

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2019

L'IMMIGRAZIONE COME DATO STRUTTURALE E NON COME EMERGENZA.

BREVI NOTE INTORNO AL VOLUME DI MICHELE COLUCCI, STORIA DELL'IMMIGRAZIONE STRANIERA IN ITALIA. DAL 1945 AI NOSTRI GIORNI, CAROCCI, ROMA, 2018

di Alessandra Algostino

Abstract: *La storia dell'immigrazione dalla nascita della Repubblica ad oggi smentisce la lettura in chiave emergenziale dell'immigrazione e mostra il radicamento e la persistenza delle scelte politiche e normative. L'intervento ricostruisce, traendoli dalle vicende storiche, alcuni tratti ricorrenti nella gestione dell'immigrazione: il disegno che ne risulta svela la centralità di una visione dei migranti come forza lavoro e come questione di sicurezza, a discapito della tutela dell'asilo e dei diritti.*

Abstract: *The history of immigration from the birth of the Republic to today denies the reading of immigration in an emergency key and shows the rooting and persistence of political and regulatory choices. The intervention reconstructs, drawing from the historical events, some recurrent features in the management of immigration: the resulting outline reveals the centrality of a vision of migrants as a labour force and as a security issue, to the detriment of protection of asylum and rights.*

L'IMMIGRAZIONE COME DATO STRUTTURALE E NON COME EMERGENZA. BREVI NOTE INTORNO AL VOLUME DI MICHELE COLUCCI, *STORIA DELL'IMMIGRAZIONE STRANIERA IN ITALIA. DAL 1945 AI NOSTRI GIORNI*, CAROCCI, ROMA, 2018

di Alessandra Algostino*

SOMMARIO: 1. L'immigrazione come dato strutturale. – 2. La dimensione del “campo”, il ruolo della Costituzione e il protagonismo dei migranti. – 3. Il nesso fra lavoro e permesso di soggiorno. – 4. Il “governo per circolari” e la *soft law*. – 5. L'immigrazione come questione di sicurezza e il controllo delle frontiere. – 6. Lo smantellamento dello Stato sociale e lo straniero come nemico. – 7. Gli ultimi anni: l'asilo annegato. – 8. Il governo dell'immigrazione fra emancipazione negata, incapacità e cinismo.

1. L'immigrazione come dato strutturale

Il tema dei migranti da alcuni anni domina il dibattito politico, in nome di una emergenza permanente, un ossimoro che già di per sé svela la propria illogicità: ma quali sono i numeri, come si trasforma e come è percepita e affrontata, nel corso di ormai più di settant'anni di vita della Repubblica, l'immigrazione?

A settembre 2018 è uscito un volume ricco di spunti di riflessione: *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, scritto da Michele Colucci, ricercatore del Consiglio nazionale delle ricerche – Istituto di studi sulle società del Mediterraneo, edito da Carocci.

Il testo di Michele Colucci presenta una storia dell'immigrazione in territorio italiano (ma non mancano cenni all'emigrazione), che intreccia dati statistici, ricostruzione di episodi significativi, politiche pubbliche, interventi legislativi, storie personali, esame della comunicazione mediatica e analisi degli studi sul tema: una pluralità di fonti e di approcci che si rivela feconda.

Sin dalle prime pagine del testo risulta sfatato il mantra ripetuto ossessivamente: “emergenza migranti”. Il carattere strutturale dell'immigrazione, ovvero il suo non essere un fenomeno limitato agli ultimi anni, può essere letto come un *fil rouge* che percorre il volume: «continuare a considerare l'Italia un paese di “recente” immigrazione è sbagliato,

* Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università di Torino.

perché non ci consente di guardare alla dimensione strutturale che ha assunto il fenomeno ... » (p. 13).

L'immigrazione appare – si può aggiungere – oggetto di un cinico *marketing* politico, che si coniuga con una considerevole incapacità nella sua lettura e nelle scelte di governo; la sua caratterizzazione in termini di emergenza contribuisce, quindi, sia a giustificare una restrizione dei diritti e una involuzione in senso autoritario, sia a costruire un nemico contro il quale convogliare disagi e rabbia, evitando che alimentino il conflitto sociale. Detto altrimenti, si riproduce la “guerra fra poveri”, interna alla base della piramide sociale, evitando che il malessere si incanali verso l’apice.

Se di emergenza si vuol ragionare, tale è quella delle 1989 persone annegate nel mar Mediterraneo nei primi 10 mesi del 2018 (delle quali 1267 nella rotta del Mediterraneo centrale, fra Libia e Italia)¹, o dei 34.361 morti – e sono solo quelle identificati – nel viaggio verso l’Europa dal 1993².

Quanto ai numeri dell’immigrazione, essi si modificano, come emerge dai dati statistici (dei quali l’Autore non manca di evidenziare, soprattutto in relazione ai primi decenni di vita della Repubblica, incertezze e discrasie), ma restituiscono l’immagine di un fenomeno che accompagna tutto il percorso della Repubblica.

Mutano i flussi, come provenienza e tipologia di migranti e come intensità degli arrivi e delle stabilizzazioni, ma il quadro rappresenta un processo migratorio che si interseca, costantemente e senza soluzione di continuità, con la storia repubblicana, sì da smentire la *vulgata* ricorrente che circoscrive nel tempo il fenomeno migratorio.

La persistenza di processi migratori, peraltro, non implica l’impossibilità di individuare alcune fasi ed anche momenti di cesura e di svolta (come il periodo 1989-1992, il 2001 o il 2011).

Ora, non si può, e non si intende, rendere in poche battute la complessità delle vicende ricostruite nel testo, ma, muovendo dalla storia narrata nel volume, si tenta di mettere in rilievo, con un approccio tematico, le radici storiche e le costanti che accompagnano le scelte politiche e legislative sui migranti.

2. La dimensione del “campo”, il ruolo della Costituzione e il protagonismo dei migranti

Nel periodo immediatamente successivo al secondo conflitto mondiale, quali movimenti più consistenti Colucci cita, oltre l’emigrazione, quelli di profughi e sfollati, come gli

1. Dati OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) relativi al periodo fra il 1 gennaio e il 4 novembre 2018, Global Migration Data Analysis Center (con la precisazione che «all dates are minimum estimates»).

2. Cfr. *The List*, in *The Guardian*, 20 Jun 2018, pubblicata in Italia da *il manifesto*, 22 giugno 2018, nonché in *Internazionale*, Supplemento (*La Lista*) al n. 1276 del 5 ottobre 2018; sui morti nella rotta libica, in relazione anche alle politiche italiane di chiusura dei porti, cfr. A. Camilli, *La rotta più pericolosa del mondo*, in *Internazionale*, 3 luglio 2018.

spostamenti dei cittadini giuliano-dalmati e il transito degli ebrei in viaggio verso la Palestina (movimenti ai quali è dedicato il primo capitolo).

La presenza di profughi sin dalla nascita della Repubblica e, come argomenta l'Autore, il loro arrivo, se pur nella diversità delle provenienze, nel corso dei decenni (limitandosi agli afflussi più significativi, latinoamericani in fuga dalle dittature militari; quindi albanesi; cittadini della ex-Jugoslavia; persone in cerca di rifugio dai conflitti che attraversano il continente africano, con la costante presenza di somali ed eritrei; quindi afghani, iracheni, siriani), manifesta la gravità della lacuna normativa in materia di asilo e, in particolare, della mancanza di una disciplina di attuazione dell'art. 10, co. 3, Cost. (oggi, per inciso, resa ancor più lampante dalla soppressione della protezione umanitaria da parte del c.d. decreto sicurezza, ora legge n. 132 del 2018).

Da sottolineare, inoltre, è la comparsa, sin dai primi anni, della «dimensione del «campo»» (p. 20): un luogo, o meglio, non-luogo (secondo la nota locuzione di Marc Augé), che diviene un asse portante della disciplina in tema di immigrazione, con la sua previsione legislativa nella legge n. 40 del 2008 (la c.d. Turco-Napolitano, il cui contenuto è poi trasfuso nel d.lgs. n. 286 del 1998, il Testo unico sull'immigrazione). Dapprima, il campo è un luogo di smistamento e di raccolta, di assistenza, in seguito diviene un luogo di detenzione: mutano i nomi (CPT, CIE, CPR, per limitarsi alle sigle), ma si instaura come «normale» la prassi di privare i migranti, in ragione della loro condizione di irregolarità nella presenza sul territorio, della libertà personale. Si afferma la detenzione amministrativa, con termini che mutano, con un moto progressivamente ascendente sino al 2014, passando dai 30 giorni della legge Turco-Napolitano, ai 60 giorni della legge n. 189 del 2002 (c.d. Bossi-Fini), ai 180 giorni del decreto legge n. 92 del 2008 (c.d. pacchetto sicurezza), sino ai 18 mesi del decreto legge n. 89 del 2011 (raggiungendo la *dead line* prevista dalla Direttiva europea c.d. rimpatri, 2008/115/CE), per poi scendere a 90 giorni con la legge n. 161 del 2014, e risalire a 180 giorni con il c.d. decreto sicurezza (legge n. 132 del 2018), che introduce altresì una detenzione per richiedenti asilo³. All'aumento dei mesi di trattenimento non corrisponde un incremento nella percentuale dei rimpatri, che si attesta intorno al 50%, indipendentemente dai termini del trattenimento⁴.

Poche sono le voci che si levano contro i Centri di detenzione per migranti e, se pur la Corte costituzionale afferma che «il trattenimento dello straniero presso i Centri di

3. Il richiedente asilo può essere trattenuto «per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza»; il trattenimento può essere effettuato negli *hotspot* o nei Centri governativi di prima accoglienza, «per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a trenta giorni»; inoltre, sempre a fini identificativi, il trattenimento può quindi essere effettuato sino a 180 giorni nei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR).

4. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Parere del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sul decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, Roma, 15 ottobre 2018, p. 7.

permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale», riscontrandosi «quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale» e riconosce il carattere universale della libertà personale (sent. n. 105 del 2001), essa non si spinge a sindacare la legittimità in sé del trattenimento, ovvero la ragionevolezza e proporzionalità della limitazione della libertà personale a fronte della violazione delle norme che regolano l'ingresso e il soggiorno nello Stato.

Il volume invero non si sofferma sul punto e, più ampiamente, il discorso costituzionale non incontra molto spazio, se non in relazione alla genesi degli articoli 10 e 35 della Costituzione (pp. 22-24): forse, sia la giurisprudenza costituzionale⁵ sia le norme della Costituzione in tema di diritti (nel presupposto che lo straniero è in primo luogo una persona), avrebbero meritato qualche attenzione in più, pur nella consapevolezza della loro (stigmatizzabile) limitata influenza nell'affrontare i flussi migratori. Sarebbe interessante anche riflettere sul ruolo che la Costituzione invece esercita, magari in modo non esplicito, ma quale orizzonte di legittimità e fondamento, nelle lotte dei migranti e della società civile per condizioni di lavoro e di vita degne.

Un profilo, quest'ultimo, che consente di porre in luce un altro elemento, spesso sottovalutato, che trova più volte spazio nella ricostruzione dell'Autore: il protagonismo dei migranti e, accanto ad esso, quello della società civile (pp. 70 ss.; 120 ss.; 161-163; 192 ss.). Gli immigrati mostrano di essere, oltre che cittadini stranieri in movimento, persone che lottano per la difesa dei propri diritti (p. 196: «soggetti che rivendicano diritti negati, al di là della propria esperienza migratoria»). Si pensi, ad esempio, nel 1989, alla grande manifestazione del 7 ottobre, nata sull'onda dell'indignazione per l'assassinio di Jerry Masslo (dalla cui storia prende le mosse il volume) e che vede la confluenza del mondo dell'associazionismo e dei sindacati, così come, nello stesso anno, allo sciopero dei braccianti (p. 85), che riaffiora negli anni, come nel 2011 (c.d. sciopero di Nardò, p. 193), o alla partecipazione dei migranti alle lotte per il diritto alla casa (p. 195), o alle mobilitazioni nel settore della logistica (pp. 194-195).

Quanto alla “società civile” – parrebbe di poter sintetizzare –, esiste un attivismo con i migranti, nel senso di rivendicazioni avanzate “insieme”, nel quale l'azione comune assorbe e in un certo qual modo annulla le distinzioni di *status*; e un attivismo “per” i migranti, il quale comprende attività di tipo assistenziale, sul territorio, così come nel soccorso in mare,

5. La giurisprudenza costituzionale, ad esempio, testimonia del difficile equilibrio fra universalità dei diritti e “privilegi” della cittadinanza, con la distinzione fra titolarità e godimento dei diritti o il loro bilanciamento con le esigenze connesse al controllo delle immigrazione, così come, specie nei rapporti con le Regioni, si fa portavoce di istanze di non discriminazione nell'accesso alle misure di *welfare*.

che, da un lato, suppliscono a mancanze delle istituzioni pubbliche, dall'altro, esercitano un ruolo di denuncia, critica e rivendicazione.

3. Il nesso fra lavoro e permesso di soggiorno

Tornando al percorso storico, nei primi decenni di vita dell'ordinamento repubblicano, l'attenzione è focalizzata soprattutto sull'emigrazione o sulle migrazioni interne, come testimoniato dall'art. 35 Cost. e dalla volontà di tutelare gli italiani all'estero; un orientamento – questo – che non manca di riapparire anche nella “nuova” legge sulla cittadinanza del 1991, n. 92 (p. 100), o nella riforma costituzionale sul voto degli italiani all'estero (legge cost. n. 1 del 2001).

Se, peraltro, negli anni Sessanta e Settanta i numeri potevano ancora giustificare un approccio “*iure sanguinis*”⁶, negli anni Novanta o nel Duemila, appare sempre più come tali scelte siano indice di una visione miope e cinica, quando non mera strumentalizzazione politica; fermo restando, come sottolineato da Colucci, che non solo l'immigrazione, ma anche l'emigrazione è un dato, nella sua variabilità, strutturale.

Quanto agli spostamenti all'interno della penisola, essi sono ostacolati dalle leggi fasciste del 1939 contro l'inurbamento (p. 26); tali norme saranno abrogate nel 1961 (p. 35), ma di tali leggi ritorna negli anni seguenti – e incontriamo un altro *refrain* – uno degli elementi chiave: la subordinazione della residenza al possesso di un contratto di lavoro.

Uno dei primi interventi normativi, emblematicamente, è una circolare del ministero del Lavoro e della previdenza sociale (n. 51 del 1963) che prevede il rilascio del permesso di soggiorno solo previa autorizzazione da parte dell'ufficio provinciale del lavoro se non ci sono lavoratori italiani disponibili (c.d. preferenza nazionale), se pur con una deroga per chi è già in Italia per turismo o studio (pp. 37-38).

Si palesa, cioè, come sia risalente e persistente un approccio economicista nei confronti dei migranti: l'«effettivo svolgimento di un'attività lavorativa», insieme alla «capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo»⁷, sono le parole d'ordine della disciplina in tema di stranieri extracomunitari. Sarà poi, in particolare la legge n. 189 del 2002, meglio nota come Bossi-Fini, ad insistere sulla volontà di consentire la presenza sul territorio italiano solo subordinatamente ad esigenze del mercato (del lavoro, o, più in generale, dell'economia) in modo così pervasivo da incidere anche pesantemente sulle possibilità di entrare in Italia ad altri titoli, quali il ricongiungimento familiare o l'asilo. Per dirlo con le parole di Eduardo Galeano (*Gli immigranti*): «sull'isola era in funzione un filtro. I custodi

6. Fra il 1961 e il 1971, peraltro, pur ragionando di cifre modeste, si registra quasi un raddoppio degli stranieri in Italia; nel 1971 sono 121.715, pari allo 0,22% della popolazione (p. 29).

7. Le citazioni sono tratte, rispettivamente, dalla relazione introduttiva alla prima versione del disegno di legge, poi approvato come l. 189/2002, e dall'art. 17 della stessa legge.

della Terra Promessa interrogavano e classificavano gli immigranti ... Per definire il loro quoziente intellettuale, le donne dovevano rispondere, fra le altre domande, a come si spazzava una scala: si spazzava verso l'alto, verso il basso o verso i bordi? Una ragazza polacca rispose: Io non sono venuta in questo paese per spazzare le scale».

Il lavoro diviene, se pur ancora dal punto di vista quantitativo in modo non significativo negli anni in questione, sempre più centrale.

Come sintetizza Colucci, si affacciano sin dagli anni Sessanta e Settanta, alcuni nodi: squilibri nel mercato del lavoro e sfruttamento della manodopera irregolare; criticità e difficoltà nell'intervento da parte delle istituzioni; protagonismo e, contemporaneamente allarmismo, della società civile, non di rado cavalcato dai media; questioni di sicurezza (pp. 46-47). Nello stesso tempo, iniziano a distinguersi alcune peculiarità dell'immigrazione in Italia, rispetto ad altri Paesi europei, ovvero la presenza dei lavoratori stranieri in settori marginali e poco tutelati, come il lavoro domestico, la pesca e l'agricoltura.

Da non sottovalutare, negli stessi anni, è l'immigrazione per motivi di studio (pp. 29 ss.), sia per la sua incidenza per così dire "qualitativa" sia per i numeri: una specificità che negli anni successivi tende a scomparire vuoi per scelte politiche che non favoriscono l'arrivo di studenti stranieri vuoi per la loro confluenza in classi più ampie, come quella dei lavoratori.

4. Il "governo per circolari" e la *soft law*

Gli anni Settanta si caratterizzano per una complessità di fenomeni migratori: immigrazione dall'estero, migrazione di ritorno degli italiani andati all'estero, nuova emigrazione verso l'estero e migrazioni interne (cap. 3). Nel 1973 gli ingressi superano per la prima volta gli espatri (p. 49), anche se solo successivamente le rimesse degli immigrati in Italia sorpasseranno quelle degli italiani emigrati all'estero, e fermo restando che oggi il dato degli italiani residenti all'estero è molto simile a quello degli stranieri residenti in Italia (entrambi si attestano intorno ai 5 milioni). L'Italia si conferma, cioè, come paese sia di emigrazione sia di immigrazione.

Della ricca ricostruzione del periodo, vorrei riprendere alcuni elementi, che consentono di riflettere sul lavoro, sul contesto normativo e sullo *status* del migrante.

Quanto al lavoro, l'Autore ricorda come accanto alla diffusione della lettura del lavoro degli immigrati come mezzo per colmare vuoti del mercato (i lavori che gli italiani non vogliono più fare), gli studi più attenti dimostrino come già allora la presenza dei migranti venga utilizzata dai datori di lavoro per abbassare condizioni di lavoro e salari (p. 59). Si rivela l'importanza del rapporto, nella molteplicità dei suoi aspetti, fra immigrazione e lavoro.

In relazione al dato normativo, emerge il “governo per circolari” e, più ampiamente, la lacunosità di una disciplina che lascia ampi margini di discrezionalità e, quindi, rende le condizioni di vita degli stranieri «estremamente precarie e segnate da una ricorrente ricattabilità», in un «continuo *borderline* tra regolarità e irregolarità» (p. 68).

Solo nel 1986 interviene una prima legge (n. 943) in materia di condizione giuridica dello straniero, nonostante la Costituzione del 1948 stabilisca una riserva di legge (art. 10, co. 2, Cost.); per una disciplina organica occorre attendere il 1998 (legge n. 40 del 1998, trasfusa nel decreto legislativo n. 286 del 1998), mentre le lacune in tema di asilo, solo in parte colmate con il riferimento alle norme internazionali e comunitarie, perdurano sino ad oggi.

La violazione della riserva di legge non scompare peraltro con il 1998: le circolari, per non citare le ordinanze, spesso manifestamente illegittime, dei sindaci, continuano a dominare il trattamento giuridico degli stranieri; ad esse, negli ultimi anni, si somma il ricorso a strumenti di *soft law*, alla cui (non-)disciplina è rimessa la creazione e la gestione degli *hotspot* o i trattati, conclusi in forma iper-semplificata, con paesi come Libia, Tunisia, Sudan, Niger, finalizzati ad un rapido rimpatrio dei migranti irregolari⁸.

Infine, sullo *status* del migrante, è interessante sottolineare, con l’Autore, come vi sia una «sovrapposizione continua tra motivazioni politiche e cause economiche dei flussi» (p. 66), una caratteristica che ricorre negli anni e che induce ad interrogarsi sul senso della distinzione fra migrante economico e richiedente asilo. È ragionevole la differenziazione fra chi teme per la sua vita perché perseguitato e chi fugge perché non ha di che vivere? La garanzia della salute, il diritto all’istruzione, il «libero sviluppo della persona», non sono forse, in quanto tali, e in quanto pre-condizione per l’esercizio dei classici diritti civili, motivi per migrare e voler/dover costruire la propria vita altrove?

5. L’immigrazione come questione di sicurezza e il controllo delle frontiere

Riprendendo, per cenni, il percorso storico, degli anni Ottanta, con un’immigrazione che si consolida (a fine 1985 gli stranieri regolarmente soggiornanti sono 423.000, p. 73), si può ricordare, con Colucci, l’intreccio con la crisi – lo smantellamento – dello Stato sociale, con lo sviluppo di un ruolo “supplente” del “terzo settore” (pp. 72-73).

Sono anche gli anni nei quali si rafforza la visione dell’immigrazione come problema di sicurezza pubblica, “sfruttando” alcuni episodi (come, nel 1985, l’attentato di Abu Nidal

8. Sul punto, sia consentito rinviare a A. Algostino, *L’esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017; nonché, in relazione alla recente vicenda dell’accordo con il Niger, oggetto di una pronuncia del Tar, a A. Spagnolo, *Di intese segrete e alibi parlamentari: tra la decisione del Tar sull’accordo col Niger e il Global Compact sulle migrazioni*, sul blog della Società italiana di diritto internazionale e di diritto dell’Unione europea, <http://www.sidiblog.org>, 5 dicembre 2018.

all'aeroporto di Fiumicino), e si pongono le prime questioni legate al pluralismo religioso. Riguardo a quest'ultimo punto, invero, il testo si limita a cenni molto scarni, solo in parte riconducibili alla notazione che forse in Italia le c.d. questioni del multiculturalismo non generano conflitti così accesi come in altri contesti (si pensi, ad esempio, alla Francia con la questione del velo).

Negli anni Novanta l'immigrazione inizia ad acquisire la centralità che conosciamo oggi⁹: il 1991 è l'anno degli arrivi di massa degli albanesi (p. 93 ss.), ai quali seguono poi gli afflussi di profughi dalla ex-Jugoslavia e dalla Somalia; e, come già accennato, vengono adottate le leggi di riferimento in tema di immigrazione, dapprima la legge Martelli (n. 39 del 1990), quindi il già ricordato d.lgs. n. 286 del 1998. Quest'ultimo coniuga due binari "classici" della disciplina in materia di immigrazione: repressione e integrazione, con l'effetto collaterale di dividere il fronte antirazzista fra critici e sostenitori.

Si manifesta, inoltre, in questi anni, il tema delle frontiere e del loro controllo (p. 115 ss.): la c.d. legge Puglia adottata nel 1995 anticipa la chiusura dei confini e l'utilizzo di Centri come gli *hotspot* dove accogliere/rinchiudere i migranti all'arrivo, ovvero gli elementi chiave delle odierne politiche migratorie.

Si avverte altresì con sempre maggior chiarezza l'influenza del processo di integrazione europea, che si riflette sia sulle dinamiche migratorie sia sulle scelte normative e politiche; del resto, anche in relazione agli ultimi anni, vi sono sì contrasti fra i vari Stati sulla gestione dei migranti, ma è comune l'assunto che pone l'accento sui controlli alle frontiere e sulla politica di rimpatrio.

Con gli anni Duemila, a fronte di un fenomeno quantitativamente sempre più incisivo (p. 133 ss.)¹⁰, che allinea l'Italia agli altri grandi paesi europei, la legge Bossi-Fini precarizza e peggiora le condizioni dei migranti (pp. 141-142), cresce la centralità mediatica e politica del tema (con la comparsa alle elezioni delle prime liste xenofobe), con uno scarto rispetto alla dimensione reale e un misconoscimento invece del ruolo economico giocato dall'immigrazione (p. 143 ss.). Si può registrare, inoltre, il prosieguo del ricorso allo strumento della sanatoria, che testimonia l'incapacità nel leggere e governare il fenomeno

9. Il censimento del 1991 registra la presenza di 356.000 stranieri residenti, contro i 211.000 del 1981.

10. Per rendere conto del fenomeno, conviene riportare alcuni dati citati dall'Autore (p. 103 ss.): al censimento del 2001 gli stranieri residenti sono 1.334.889 (contro i 356.159 del 1991), pari al 2,3% della popolazione (contro lo 0,6% del 1991); le donne (soprattutto filippine, peruviane, polacche) sono leggermente più degli uomini; molto significativa è la presenza di minori nella fascia d'età 0-15 anni (il 18,5% del totale); i primi cinque Paesi di provenienza sono Marocco, Albania, Romania, Filippine, Jugoslavia (da sottolineare come gli europei siano la maggioranza; seguono africani, asiatici, americani); il 35,1% degli stranieri risiede nel Nord-Ovest, il 26,7% nel Nord-Est, il 25% nel Centro, il 13,2% nel Sud. La crescita è esponenziale nel decennio successivo: l'1 gennaio 2011 gli stranieri sono 4.570.317.

Le cifre sfatano alcuni luoghi comuni che vedono gli immigrati come prevalentemente uomini, neri o maghrebini; rilevante è la componente femminile, così come quella, di cittadini provenienti da Paesi dell'Unione europea, nel contesto di una immigrazione caratterizzata da "policentrismo migratorio", ossia da un'elevata pluralità di provenienze geografiche.

(pp. 120, 141, 190)¹¹. Dato interessante, dal punto di vista normativo, che l'Autore evidenzia (p. 110), è il legame fra provvedimenti sull'immigrazione e interventi sul lavoro (legge Turco-Napolitano e pacchetto Treu nel 1997-1998; legge Bossi-Fini e legge Biagi nel 2002-2003), a rimarcare la complessità e rilevanza del rapporto fra immigrazione e lavoro.

6. Lo smantellamento dello Stato sociale e lo straniero come nemico

Il periodo più recente, complice la crisi del 2008, registra (p. 165 ss.) un peggioramento delle condizioni di lavoro, con un aggravamento delle forme di segregazione occupazionale e un aumento della disoccupazione; un incremento delle partenze di lavoratori verso l'estero, altri Paesi dell'Unione europea ma anche il Paese di origine¹²; una drastica riduzione degli investimenti nelle politiche di *welfare*, che, da un lato colpisce maggiormente gli stranieri in quanto soggetti deboli, dall'altro incide negativamente sull'integrazione (p. 165 ss.)¹³.

Si diffonde un clima di paura (p. 169), dove il nemico è lo straniero: un terreno fertile per razzismo e xenofobia, dal quale germinano stragi come quella di Castel Volturno del 2008 (6 ghanesi uccisi dai clan dei casalesi che mirano a controllare le attività legate all'immigrazione); repressioni poliziesche e spedizioni punitive da parte della popolazione locale, in presenza di rivendicazioni dei propri diritti, come in occasione della rivolta, nel 2010, dei braccianti di Rosarno; omicidi di stampo fascista e razzista, come nel 2011 quelli di Diop Mour e Samb Modou, cittadini senegalesi uccisi a Firenze, o nel 2016 a Fermo di Emmanuel Chidi Nnamdi, rifugiato nigeriano; per arrivare, nel 2018, alla sparatoria che a Macerata causa sei feriti gravi (pp. 156 ss; 191-192).

Non estraneo al processo di criminalizzazione del migrante è il legislatore, che, senza soluzione di continuità rispetto al TU di pubblica sicurezza del 1931, lega sempre più immigrazione e sicurezza, con il «pacchetto sicurezza Maroni» (legge n. 125 del 2008 e legge n. 94 del 2009) del Governo Berlusconi IV, così come con il «pacchetto Minniti» (leggi nn. 46 e 47 del 2017) del Governo Gentiloni, per giungere all'odierno «decreto sicurezza» (legge n. 132 del 2018).

Si può, in proposito, ragionare, come anticipato, di strumentalizzazione dell'immigrazione, con la costruzione di un nemico di cui servirsi sia per «scaricare» la rabbia

11. Eccezione in un panorama governativo e amministrativo piuttosto desolante è il mondo della scuola (pp. 91; 126 ss.).

12. Nel 2014, ad esempio (p. 166), sono 47.460 gli stranieri residenti che si trasferiscono all'estero, ai quali si aggiungono i cittadini italiani nati all'estero (nel 2017, 27.806); nel 2011, peraltro, i numeri dei lavoratori stranieri sono decisamente più consistenti del decennio precedente: dai 724.000 lavoratori del 2001 si è giunti ai 2,3 milioni del 2011.

13. Si possono ricordare come emblematici i casi del Fondo per le politiche sociali, che passa da 1.884 milioni di euro nel 2004 a 43 milioni di euro nel 2012; e del Fondo per le politiche migratorie, pensato per l'inclusione sociale, che nel 2008 contava su 205,6 milioni di euro, diventati 143,8 nel 2010, per giungere alla sospensione nel 2012 (p. 167).

sociale, distogliendo l'attenzione da un conflitto sociale segnato da crescenti diseguglianze, sia per giustificare scelte autoritarie.

I dati sulle acquisizioni di cittadinanza, così come i ricongiungimenti familiari (p. 181) o la questione delle seconde generazioni (p. 148 ss.), raccontano, tuttavia, di una stabilizzazione crescente: a precarizzarla ci pensa il decreto Salvini, che prevede la revoca della cittadinanza in presenza di condanna definitiva per alcuni gravi reati *solo* nei casi in cui la cittadinanza italiana sia stata acquisita da persona in precedenza straniera. La violazione dell'eguaglianza formale (art. 3 Cost.), la discriminazione fra cittadini, concretizza una indubbia incostituzionalità ed è tale da inficiare lo stesso concetto di cittadinanza, che si fonda sul riconoscimento di un identico *status* per tutti i cittadini, minando le basi di un concetto cardine dello Stato moderno, democratico, di diritto.

7. Gli ultimi anni: l'asilo annegato

Negli ultimi anni¹⁴, specie nel 2016 e nel 2017¹⁵, si assiste ad un crollo degli ingressi in Italia per lavoro e ad un aumento di quelli per asilo politico (soprattutto tunisini, siriani, eritrei, somali, maliani, nigeriani, guineani)¹⁶, con un picco negli arrivi di 181.436 persone nel 2016 (p. 169). Il sistema politico e normativo, oltre a mostrare, ancora una volta, la sua inadeguatezza, vira verso politiche, *in primis* quelle di esternalizzazione delle frontiere (pp. 155-156; 174-175), che delocalizzano, per non dire negano, sempre più il diritto di asilo, in sinergia con riforme restrittive (*bipartisan*: il decreto Salvini è preceduto dal decreto Minniti), con palesi violazioni della Costituzione e delle norme internazionali¹⁷; in coerenza, peraltro, con le politiche comunitarie.

14. Colucci rileva, a partire dal 2011, «il passaggio a una fase nuova», nella quale emerge l'ancoraggio al contesto mediterraneo (p. 187).

15. Una notevole intensificazione degli arrivi via mare si ha anche nel 2011, anno delle Primavere arabe, con 64.261 presenze contro le 4.406 del 2010.

16. Il quadro è chiaramente reso dai dati riportati nel testo (pp. 169-171; 176), dei quali si riprende qui qualche stralcio; permessi di soggiorno per extracomunitari nel 2011: 34,4% motivi di lavoro, 38,9% motivi di famiglia, 8,7% motivi di studio, 11,8% asilo politico e protezione umanitaria; permessi di soggiorno per extracomunitari nel 2016: 5,7% motivi di lavoro, 45,1% motivi di famiglia, 7,5% motivi di studio, 34,3% asilo politico e protezione umanitaria; le richieste di asilo politico passano dalle 37mila del 2011 alle 123.482 del 2016; a partire dal 2015, peraltro, la maggior parte delle domande (ca. il 60%) viene rifiutata.

Per un puntuale riferimento a numeri, domande esaminate e decise e riconoscimenti dei vari *status* di protezione internazionale, sussidiaria e umanitaria, cfr. il *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, a cura di ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale dello SPRAR, in collaborazione con UNHCR, Roma, ottobre 2017; nonché i dati riportati in Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati (a cura di), *Dossier n. 66, Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica, D.L. 113/2018 – A.S. n. 840*, XVIII Legislatura, 8 ottobre 2018.

17. Per tutti, cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, sentenza 23 febbraio 2012, ricorso n. 27765/09.

Alla crescente impermeabilità delle frontiere, si accompagna l'abbandono da parte delle istituzioni dei programmi di salvataggio in mare (come l'operazione *Mare Nostrum*) ma anche l'adozione di restrizioni alle operazioni compiute dalle ONG, strette fra inchieste giudiziarie, il codice di condotta imposto dal ministro Minniti e la chiusura – senza un base normativa e in spregio al diritto internazionale – dei porti voluta dai ministri Salvini (e Toninelli), rendendone il braccio di mare fra la Libia e l'Italia un cimitero: il numero degli arrivi cala, ma a quale prezzo?

Si aggiunga che, anche nel biennio di maggior afflusso, 2016-2017, i numeri sono, se si inserisce la storia italiana in quella mondiale, ridotti: «nel mondo l'accoglienza dei rifugiati grava in misura massiccia (85% dei casi) sui paesi in via di sviluppo»; fra gli Stati con il maggior numero di rifugiati, vi sono la Turchia (con 3,5 milioni), il Pakistan (con 1,4 milioni), l'Uganda (con 1.350.000), il Libano (1 milione); tra i Paesi UE, da dati UNHCR, risulta che la Germania ha 1,4 milioni fra richiedenti e titolari di protezione internazionale, la Francia 400.000, l'Italia 354.000, con una incidenza sul totale della popolazione che per l'Italia è pari allo 0,6%, come quella francese, ed è superata da quella tedesca (1,7%)¹⁸.

8. Il governo dell'immigrazione fra emancipazione negata, incapacità e cinismo

Molti altri spunti vi sono in «Storia dell'immigrazione straniera in Italia». La ricostruzione storica permette di mettere in luce numerose costanti, di alcune si è detto; fra le molte suggestioni che la ricca narrazione restituisce, come ulteriore invito alla lettura, si cita ancora il ritorno nel tempo, pur nel mutare dei poteri di ordinanza sindacale, delle ordinanze dei sindaci illegittime e di stampo razzista, come quella con la quale il primo cittadino di Valmorea (Como) nel 1990 allontana i profughi libanesi impedendo anche di vendere loro cibo (p. 88), che trova una perfetta – illegittima e esecrabile – consonanza con quanto accade in questi anni a Ventimiglia; così come, sempre negli anni Novanta, a fronte degli arrivi dall'Albania, si assiste, come drammaticamente oggi, a politiche di chiusura dei porti e blocco delle frontiere.

Questo per tacere delle «potenzialità dello studio della storia dell'immigrazione» nel quadro dell'analisi delle trasformazioni sociali, dello scenario globale e delle relazioni internazionali (p. 199), nel presupposto che l'immigrazione non costituisce un percorso a sé, ma è inserita in un contesto del quale è parte integrante.

L'immigrazione, come sottolineato in apertura, si configura come un dato strutturale, un fenomeno costante nella sua complessità, di fronte al quale il percorso analizzato nel volume mostra un approccio politico di governo che – assumendomi la responsabilità del

18. Centro Studi e Ricerche IDOS, in partenariato con il Centro Studi Confronti, con il sostegno e la collaborazione di varie organizzazioni nazionali e dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, *Dossier Statistico Immigrazione 2018, Scheda di sintesi*, 2018, pp. 2-3.

giudizio – coniuga incapacità e cinismo, oscillando fra utilitarismo economico e strumentalizzazione in chiave autoritaria; la centralità del ruolo dei ministeri del lavoro e degli interni, accanto a quella del ministero degli esteri (pp. 25; 178), rivela come i migranti siano percepiti e “trattati” soprattutto, se non solo, come questione economica e di sicurezza.

È una storia nella quale, muovendo dalle parole dell’Autore laddove si sofferma sul legame tra lavoro e condizioni di vita (p. 193), nonché dal complesso rapporto tra lavoro e immigrazione, potrebbe far sentire la propria voce una Costituzione che di lavoro ragiona come strumento di dignità e di emancipazione sociale, che pone il pluralismo a fondamento di una società, i cui contorni e rapporti si ridisegnano a partire dall’idea di una comunità aperta e includente, che riconosce il diritto di asilo con una norma che non ha eguali per la sua concezione accogliente; invece, i fatti raccontati e analizzati testimoniano di una realtà dove il migrante è merce nel mercato del lavoro, politicamente strumentalizzato, ed è molto poco persona, con i suoi diritti. Nell’immigrazione traluce lo scontro fra un orizzonte di emancipazione e rivendicazione, nel lavoro e nelle lotte dei migranti, e un orizzonte repressivo, di negazione dei diritti, che sempre più spesso domina le scelte politiche e normative.