALIA, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. ZINCONE, Bologna, Il Mulino, 2001.

così esplicitamente ad una politica d'integrazione di lungo periodo.

6. *Da vincoli inespressi a obiettivi rivendicati: la riforma del 2002*

Con la maggioranza di centrodestra emersa dalle urne nell'aprile 2001, il sistema politico italiano si è trovato di nuovo a fare i conti con l'impostazione delle proprie politiche migratorie. La nuova maggioranza di centrodestra aveva infatti condotto una lunga campagna elettorale dove l'accusa al governo di essere incapace di contrastare l'immigrazione irregolare aveva rappresentato un elemento centrale della propaganda. Tale maggioranza, inoltre, vedeva la presenza di un partito, la Lega Nord, esplicitamente contrario all'insediamento di stranieri sul territorio italiano e di un secondo partito, Alleanza Nazionale, tradizionalmente schierato su posizioni fortemente repressive nei confronti dell'immigrazione irregolare. Il disegno di legge presentato dal Governo di centrodestra, tuttavia, è stato sin dall'inizio molto diverso dalle proposte lanciate in campagna elettorale. Molte di queste erano infatti incompatibili con i dettami costituzionali e con le numerose convenzioni internazionali sulla tutela dei lavoratori stranieri sottoscritte dall'Italia. Inoltre, il governo dovette riconoscere l'esistenza di una significativa opposizione alle proprie proposte. Da un lato, i settori centristi della maggioranza volevano fossero ascoltate le obiezioni della chiesa cattolica e del mondo del volontariato. Dall'altro, le associazioni imprenditoriali manifestarono una forte contrarietà nei confronti di un approccio unicamente repressivo, che rischiava di privarli di lavoratori preziosi e, in molti settori, insostituibili. Infine, venne registrata la netta contrarietà di molti settori dell'opinione pubblica, preoccupati che tale riforma finisse per privare le famiglie del lavoro di cura degli stranieri, divenuto ormai una risorsa cruciale per affrontare le emergenze familiari. Il risultato è una nuova legge sull'immigrazione, la 189/02 detta Bossi-Fini, che introduce al-

cune significative novità restrittive in tema di controllo degli stranieri lasciando tuttavia formalmente inalterate le precedenti norme relative alle politiche d'integrazione (che, peraltro, come si è visto, erano già abbondantemente inapplicate). Per ottenerne l'approvazione, inoltre, la maggioranza si è trovata costretta ad accompagnare l'approvazione con il lancio di una nuova sanatoria⁽²¹⁾.

Un aspetto importante della legge 189/2002 è l'introduzione di alcune misure volte a facilitare il contrasto dell'immigrazione irregolare: viene infatti introdotto l'obbligo per gli stranieri di rilasciare le proprie impronte digitali al momento di richiedere il permesso di soggiorno e al momento di ogni rinnovo, vengono estesi i motivi che rendono uno straniero passibile di espulsione, vengono inasprite le pene nel caso che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento o ritorni successivamente nel Paese, viene raddoppiato il periodo nel quale lo straniero irregolare può essere trattenuto coattivamente in attesa dell'espulsione, vengono introdotte alcune norme volte a rafforzare i controlli di frontiera soprattutto per quanto riguarda le frontiere marittime. Queste norme hanno scatenato una vivace polemica politica, facendo parlare molti osservatori di una legge xenofoba e razzista. È tuttavia anche vero che misure simili sono in vigore in altri Paesi democratici e che lo stesso obbligo delle impronte digitali è stato alla fine presentato come un'anticipazione di un provvedimento che riguarderà in futuro anche i cittadini italiani, riducendone quindi fortemente la valenza discriminatoria. Meno attenzione è stata dedicata a valutare la possibilità operativa di dare corso a tali norme senza procedere ad una riforma organizzativa dell'apparato del Ministero degli interni, stabilire accordi di cooperazione realistici con i Paesi d'origine e di transito e senza operare ingenti investimenti in infrastrutture e macchinario⁽²²⁾. Diverse norme

(21) Per un'analisi del processo d'approvazione della legge e dei suoi contenuti, si veda A. COLOMBO, G. SCIORTINO, *La legge Bossi-Fini: estremismi gridati, moderazioni implicite e frutti avvelenati*, in *Politica in Italia*, a cura di J. BLONDEL, P. SEGATTI, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 195-216.

(22) Sui problemi organizzativi legati a tale riforma si vedano le relazioni assai criti-

proposte, inoltre, erano in contrasto con una giurisprudenza consolidata, finendo quindi per essere dichiarate incostituzionali dalla Corte.

Altri aspetti di tale normativa sono meno vistosi ma potenzialmente molto più rilevanti per l'evoluzione del sistema migratorio italiano ⁽²³⁾. Il provvedimento, infatti, definisce i problemi della politica migratoria italiana in modo radicalmente diverso dai precedenti, trasformando i limiti della legislazione precedente – l'assenza di una politica attiva degli ingressi e di una strategia di stabilizzazione della popolazione straniera residente - in obiettivi esplicitamente perseguiti.

In primo luogo, la legge 189 non risolve, ma al contrario rafforza, le difficoltà di una politica attiva degli ingressi. Le procedure per emanare i decreti di programmazione dei flussi risultano rigide e viene consentito al Presidente del Consiglio di scegliere liberamente anno per anno se emanare o meno tali decreti. La legge, inoltre, impone agli uffici di verificare preventivamente, prima di autorizzare un nuovo ingresso, se vi siano lavoratori italiani o comunitari disponibili ad occupare quel posto di lavoro. Questa norma, a prima vista del tutto ragionevole, nei fatti – date le caratteristiche del mercato del lavoro italiano e le capacità operative degli uffici – finisce per chiudere le possibilità d'ingresso degli stranieri senza per questo offrire opportunità di lavoro ai disoccupati già presenti. I decreti sin qui emanati presentano un numero di autorizzazioni molto basso e riguardano quasi esclusivamente lavoratori stagionali. A fronte di un fabbisogno stimato di lavoratori ben superiore alle centomila unità l'anno, le possibilità d'ingresso legale per lavoratori a tempo indeterminato nel periodo 2002-2004 non ha superato i 70,000 ingressi nel triennio. Sono stati inoltre introdotti disincentivi all'ingresso regolare che finiscono inevitabilmente, dato il carattere strutturale della domanda di lavoro straniero,

che della Corte dei conti ed in particolare *Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione. Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo dell'immigrazione clandestina* (Cons. Valeria Chiarotti – Cons. Mario Nispi Landi – Cons. Sonia Martelli), presentata il 24 maggio 2004.
(23) B. NASCIBENE (a cura di), *Il diritto degli stranieri*, Padova, Cedam.

per favorire l'instaurarsi di nuovi segmenti di immigrazione irregolare. Si potrebbe sostenere che questi nuovi segmenti di ingressi irregolari saranno tuttavia impediti dalle nuove misure repressive introdotte. Ma vi sono dubbi a riguardo. In presenza di una forte e strutturale domanda di lavoro straniero, i meccanismi attrattivi continueranno a funzionare, mentre i dispositivi prefigurati dalla legge rischiano di fatto di incrementare la pressione migratoria sulle frontiere o di spostarla verso i Paesi che, essendo entrati recentemente nell'UE, godono dell'esenzione dall'obbligo di visto. L'assenza di una politica attiva degli ingressi, infatti, implica anche la crisi del meccanismo delle quote preferenziali che aveva consentito negli anni precedenti di coinvolgere i Paesi d'origine e di transito nel contrasto dell'immigrazione irregolare.

La legge è intervenuta inoltre a modificare le condizioni per il soggiorno degli immigrati regolari. Anche in questo caso, la 189 sembra iscriversi in una tendenza di lungo periodo della politica migratoria italiana, quella di confondere il trattamento degli stranieri presenti con il problema di gestire i nuovi ingressi. La legge approvata manifesta sicuramente una forte diffidenza nei confronti dei nuovi ingressi sul territorio. Tale diffidenza, tuttavia, finisce per scaricarsi soprattutto sugli stranieri già regolarmente presenti sul territorio nazionale. Se le leggi precedenti tentavano, in modo timido e spesso fallendo, di stabilizzare la popolazione straniera residente prefigurando percorsi di integrazione giuridica, la legge 189/02 agisce invece esplicitamente al fine di mantenerne per quanto possibile la precarietà. I requisiti per il rilascio della carta di soggiorno vengono innalzati e la durata dei permessi di soggiorno viene ridotta, consentendo in occasione del rinnovo soltanto il rilascio di un permesso di durata pari al precedente. Si crea cioè un ulteriore ostacolo alla stabilizzazione amministrativa degli stranieri regolarmente presenti (ed un corrispettivo incentivo alla paralisi degli uffici del Ministero degli interni, che dovranno gestire una mole di rinnovi ulteriormente incrementata dalla nuova sanatoria). Dato che l'ampia maggioranza degli stranieri presenti dispone di permessi di breve durata, questo vuol dire

che le forche caudine dei rinnovi diventano quindi più frequenti e il controllo di timbri e traduzioni è destinato ad assorbire ulteriori giornate nella vita tanto degli stranieri quanto dei funzionari. Inoltre, spesso la disponibilità di permessi di breve durata rende difficile l'accesso ad alcuni servizi sociali particolarmente importanti nel caso degli stranieri, quali l'accesso all'edilizia pubblica. Infine, la legge prevede che il rinnovo del permesso di soggiorno debba essere chiesto almeno 90 giorni prima, contro i precedenti 30, della scadenza. Calcolando che allo straniero che perde il lavoro vengono concessi un massimo di 6 mesi per trovarne un altro, e che il periodo di prova per molte occupazioni è di tre mesi, l'effetto combinato di tali norme è quello di produrre un forte incremento della possibilità di decadere dalla condizione di regolarità.

L'emanazione della legge 189/02 più che una rivoluzione è quindi un'epifania: le principali tendenze delle politiche migratorie italiane, tradizionalmente poco visibili ed operanti sottotraccia, vengono adesso esplicitamente rivendicate ed espresse in dettami legislativi.

7. Conclusioni.

Sin dall'inizio degli attuali flussi migratori l'Italia ha avuto una politica migratoria che esprimeva chiaramente una preferenza per l'alta discrezionalità amministrativa nel trattamento degli stranieri, nel rifiuto di una politica attiva degli ingressi (rivendicata a parole ma negata nella pratica) e nel tentativo di ritardare il più possibile la stabilizzazione della popolazione straniera sul proprio territorio. Dopo un trentennio, gli effetti di tale impostazione sono ormai noti un elevato numero di ingressi irregolari o clandestini, il continuo ricrearsi di segmenti d'immigrazione irregolare occupata irregolarmente, forti perdite erariali per l'omissione contributiva e l'evasione fiscale, una perdita di controllo del territorio legata alle dimensioni dell'irregolarità e all'assorbimento delle forze di polizia in attività pseudo-anagrafiche a scapito delle attività investigative, il

mantenimento di centinaia di migliaia di immigrati regolari in condizioni precarie, una scarsa stabilità della popolazione straniera con tutte le difficoltà che questa provoca alla loro integrazione, un'assenza di una politica realistica per le seconde generazioni, nate e cresciute nel Paese.

Nelle prime fasi del flusso migratorio, un tipo di prospettiva simile a quella italiana non è né rara né incomprensibile: le società d'insediamento molto spesso impiegano anni a comprendere gli effetti di lungo periodo dei flussi migratori e ad accettare di essere divenuti Paesi d'immigrazione. Come sanno molto bene gli emigranti italiani, l'irregolarità e la precarietà hanno caratterizzato lo statuto degli immigrati in molti Paesi europei per ampia parte del periodo post-bellico. Negli anni '50, decine di migliaia di emigranti italiani hanno fatto ingresso clandestinamente in Francia per lavorarvi illegalmente prima di essere regolarizzati. E quasi tutti i Paesi d'immigrazione europei hanno attraversato un lungo periodo nel quale si pensava che i flussi migratori fossero un fenomeno transitorio, legato a motivi congiunturali, che i lavoratori stranieri presenti fossero sostanzialmente degli "ospiti" temporanei. Quasi tutti i Paesi europei hanno inoltre utilizzato per un lungo periodo le proprie politiche migratorie per mantenere la popolazione straniera residente in una condizione di "inclusione subordinata"²⁴. In quasi tutti i Paesi europei d'immigrazione, infine, la transizione ad una visione realistica della propria condizione migratoria ha comportato una notevole fatica, richiesto molto tempo e attivato numerosi conflitti sociali. L'Italia, sotto questo aspetto, non è quindi affatto un caso eccezionale o patologico. Ciò che appare straordinario è piuttosto la pervicacia con la quale il sistema politico italiano, si pensi solo alla legge sulla cittadinanza del 1992 e successivamente alla 189/02, ha agito e agisce non al fine di gestire tale transizione bensì di prolungare sino allo sfinimento la cecità e l'impreparazione iniziale.

(24) Sulla nozione di inclusione subordinata, cfr. M. AMBROSINI, *La fatica d'integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001.