



Luca Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 434 pp.

ASHER D. COLOMBO
Università di Bologna

Un lettore mediamente provvisto di conoscenze e informazioni sull'immigrazione in Italia potrebbe rimanere sorpreso, prendendo tra le mani questo libro, fin dalla lettura del titolo. Potrebbe chiedersi in che senso sia possibile affermare che l'Italia avesse una politica dell'immigrazione anche prima di una ventina di anni or sono. E, addirittura, che ne avesse nel periodo immediatamente successivo al processo di unificazione nazionale. Eppure, non solo la storia delle politiche migratorie è tutt'altro che recente. Ma, se vogliamo capire le forme attuali di governo degli stranieri che vivono e lavorano nel nostro paese e i dibattiti che accompagnano i continui cambiamenti in questo campo, dobbiamo risalire molto indietro nel tempo.

È questa la tesi centrale di un libro che, finalmente, colma una lacuna che per troppo tempo ha penalizzato la ricerca sulla transizione migratoria italiana. Per la verità studi di rilievo e di qualità sulle politiche migratorie italiane esistono. Finora, però, avevano abbracciato solo alcuni versanti di questo complesso ambito delle politiche pubbliche. Se accettiamo la distinzione ormai classica introdotta da Brochmann tra politiche degli ingressi e politiche dell'integrazione, in Italia sono state soprattutto le prime oggetto dell'attenzione degli studiosi, mentre le seconde sono state tradizionalmente trascurate. Fa eccezione un recente e solido filone che ha aperto la strada all'analisi del ruolo, sempre più rilevante, del livello locale. Tuttavia un lavoro che abbracciasse, con una prospettiva storica ultrasecolare e con uno sguardo ad ampio raggio questa materia non era ancora stato scritto.

È bene anticipare subito che proprio in questa scelta di spezzare il legame con la tendenza propria del dibattito pubblico italiano sull'immigrazione a rincorrere fatti contingenti, spesso definiti in termini emergenziali, e di adottare, all'opposto, una prospettiva compiutamente storica sta uno dei principali pregi, per altro non l'unico, delle quattrocento e passa pagine che compongono il libro.

L'autore – che vanta una competenza della materia che ha pochi paragoni nel nostro paese, sia come studioso di storia economica, sia come dirigente della presidenza del Consiglio dei ministri impegnato nel coordinamento delle politiche dell'immigrazione in anni cruciali per la messa a punto del modello di politiche migratorie del nostro paese – sceglie un impianto cronologico per raccontare la lunga vicenda che ha condotto all'attuale stato delle politiche migratorie. Tale complessa vicenda viene scandita in cinque fasi: il lungo periodo postunitario in cui «gli stranieri non erano immigrati» che dura fino al 1961; i quasi trent'anni che portano l'Italia a diventare un paese di immigrazione in condizioni di assenza di regolazione politica; il periodo di rapida politicizzazione che dalla promulgazione della Legge Martelli porta alle soglie della Turco-Napolitano; il quinquennio di gestione del centro-sinistra; infine quello successivo di gestione da parte del centro-destra e della riforma operata dalla Bossi-Fini.

Dunque, proprio la presenza straniera assai variegata, per forme e motivi, dell'Italia post-unitaria è individuata come la culla della politica migratoria italiana. È un'epoca in cui partigiani del risorgimento, commercianti svizzeri, operai austriaci e domestiche tirolesi, *rentiers* tedeschi, fuoriusciti russi, imprenditori inglesi, nomadi, discendenti degli albanesi di religione cristiana sono oggetto di una varietà di provvedimenti a carattere locale e amministrativo e di una pletora di forme di controllo assai più diffuse e rigide di quanto si possa pensare in un'epoca, come quella odierna, di inflazione della domanda di controllo. Anche in Italia, quindi, come ormai molta ricerca storica

internazionale sta mettendo in evidenza, l'introduzione di forme di controllo, interno ed esterno, degli stranieri precede la Prima guerra mondiale, a lungo considerata il principale spartiacque tra un idilliaco «prima» e un repressivo «dopo». Ma è anche l'epoca della messa a punto, e del perfezionamento avvenuto soprattutto in epoca fascista, di un complesso armamentario di strumenti di polizia volti a controllare la presenza di stranieri sospetti e che, in forme parzialmente modificate, costituirà l'ossatura del sistema di controllo odierno radicato nel Ministero dell'interno.

La fine della parentesi fascista e della seconda guerra mondiale apre scenari del tutto inediti. La presenza straniera nel paese cambia radicalmente. Inizia proprio allora un intenso flusso migratorio in entrata – generalmente poco studiato – fatto meno di stranieri che di italiani che rientrano dalle colonie. E, anzi, sono a volte questi ultimi a portare con sé personale di servizio straniero, una parte del quale destinato a svolgere il ruolo di «paziente zero» delle catene migratorie successive. Ma apre anche la strada a un atteggiamento verso gli stranieri oscillante tra una benevola indifferenza e una repressione condotta di malavoglia. È proprio questo atteggiamento oscillante a costituire, di fatto, il principale filo conduttore delle politiche migratorie italiane, con la parziale interruzione del quinquennio breve 1996-2001.

In quest'ottica diventa cruciale analizzare il ciclo 1961-1989, qui ricostruito sulla base di un'ampia documentazione. È in questo periodo, infatti, che, com'è ormai noto, l'immigrazione diventa un fenomeno di massa. Studenti, rifugiati politici, collaboratrici familiari, pescatori e braccianti avventizi, manovali edili, entrano nel paese in un contesto caratterizzato da una latitanza assoluta e pervicace della politica. Per lungo tempo la materia è di fatto gestita per via puramente amministrativa, in particolare dai ministeri dell'Interno e del Lavoro, con un'oscillazione continua tra tolleranza e repressione dovuta alle diverse logiche d'azione cui i due ministeri si ispirano. Un tratto del passato che però si trasmette anche alla gestione successiva del fenomeno e di cui non ci si è del tutto liberati neanche oggi.

A questo periodo risale anche un'altra caratteristica tipicamente italiana, ovvero il ruolo molto rilevante dei sindacati e del volontariato, in gran parte, ma non solo, cattolico. Da un lato la Caritas, in alcuni anni successivi addirittura equiparata alle Regioni come destinataria di quote specifiche dei decreti flussi. Dall'altra i sindacati italiani, la cui natura di classe rende molto lontani dagli atteggiamenti tipicamente protezionistici di gran parte dei loro corrispettivi negli altri paesi europei.

Il terzo periodo, che va dal 1989 al 1996, è caratterizzato dalla compiuta politicizzazione dell'immigrazione, e dalla sostituzione della preoccupazione per il lavoro e per l'integrazione a quella per i controlli degli ingressi e per le espulsioni. La legge Martelli che, capitalizzando l'onda emotiva dell'assassinio del rifugiato sudafricano Jerry Masslo a Villa Literno, il governo varò in gran fretta nel 1990 costituisce il primo passo di questo processo e segnala una svolta nell'atteggiamento della classe politica nei confronti del fenomeno migratorio. Ma questo avvenne all'interno di un contesto politico assai ideologizzato, che perdura tutt'oggi, e che non permise il varo di provvedimenti condivisi e orientati a risolvere problemi concreti. Basti ricordare che ancora pochi mesi prima del varo della Martelli, il Partito comunista italiano (Pci) propose una legge che prevedeva una libertà di immigrare in Italia piena e totale, subordinata solo all'informazione al governo da parte dell'interessato un mese prima della partenza; una «linea di responsabile apertura», secondo le parole dell'allora dirigente del Pci Giorgio Napolitano.

A partire da allora, tuttavia, la ricerca di strumenti progressivamente meno inefficaci per espellere gli immigrati irregolari o clandestini e per impedire l'accesso a quelli indesiderati, costituisce – insieme al rito delle grandi sanatorie di massa – la costante delle politiche migratorie italiane, tra le quali l'autore rileva grandi continuità, tra le pur rilevanti discontinuità. E infatti, una qualche discontinuità è vista nel periodo in cui maggiore è stato lo sforzo di «normalizzare» l'immigrazione italiana e definire una politica organica che contenesse un orientamento chiaro non

solo in termini di politiche degli ingressi e delle espulsioni, ma anche in tema di integrazione.

È questa la stagione del centrosinistra che abbraccia il periodo 1996-2001 durante il quale si ha l'approvazione, nel 1998, del testo unico noto come legge Turco-Napolitano.

Sono gli anni dell'avvio delle politiche delle quote, dell'apertura dei Centri di permanenza temporanea per l'accoglienza degli stranieri rintracciati nel territorio nazionale in violazione delle norme sull'ingresso e in attesa dell'espulsione, degli accordi bilaterali con i paesi di arrivo e delle commissioni per lo studio della condizione degli stranieri e dell'integrazione, del tentativo, timido e mai preso sul serio neanche dagli stessi promotori, di introdurre forme di sponsorizzazione degli ingressi tali da permettere la ricerca di lavoro in condizioni di legalità.

Ma sono anche gli anni in cui vengono disattese le aspettative di coloro che vedevano nello scambio tra contenimento della presenza irregolare e integrazione un esito accettabile per un moderno paese di immigrazione, e che osservavano invece la sostanziale inerzia del governo nei confronti del secondo *coté* delle politiche migratorie. E vale forse la pena anche di osservare che, a quest'inerzia, il libro attribuisce una rilevanza attenuata rispetto a quanto sarebbe lecito aspettarsi sulla base delle concrete vicende del provvedimento e degli sforzi per la sua attuazione. Ma è vero che il fallimento di quell'esperienza è dovuto anche ad altri fattori. In primis a un'incapacità da parte del governo di costruire un consenso attorno a quella legge, mentre all'opposizione riesce facile concentrare i malumori di ampi e influenti settori della società nei confronti del provvedimento, retoricamente additato come il problema, piuttosto che come la soluzione. E così, la coalizione di centro-destra che va al governo nel 2001 colloca la riforma del Testo unico immediatamente al centro della propria azione riformatrice e, pur non senza rilevanti continuità, opera una rottura della filosofia che ispirava la legislazione precedente, in particolare introducendo un meccanismo, che si rivela poi di fatto unicamente afflittivo, di ancoraggio del permesso di soggiorno al contratto di lavoro. Eppure il governo di centro-destra è anche quello che promulga la più grande delle sei importanti sanatorie italiane, e quello che più di ogni altro subisce l'interferenza diretta della Chiesa cattolica e dei partiti che ne veicolano i piani politici, come appare chiaramente proprio dalla vicenda della regolarizzazione e del suo allargamento alle collaboratrici domestiche prima, a tutti i lavoratori poi.

Nel frattempo, però, altri cambiamenti rendono ancora più difficile per i governi lasciare un'impronta chiara nella politica migratoria. Questi cambiamenti originano per così dire sia dal livello sovranazionale che da quello infranazionale. La progressiva estensione della politica comune europea dell'immigrazione e il progressivo allargamento dell'Unione europea si salda alla crescente vivacità del livello locale – sia regionale che comunale – nel plasmare dimensioni e natura dei flussi migratori e, ancora di più, nel definire le forme di integrazione degli stranieri e dei loro figli. Non è un caso che proprio nelle conclusioni l'autore enfatizzi gli aspetti delle migrazioni contemporanee più impermeabili all'azione delle politiche, tra i quali ci sono anche le dimensioni dei flussi, e segnali addirittura la loro probabile crescente autonomizzazione. Nessuno dei governi che si sono succeduti, infatti, è mai riuscito a «plasmare a propria immagine la legislazione e tantomeno la pratica di gestione dell'immigrazione» (p. 397).

In questo senso il libro sembra inserirsi – ma si tratta di un'interpretazione, dato che non vi è alcun richiamo esplicito – all'interno di quel filone dell'analisi delle migrazioni contemporanee secondo il quale tali fenomeni, una volta avviati, hanno la capacità di rendersi progressivamente indipendenti dalle condizioni che li hanno favoriti e di ridurre al minimo gli effetti di quelle condizioni che, all'opposto, potrebbero frenarli. Tra questi, appunto, le politiche. Ma rispetto a questo filone – è bene ripeterlo, non richiamato in modo esplicito – il libro aggiunge la consapevolezza del fatto che anche le politiche migratorie si sviluppano secondo una logica



«cumulativa», in cui l'anatomia delle norme attuali può essere ricondotta a quelle del passato. E, in questo senso, quello italiano sembra essere un caso da manuale.