

# Le origini della politica migratoria italiana nel contesto europeo e mediterraneo: il nesso nazionale-internazionale in una prospettiva storica

Simone Paoli

**Abstract:** The chapter analyses the Italian policy on migration between the mid -1980s and early 1990s. In particular, it aims to shed light on the interplay between national and international variables responsible for its design and establishment. The chapter shows that the Foschi Law (1986) and the Martelli Decree-Law (1989) were conceived independently from and to a certain extent opposed to European constraints and models. On the other hand, the Martelli Law (1990) was largely influenced by European requests. Through the Schengen agreements, the governments of the main European put pressure on the Italian institutions and were able to achieve a wide control on their migration agenda. The country's political culture and the following legislative process, too, were deeply affected by European decisions and dynamics and the Italian government was often forced to face the crucial dilemma between European loyalties and Mediterranean ambitions.

## Introduzione

Questo contributo, basato su una selezione di documenti archivistici nazionali e internazionali e su fonti secondarie in lingua italiana, inglese e francese, analizza in una prospettiva storica la fase centrale di definizione della legislazione migratoria italiana compresa tra la metà degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta. L'intento è quello di esaminare come le dinamiche nazionali si siano intrecciate con i più generali processi in atto a livello europeo e mediterraneo e valutare quanto questo intreccio sia stato importante nella determinazione delle principali scelte di politica migratoria compiute dalla classe dirigente italiana.

La scelta del periodo di analisi ha solide fondamenta nelle stesse dinamiche di sviluppo della politica migratoria italiana. La storiografia nazionale, infatti, è concorde nel ritenere che la metà degli anni Ottanta abbia segnato l'avvio di una 'stagione costituente' della politica migratoria italiana e che, al tempo stes-

Simone Paoli, University of Pisa, Italy, [simone.paoli@unipi.it](mailto:simone.paoli@unipi.it), 0000-0002-3350-4999

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Simone Paoli, *Le origini della politica migratoria italiana nel contesto europeo e mediterraneo: il nesso nazionale-internazionale in una prospettiva storica*, pp. 41-59, © 2021 Author(s), CC BY 4.0 International, DOI 10.36253/978-88-6453-965-2.04, in Giorgia Bulli, Alberto Tonini (edited by), *Migrazioni in Italia: oltre la sfida. Per un approccio interdisciplinare allo studio delle migrazioni*, © 2021 Author(s), content CC BY 4.0 International, metadata CC0 1.0 Universal, published by Firenze University Press ([www.fupress.com](http://www.fupress.com)), ISSN 2704-5919 (online), ISBN 978-88-6453-965-2 (PDF), DOI 10.36253/978-88-6453-965-2

so, l'inizio degli anni Novanta abbia coinciso con il consolidamento della posizione italiana nel nuovo sistema migratorio internazionale e, contestualmente, con un primo assestamento della legislazione in materia; pur fortemente influenzato dalla lunga fase precedente, è questo il segmento temporale in cui vennero poste le prime basi di una legislazione organica in materia.

La scelta di mettere al centro dell'analisi il nesso nazionale-internazionale come chiave esplicativa privilegiata, invece, appare meno scontata. La letteratura italiana, infatti, appare divisa su questo punto in due principali correnti interpretative.

Da una parte, è esistita una tendenza volta a rappresentare lo sviluppo storico della politica migratoria nazionale come prodotto di dinamiche prevalentemente interne. Secondo questo tipo di interpretazione, i provvedimenti normativi e le misure politiche messe in atto tra la metà degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta sarebbero state, essenzialmente, il risultato del confronto e, poi, dell'aperto conflitto tra un fronte interno progressista, sensibile alle ragioni dell'accoglienza e dell'integrazione, e un fronte interno conservatore, più attento alle istanze di sicurezza e controllo; in questo quadro, quando evocata, la dimensione esterna e, in particolare, europea è apparsa più come sfondo che come attore delle vicende narrate (Bonetti 2001; Perrone 2005; Bonifazi 2007; Garau 2015; Melchionda 2015).

Dall'altra parte, invece, si è affermata una tendenza che ha valorizzato maggiormente il fattore internazionale e, in particolare, europeo nelle scelte di politica migratoria nazionale. In maniera non dissimile da quanto Sandra Lavenex (Lavenex 1999) ha fatto in relazione alle politiche migratorie dei Paesi ex comunisti dell'Europa Centro-Orientale o a quanto, su fronti interpretativi distinti, Wayne Cornelius (Cornelius 1994) e Joaquín Arango (Arango 2000) hanno affermato a proposito della politica migratoria della Spagna postfranchista, in particolare, una serie di studiosi ha fatto emergere come le istituzioni e le politiche europee abbiano influenzato gli orientamenti politici italiani, favorendo processi capaci di intrecciarsi o, persino, imporsi rispetto alle dinamiche meramente nazionali.

Kitty Calavita (Calavita 1994) e Giovanna Zincone sono state all'avanguardia in questo approccio, svelando, alla metà degli anni Novanta, quanto il contesto europeo fosse stato importante nella definizione della prima legislazione italiana in materia migratoria. Successivamente, Ferruccio Pastore (Pastore 2004), Enrico Pugliese (Pugliese 2006), Asher Colombo (Colombo, Sciortino 2004) e Giuseppe Sciortino (Sciortino 1999) hanno meglio precisato gli ambiti di influenza; pur basandosi prevalentemente su fonti nazionali, essi sono stati in grado di dimostrare come le politiche di controllo delle frontiere siano state in larga misura il frutto di condizionamenti europei mentre, viceversa, le più complessive politiche di gestione del fenomeno migratorio siano state il prodotto di valutazioni, convergenze e conflitti interni. Lo stesso Luca Einaudi, autore del più compiuto tentativo di ricostruzione storica delle politiche italiane di immigrazione nell'intero periodo postunitario, ha rimarcato come «la pressione europea per un controllo più efficace delle fron-

tiere ebbe un peso notevole nell'evoluzione delle politiche di controllo» (Einaudi 2007). Allo stesso modo, nella sua interessante opera di ricostruzione della storia dell'immigrazione straniera nel periodo postbellico, Michele Colucci ha più di recente sottolineato come «l'integrazione europea si presenta durante i diversi periodi al centro della storia dell'immigrazione [italiana]» (Colucci 2018, 199).

Pur accomunato dal riconoscimento dell'importanza del fattore europeo nello sviluppo della politica migratoria italiana, un gruppo di studiosi si è sua volta diviso rispetto al giudizio di valore relativo a questa influenza e alle sue ricadute culturali e politiche. Una corrente ampiamente maggioritaria della comunità scientifica nazionale ha accusato le istituzioni e i Governi europei di aver avuto un impatto essenzialmente regressivo sulla politica italiana, favorendo un approccio repressivo al fenomeno che si può sintetizzare nella fortunata, seppur controversa, nozione di «Fortezza Europa» (Lonni 1995; Dal Lago 1999; De Giorgi 2000; Rivera 2003; Palidda 2009; Caputo 2010). Una corrente minoritaria, invece, ne ha apprezzato la funzione modernizzatrice, argomentando come i vincoli di Bruxelles e, soprattutto, di Schengen abbiano in realtà contribuito a far crescere la consapevolezza degli attori nazionali e a far nascere una più evoluta politica di controllo delle frontiere e dei flussi (Melotti 2004).

Senza rinunciare a entrare nella discussione sulla valenza positiva o negativa del vincolo europeo, il presente saggio si colloca principalmente all'interno del dibattito sul ruolo del contesto europeo nello sviluppo della politica migratoria italiana, valutando quale sia stato il suo peso e come esso abbia agito rispetto ai principali interventi di definizione e riforma a cui la politica migratoria italiana venne sottoposta nel periodo cruciale compreso tra la metà degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta. La principale tesi esposta in questo saggio è che il contesto internazionale sia stato fondamentale nel condizionare e, persino, plasmare la politica migratoria nazionale e che Schengen, in particolare, sia stato lo strumento principe attraverso cui i maggiori soggetti europei hanno contribuito a modificare in profondità mentalità, posizioni e scelte delle istituzioni e delle forze politiche e sociali nazionali; in questo percorso, peraltro, le istituzioni e la classe politica italiana si sono spesso trovate di fronte a fondamentali dilemmi di politica estera, prevalentemente anche se non esclusivamente riassumibili nella dicotomia tra vocazione europea e propensione mediterranea. Accanto a questa, lo studio sostiene la tesi secondo cui, pur concepito in funzione dei valori e degli interessi dei Paesi centrali della Comunità Europea (CE) e, poi, dell'Unione Europea (UE), il vincolo di Schengen abbia finito per avere un impatto fondamentalmente positivo sulla politica italiana, accelerando e, in certi casi, imponendo processi di necessaria riforma. Allo stesso tempo, però, la logica stessa con cui il sistema Schengen e, più tardi, il complementare sistema Dublino vennero pensati e realizzati dai suoi promotori hanno naturalmente penalizzato i Paesi della periferia comunitaria, facendo ricadere su di essi la maggior parte del costo politico e finanziario del controllo delle frontiere e, soprattutto, della gestione del complesso fenomeno migratorio.

## La transizione da 'paese di emigrazione' a 'paese di immigrazione'

La più recente storiografia ha opportunamente messo in luce come fenomeni variegati di immigrazione straniera si siano sviluppati nella penisola sin dalla fase successiva alla fine della Seconda Guerra Mondiale e, addirittura, sin dal periodo immediatamente successivo all'unificazione nazionale. Pur a lungo circoscritta in termini di consistenza numerica e visibilità politica e sociale, già in età liberale questa presenza divenne oggetto di una serie di misure amministrative e di pratiche di controllo volte a gestire il fenomeno. Fronteggiata con mentalità e metodi prevalentemente polizieschi in epoca fascista, la presenza straniera si mantenne estremamente contenuta anche nella seconda metà degli anni Quaranta e in tutti gli anni Cinquanta, attirando, di conseguenza, scarso interesse e ancora più scarsa attenzione (Einaudi 2007; Colucci 2018).

Questa realtà cominciò a crescere in maniera significativa solo tra l'inizio degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta. Una prima, importante componente dei flussi migratori in entrata era costituita da studenti asiatici, africani e, soprattutto, greci. Una seconda filiera era invece composta prevalentemente da donne, generalmente provenienti da ex colonie italiane come Etiopia e Somalia e da Paesi africani e asiatici di religione cattolica, come, rispettivamente, Capo Verde e Filippine; questi gruppi trovarono perlopiù occupazione nel settore della collaborazione domestica. Successivamente si consolidò una terza filiera, composta prevalentemente da uomini provenienti da Paesi mediterranei geograficamente prossimi come Tunisia e, più tardi, Marocco, Egitto e Jugoslavia; mentre una minoranza di questi lavoratori trovò impiego nell'industria, una maggioranza s'inserì nel settore ittico e agricolo e, soprattutto, nel terziario dequalificato. La crescita e la diversificazione del fenomeno portarono all'assunzione di una serie di nuove misure amministrative volte a governare, seppur in maniera frammentaria e caotica, una realtà che stava diventando numericamente consistente e, in certe aree geografiche, socialmente visibile; anche se a prevalere erano ancora europei e statunitensi, alla fine degli anni Sessanta erano presenti sul territorio circa 165.000 stranieri, con una quota rilevante di asiatici e, soprattutto, africani (Colucci 2016).

La trasformazione dell'Italia da Paese prevalentemente di emigrazione a Paese prevalentemente di immigrazione giunse a compimento a cavallo tra l'inizio degli anni Settanta e la metà degli anni Ottanta. La storica inversione del saldo tra partenze e arrivi, verificatasi nella prima metà degli anni Settanta, fu principalmente dovuta a una combinazione tra la riduzione degli espatri e il crescente rientro di emigranti italiani. In un contesto europeo in cui le opportunità di impiego si stavano riducendo in conseguenza della recessione economica causata dalla prima crisi petrolifera, il trasferimento all'estero divenne una prospettiva meno allettante mentre, viceversa, il ritorno in patria stava diventando un'opzione relativamente appetibile; sebbene l'Italia stesse sentendo in maniera particolarmente drammatica gli effetti della congiuntura negativa, infatti, l'aumento degli investimenti pubblici nelle aree depresse e il parallelo incremento delle risorse a fini assistenziali migliorarono le prospettive di occupazione e, soprattutto, di

vita nelle regioni meridionali del Paese. Allo stesso tempo, peraltro, la realizzazione del principio di libera circolazione dei lavoratori a livello comunitario garantiva possibilità teoricamente illimitate di movimento e soggiorno all'interno dei principali Paesi europei, incoraggiando fenomeni di spostamenti periodici tra luogo di origine e luogo temporaneo di destinazione (Romero 1991).

Pur dominata dal ritorno di migranti italiani, l'inversione di tendenza nel saldo migratorio trasse origine anche dal consolidamento e dall'ampliamento delle presenze straniere. Mentre diminuivano le partenze e aumentavano i rientri di cittadini italiani, crescevano parallelamente anche gli arrivi di cittadini provenienti da un numero sempre maggiore di Paesi extraeuropei; alle più antiche filiere, infatti, si affiancarono nuove catene migratorie, a cominciare da quella senegalese, particolarmente attiva nel settore del commercio ambulante (Macioti, Pugliese 2003).

Le ragioni di un fenomeno poco spiegabile alla luce della difficile situazione occupazionale del Paese si situavano nel complesso intreccio tra dinamiche internazionali e nazionali.

La crisi economica mondiale scoppiata nella prima metà degli anni Settanta aveva portato a una crescente divaricazione di interessi tra Paesi di arrivo e Paesi di invio. Mentre i Paesi europei di emigrazione, già da tempo scettici, per ragioni politiche e sociali, sull'opportunità di proseguire con politiche di reclutamento attivo della manodopera straniera, avevano sempre meno necessità economica di importare lavoratori stranieri, i principali Paesi mediterranei di emigrazione non esportatori di petrolio, colpiti dalla crisi, da politiche economiche fallimentari e da tendenze demografiche esplosive, avevano sempre più interesse a esportare quote rilevanti della propria manodopera in esubero (Castles, de Haas, Miller 2014)<sup>1</sup>. A seguito della sospensione degli accordi bilaterali di reclutamento della manodopera da parte dei principali Paesi europei di immigrazione e in coincidenza con il fallimento di tutti i tentativi di soluzione multilaterale condotti in seno alle principali Organizzazioni internazionali, i Paesi di emigrazione della sponda meridionale del Mediterraneo cercarono di riorientare i propri flussi migratori verso la Libia e verso gli Stati produttori di petrolio del Golfo Persico. Gli sforzi, tuttavia, si rivelarono piuttosto deludenti. Con la parziale eccezione della Turchia, i Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo, compresi Egitto, Marocco e Tunisia, non furono in grado di esportare significative quote di manodopera in Medio Oriente mentre i più cospicui contingenti inviati in Libia erano costantemente minacciati dal fluttuante stato delle reciproche relazioni politico-diplomatiche. In questo contesto, lo sbocco italiano venne considerato con sempre maggiore interesse sia dai migranti sia dagli stessi Governi dei Paesi di invio, tanto più che, a causa del Miracolo Economico, i differenziali di reddito e di benessere tra Italia e Paesi dell'Europa Cen-

<sup>1</sup> Complici i maggiori introiti derivanti dalla nazionalizzazione delle proprie riserve petrolifere e dal successivo aumento dei prezzi degli idrocarburi, oltre che dall'ascesa all'interno del Movimento dei Paesi Non Allineati, il Governo di Algeri prese invece a pretesto una serie di incidenti a sfondo razziale scoppiati nelle città francesi di Grasse e Marsiglia per annunciare una politica di restrizione dell'emigrazione e, per una certa fase, persino di incentivazione al rientro dei propri migranti.

tro-Settentrionale si erano notevolmente assottigliati (Collinson 1993). A questo importante fattore internazionale, a sua volta, si aggiunsero le peculiarità del modello economico italiano e, in particolare, la complessa opera di riorganizzazione a cui il sistema produttivo nazionale venne sottoposto durante gli anni Settanta. Il desiderio di aumentare la flessibilità di un mercato del lavoro interno che, dopo le grandi riforme sociali post-Autunno Caldo, appariva eccessivamente rigido portò a un graduale ridimensionamento delle unità produttive e a una crescente precarizzazione di interi comparti occupazionali; questi processi consentirono la formazione e l'ampliamento di interstizi produttivi illegali o semilegali in cui poterono trovare impiego crescenti quote di manodopera straniera (Pugliese 1993).

In questa lunga fase di transizione, caratterizzata anche dall'arrivo di crescenti contingenti di profughi politici provenienti dall'Africa e, in misura maggiore, dall'America Meridionale, dall'Asia Orientale, dal Medio Oriente e dall'Europa Centro-Orientale, si moltiplicarono i tentativi di comprensione del fenomeno sia da parte di singoli studiosi sia da parte di istituti di ricerca (Prodi 1977; Sylos Labini 1978; Fuà 1978; Censis 1979).

Governo e Parlamento, intanto, rimanevano apparentemente inerti, perseguendo una politica di sostanziale apertura ai flussi migratori in un contesto di generale assenza di diritti e strumenti di tutela e integrazione per gli immigrati presenti (Ambrosini 2010). Se l'assenza di percorsi certi e formalizzati di inserimento era funzionale al tipo di mansioni e settori a cui la maggior parte dei migranti veniva chiamata a prestare la propria opera, la politica di 'porte aperte' era il riflesso di un misto di sottovalutazione del fenomeno, calcolo economico e sociale, influenza politico-culturale della lunga tradizione emigratoria del Paese, ascendente della cultura e delle istituzioni cattoliche, impronta internazionalista di tutti i principali soggetti dell'arco costituzionale e, in maniera più oscillante, propensione della classe dirigente a giocare un ruolo di primo piano nell'area mediterranea (Colombo, Sciortino 2004).

Pur essendo poco rispettoso dei diritti dei migranti residenti, l'atteggiamento italiano venne guardato con un certo favore sia dai Governi dei Paesi di emigrazione nella sponda meridionale del Mediterraneo sia dai Governi dei tradizionali Paesi europei di immigrazione. Impegnati, a partire dall'inizio e, più ancora, dalla fine degli anni Settanta, in un difficile sforzo di contenimento dei flussi migratori motivato dalle minori richieste del sistema produttivo e da una maggiore resistenza sociale, politica e culturale al fenomeno, infatti, i Paesi dell'Europa Centro-Settentrionale videro nell'Italia una conveniente valvola di sfogo per l'immigrazione diretta verso il continente (Harris 1995).

Tra la fine degli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta, tuttavia, una serie di fattori interni ed esterni al Paese costrinsero la classe politica italiana a misurarsi con il fenomeno e a discutere e compiere le prime, importanti scelte legislative.

La legge Foschi: un fragile punto di compromesso tra le ragioni di Roma, Ginevra e Schengen

Sulla scorta delle prime riflessioni avviate a livello accademico e istituzionale, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta si succedettero una

serie di disegni di legge, sia di iniziativa governativa sia di iniziativa parlamentare, volti a regolamentare la materia; a questi, inoltre, si aggiunse un cospicuo numero di proposte provenienti, rispettivamente, da sindacati, enti regionali e associazioni. Durante l'intera VIII legislatura, però, fu impossibile trovare un accordo. Pesava, in primo luogo, il confronto tra i Dicasteri che, a vario titolo, si interessavano della questione: il Ministero dell'Interno, più attento ai riflessi sulla sicurezza nazionale, il Ministero della Sicurezza Sociale, più sensibile ai diritti degli immigrati, e il Ministero del Lavoro, orientato a ricercare un difficile equilibrio tra le mutevoli esigenze del mercato del lavoro interno. Rilevava, inoltre, una più recondita divergenza di natura politica, destinata a rafforzarsi nel decennio successivo. Alla tradizionale e ampiamente maggioritaria impostazione di stampo 'aperturista', infatti, cominciava per la prima volta ad affiancarsi una linea di maggiore cautela che, pur sommessamente, faceva proprie le preoccupazioni diffuse in tutto il continente europeo sull'impatto dell'immigrazione a seguito della fine del lungo ciclo di crescita economica e dell'emergere di nuove tensioni demografiche, economico-sociali, politiche e religiose nella regione del Medio Oriente e del Nord Africa. Si faceva sentire, in terzo luogo, il crescente ruolo di stimolo e, per converso, interdizione giocato dalla Chiesa cattolica, dall'associazionismo laico e confessionale e, più a sorpresa, dai sindacati dei lavoratori (Mottura, Pinto 1996). Impegnati in un importante ruolo di supplenza rispetto a una politica a lungo assente e a istituzioni statali che stavano cominciando a delegare crescenti competenze e responsabilità in materia sociale ai soggetti del cosiddetto terzo settore, infatti, essi scelsero di mettere da parte le tradizionali prudenze del sindacalismo europeo e di collocarsi, con pochissime eccezioni, su posizioni di riconoscimento di pieni diritti per gli stranieri ed estrema generosità in termini di disponibilità all'accoglienza (Penninx, Roosblad 2000; Haus 2002; Watts 2004; Menz 2009). Figlia dell'impronta internazionalista e, in quella fase, persino terzomondista della propria cultura organizzativa, oltre che della lunga esperienza di promozione e tutela delle condizioni dei migranti italiani, questo atteggiamento trovava solide motivazioni nella stessa sfera economica. Prevalentemente impiegata nell'economia sommersa e nei settori periferici del mercato del lavoro, infatti, la manodopera straniera non sembrava ancora in grado di mettere in discussione le condizioni e i livelli salariali raggiunti dalle categorie più sindacalizzate; per le sue caratteristiche, viceversa, l'immigrazione poteva persino contribuire a salvaguardare diritti e posizioni del nocciolo più sindacalizzato del mondo del lavoro, consentendo margini di necessaria flessibilità senza costringere a ripensare il più complessivo impianto normativo (Zanetti Polsi 2006).

Sulla base di questi orientamenti, i sindacati, d'intesa con il variegato mondo dell'associazionismo, furono determinanti nel far naufragare tutte le principali proposte di legge orientate a un approccio pur vagamente restrittivo in materia. Si arenarono su questo fronte di opposizione, infatti, sia un provvedimento di carattere più repressivo avanzato dal ministro dell'Interno Virginio Rognoni sia un più conciliante tentativo di fondere questo provvedimento con il disegno di legge sul lavoro degli immigrati presentato dal ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale Michele Di Giesi.

Mentre in rapida successione si rincorrevano circolari e micro-sanatorie degli immigrati illegali presenti nel Paese, tuttavia, prese avvio una nuova, più produttiva fase della politica immigratoria nazionale. In coincidenza con il varo della IX legislatura, avvenuto alla metà del 1983, tutti i precedenti disegni di legge decaddero e l'iniziativa passò dal Governo al Parlamento. In questo passaggio, i principali Gruppi parlamentari decisero di presentare proposte di legge volte a regolamentare i flussi migratori e a riconoscere maggiori diritti agli immigrati. Oltre che un riflesso della crescita del fenomeno e della più diffusa consapevolezza sulla necessità di colmare il vuoto legislativo venutosi a creare, l'attivismo parlamentare era figlio dell'urgenza di dare attuazione alla Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti approvata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) il 24 giugno 1975 e ratificata dall'Italia, primo Paese al mondo, il 10 aprile 1981 (Perrin 1981). La Convenzione dell'OIL, originariamente promossa e sostenuta dal Governo italiano a tutela dei propri migranti, rappresentò, in questo senso, una prima, fondamentale forma di pressione esterna sulle istituzioni e sulla classe politica italiana (Magni 1992).

Sebbene tutte le proposte parlamentari fossero orientate a un atteggiamento fortemente solidaristico, il testo avanzato dal Gruppo Democristiano e, in particolare, dall'ex segretario del Comitato Interministeriale per l'Emigrazione ed ex-ministro del Lavoro Franco Foschi era quello più favorevole a consentire l'arrivo di nuovi immigrati, oltre a garantire i diritti e la piena integrazione dei migranti residenti. Sia la proposta socialista sia, soprattutto, la proposta comunista denotavano, invece, una certa preoccupazione per i problemi socioeconomici che sarebbero potuti derivare da un'immigrazione di massa e, contestualmente, una maggiore volontà di tutela dei lavoratori già presenti sul territorio rispetto alla nuova concorrenza straniera (Hornziel 1990). Queste impostazioni, a loro volta, riflettevano le distinte posizioni che, in maniera più o meno velata, stavano cominciando a emergere nelle segreterie dei due principali Partiti italiani. La Democrazia Cristiana (DC) guidata da Ciriaco De Mita, infatti, assunse una linea di piena apertura ai flussi migratori, in coerenza con le sempre più pressanti esortazioni all'accoglienza provenienti dal pontefice polacco (Giovanni Paolo II 1985). Pur manifestando sostegno alla regolarizzazione delle vittime dell'irrisolto conflitto tra Nord e Sud del mondo presenti nel Paese e aperta contrarietà alla tendenza, diffusa nel continente europeo, ad affrontare la questione in termini puramente securitari, invece, il Partito Comunista (PCI) guidato da Enrico Berlinguer si mostrò maggiormente consapevole dei «complessi problemi che pone questo fenomeno immigratorio»; conseguentemente, Botteghe Oscure fece propria la necessità di porre vincoli all'ingresso e colpire «con la forza della legge e con provvedimenti di polizia – e noi chiediamo che sia fatto con severità – coloro che alimentano il traffico clandestino della manodopera e ne lucrano sfruttando e taglieggiando gli immigrati» (AFG, APCI. Berlinguer 1984).

Tra la metà del 1985 e la metà del 1986, intanto, l'evoluzione del dibattito internazionale e nazionale sembrò spostare i termini della questione su posizioni meno favorevoli alle ragioni dell'accoglienza.

Convinta che un'eccessiva immigrazione afroasiatica stesse minando la coesione e la stessa identità britannica, intenzionata a contrastare l'ascesa politico-elettorale del *National Front*, una piccola ma ambiziosa formazione anti-immigrazione di estrema destra, e desiderosa, infine, di conquistare al *Conservative Party* il voto delle classi lavoratrici bianche, il primo ministro britannico Margaret Thatcher dette corso a una politica che, con difficoltà, mirava a ridefinire in senso restrittivo il concetto di cittadinanza britannica e a limitare l'arrivo di nuovi cittadini extracomunitari (Spencer 1997). Contemporaneamente, lo stesso Governo tedesco guidato da Helmut Kohl cominciò, per la prima volta nella storia della Repubblica Federale Tedesca (RFT), a mettere al centro della propria iniziativa e del proprio discorso pubblico l'urgenza di ridurre il numero di stranieri presenti sul territorio nazionale e di limitare l'ulteriore afflusso di migranti economici e richiedenti asilo; maggiormente osteggiata per ragioni economico-sociali, politiche ed etno-culturali, la massiccia e crescente presenza straniera cominciava, complice la nascita dei *Die Republikaner*, a rappresentare anche una minaccia per il consenso verso le forze di governo e, in prospettiva, per la tenuta stessa degli equilibri democratici del Paese (Joppke 1999). La vittoria nelle elezioni municipali di Dreux alla fine del 1983 e, soprattutto, la straordinaria affermazione nelle elezioni europee alla metà del 1984, infine, proiettarono il *Front National* al centro della politica francese, facendo da detonatore a una situazione in cui la questione migratoria si stava sempre più politicizzando e in cui i settori sociali più esposti alle conseguenze negative dei flussi migratori si stavano sempre più radicalizzando rispetto al tema; sia con il ministro socialista dell'Interno Pierre Joxe sia, più ancora, con il suo successore gollista Charles Pasqua la politica migratoria francese entrò così in una convulsa fase di riforma volta a contenere il fenomeno e a restringere i generosi criteri di riconoscimento della cittadinanza (Weil 2004).

Oltre a sentire i riflessi di un mutato clima politico-culturale a livello europeo, una parte ancora minoritaria ma influente della classe politica italiana cominciò a essere sensibile alle pressioni dirette che provenivano dalle principali cancellerie continentali e, in particolare, da quelle dei cinque Paesi firmatari dell'Accordo di Schengen. Con il proposito di testimoniare una rinnovata volontà di rilancio del processo di integrazione e, soprattutto, di completare il Mercato Unico Europeo, infatti, il 14 giugno 1985 i rappresentanti di Francia, RFT, Belgio, Olanda e Lussemburgo si accordarono per abolire progressivamente i controlli alle frontiere comuni; a compensazione, contestualmente, essi decisero di promuovere una maggiore collaborazione tra forze di polizia, un'effettiva armonizzazione delle norme in materia di stupefacenti, armi, visti e immigrazione e un completo trasferimento dei controlli alle frontiere esterne<sup>2</sup>. Su precisa volontà francese, l'Italia venne esclusa. I francesi, in particolare, temevano

<sup>2</sup> *Accordo fra i governi degli stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, Schengen, 14 giugno 1985.*

il ruolo della criminalità organizzata italiana nei traffici internazionali di denaro contraffatto, opere e oggetti d'arte trafugati, auto rubate e, soprattutto, stupefacenti. Essi, inoltre, erano preoccupati per i possibili rapporti tra le Brigate Rosse e la sempre pericolosa *Action Directe*, oltre che per le maggiori possibilità di ingresso potenzialmente offerte ai terroristi arabi. I francesi, infine, erano soprattutto allarmati per l'assenza di una vera politica italiana di controllo sull'immigrazione e, conseguentemente, per la prospettiva che in assenza di controlli alle frontiere comuni la penisola potesse diventare un comodo varco di accesso all'Europa Centro-Settentrionale per gli immigrati illegali provenienti dai Balcani, dal Medio Oriente e dall'Africa Settentrionale e Sub-Sahariana. Se l'Italia voleva diventare un membro del sistema Schengen, venne chiaramente riferito al presidente del Consiglio Bettino Craxi e al ministro degli Affari Esteri Giulio Andreotti da parte delle autorità di Parigi, essa avrebbe dovuto preliminarmente accettare un'intesa per la collaborazione internazionale tra servizi di polizia, un accordo di riammissione degli immigrati illegali intercettati ai confini comuni e, principalmente, l'adozione di norme più severe in materia di controllo dell'immigrazione (ADN, CGF. Ministère des Relations Extérieures 1985)<sup>3</sup>.

Complice il drammatico attentato terroristico all'aeroporto di Roma-Fiumicino alla fine del 1985, intanto, le stesse dinamiche di sviluppo dei flussi migratori all'interno della penisola cominciarono a destare la preoccupata attenzione di una serie di soggetti politici nazionali, tra cui spiccava il vicesegretario del Partito Liberale (PLI) e sottosegretario all'Interno Raffaele Costa. Oltre a segnalare la presenza di 700.000 immigrati illegali, alla fine del 1985 Costa rivelò come i cittadini stranieri rappresentassero ormai il 10% della popolazione carceraria a fronte di una presenza immigrata di circa l'1,5% rispetto alla complessiva popolazione italiana; un rafforzamento delle politiche nazionali di controllo dell'immigrazione, secondo Costa, sarebbe stato necessario per mettere un argine alla crescita della criminalità comune e all'espansione delle stesse attività e reti terroristiche sul territorio italiano (*la Repubblica* 1985).

I gruppi di pressione più favorevoli alle ragioni dell'immigrazione e degli immigrati, tuttavia, furono abili nel riprendere l'iniziativa, rimettendo in moto l'intero processo politico-legislativo su binari consoni alle proprie posizioni. Nella primavera del 1986, in particolare, i tre sindacati confederali, la Caritas, le Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani (ACLI), la Comunità di Sant'Egidio e una serie di associazioni di emigrati italiani e immigrati stranieri diffusero un appello pubblico attraverso il quale furono in grado di creare le condizioni per un accordo; fatto proprio dallo stesso Governo, il nuovo testo di legge fondeva le proposte dei tre principali Gruppi parlamentari.

Pur ispirato a un approccio generalmente pro-immigrazione, il dibattito parlamentare non mancò di registrare cenni ai rischi socioeconomici e, persino, politico-culturali legati al crescente fenomeno migratorio, sia da parte dei rappresentanti missini e repubblicani sia da parte di parlamentari socialisti e

<sup>3</sup> Vedere anche: ADN, CGF. Ministère de l'Intérieur 1985.

comunisti, preoccupati per l'impatto che l'immigrazione avrebbe potuto avere sulla manodopera italiana occupata e, soprattutto, disoccupata. Alle perplessità emerse in sede parlamentare, si aggiunsero i timori dello stesso sottosegretario Costa, oltre alle obiezioni del sottosegretario democristiano al Lavoro e alla Previdenza Sociale Andrea Borruso, sorpreso e contrariato che «un Paese come il nostro, che negli anni in cui tanto si parlava del boom economico, era caratterizzato dall'essere un Paese di emigrazione, in un momento in cui grave è il problema della disoccupazione interna, è diventato un Paese di immigrazione» (Senato della Repubblica 1986: 14).

La Legge in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine, approvata con la sola astensione del Movimento Sociale Italiano – Destra Nazionale (MSI-DN), e promulgata il 30 dicembre 1986, tentò di dare una risposta legislativa a questo complesso di sfide. In linea con le richieste provenienti dalla società civile organizzata e nello spirito della Convenzione dell'OIL, la cosiddetta Legge Foschi prevede una sanatoria, regolò in maniera organica il ricongiungimento familiare e garantì parità formale di trattamento e diritti sociali tra lavoratori nazionali e stranieri; essa, inoltre, istituì una Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari, affidando, nel contempo, un piccolo bilancio e ampie competenze al Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati presso il Ministero del Lavoro. Allo stesso tempo, oltre a disporre un sistema di reclutamento all'estero che privilegiava in maniera esplicita la manodopera residente, la Legge Foschi introdusse un primo insieme di norme teoricamente volte a restringere le possibilità di immigrazione irregolare. La filosofia generale, ciò detto, rimaneva improntata a un atteggiamento di sostanziale apertura ai flussi in entrata: contrariamente a quanto si attendevano settori minoritari della classe politica italiana e i Governi dei Paesi fondatori dell'Accordo di Schengen, la Legge Foschi mancò di adottare un sistema di controlli, respingimenti, espulsioni e visti capace di rendere la politica italiana compatibile con le politiche dei partner comunitari e con il nuovo ruolo a cui l'Italia sarebbe stata chiamata una volta realizzata l'area europea di libera circolazione delle persone<sup>4</sup>.

La legge Martelli: dall'alternativa italiana alla scelta europea

Dopo due anni e mezzo in cui la presenza immigrata si era consolidata e rafforzata, conquistando spazi autonomi di rivendicazione e attirando una crescente attenzione pubblica, il processo di riforma della legislazione migratoria italiana riprese precipitosamente avvio.

Partecipando del clima di mobilitazione suscitato dall'assassinio di presunta matrice razzista di Jerry Masslo, richiedente asilo di origini sudafricane con con-

<sup>4</sup> Repubblica italiana, *Legge 30 dicembre 1986, N. 943, Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*, GU 8, 12/1/1987.

tatti nel mondo dell'associazionismo e del sindacato, infatti, alla fine dell'estate del 1989 il vicepresidente del Consiglio dei Ministri e vicesegretario del Partito Socialista (PSI) Claudio Martelli anticipò alla stampa i principali punti di una proposta di riforma organica della politica migratoria italiana. Volta a raccogliere e tradurre in legge le istanze radicalmente pro-immigrazione che si stavano manifestando nell'attivissimo associazionismo italiano, la proposta di legge rappresentava, consapevolmente, anche una risposta polemica alle supposte pulsioni securitarie che animavano i Governi europei e che avevano ispirato l'Accordo di Schengen. Martelli, in particolare, propose un ampio programma di regolarizzazione, un ampliamento della parità di diritti e garanzie sociali e un nuovo meccanismo di programmazione dei flussi migratori, non concedendo niente alle misure poste come condizione di ingresso nell'Accordo di Schengen e nella Convenzione di applicazione che si stava discutendo tra i cinque Paesi firmatari dell'accordo originario. Nessun cenno veniva così rivolto alla necessità di rafforzamento dei sistemi di controllo, respingimento alle frontiere ed espulsione degli immigrati irregolari. Nessun riferimento, allo stesso tempo, veniva fatto alla necessità di introdurre un sistema generalizzato di visti, condizione ritenuta irrinunciabile dalle autorità francesi ma considerata dal Governo italiano come un inaccettabile ostacolo al regolare sviluppo dei flussi turistici e, soprattutto, al mantenimento di relazioni privilegiate con la Turchia e, più ancora, con i Paesi membri della neonata Unione del Maghreb Arabo, composta da Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia (Paoli 2018). L'unica concessione apparente era l'eliminazione della riserva geografica per i richiedenti asilo, chiesta dalle autorità di Bonn per alleggerire il peso degli asilanti sulle proprie frontiere; questa misura, tuttavia, non veniva giustificata dalla necessità di adempiere alle condizioni di ingresso all'Accordo di Schengen quanto, piuttosto, dalla volontà politica e morale di aprire le porte ai perseguitati provenienti dai Paesi in via di sviluppo (Hein 2010).

Sulla scia del primo sciopero degli immigrati contro il caporalato e della prima grande manifestazione nazionale antirazzista tenutasi a Roma il 7 ottobre 1989, il vicepresidente del Consiglio rafforzò ulteriormente le proprie convinzioni, arrivando a mettere in discussione la volontà italiana di aderire al sistema di Schengen. In un'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati tenutasi il 18 ottobre 1989 nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sull'immigrazione e la condizione dello straniero, Martelli condannò aspramente la strategia attraverso la quale «alcuni Paesi della Comunità (Germania Federale, Francia, Benelux) hanno inteso programmare la regolamentazione dei flussi migratori, ipotizzando la costituzione di un cordone sanitario all'esterno degli Stati membri» (Martelli 1990, 212). Denunciando la natura essenzialmente illiberale dell'operazione e giudicandola contraria alla storia, ai valori e agli interessi del Paese, Martelli collocò la propria proposta di legge all'interno di un più ampio e ambizioso «tentativo di programmare i flussi di immigrazione, sperimentando accordi bilaterali con i Paesi di provenienza, e dando vita, entro il 1993, a un ordinamento comunitario flessibile e articolato, ma soprattutto coerente con la visione solidaristica del nostro Paese e con la necessità e la convenienza di impiegare e integrare nella società italiana gli immigrati extracomunitari» (Martelli 1990, 229).

La proposta di legge avanzata da Martelli venne inizialmente sottoposta a una serie di rilievi critici che, a sorpresa, provenne principalmente dal composito fronte progressista e, soprattutto, dalla sua componente comunista. Mentre la sinistra DC, per voce del ministro del Lavoro Carlo Donat-Cattin, propose di offrire una possibilità di impiego a tutti gli immigrati irregolari provvisti di un mero permesso di soggiorno turistico, il PCI presentò una proposta di legge basata sulla completa libertà di emigrare verso il Paese, a condizione che il migrante avesse preventivamente sottoposto una comunicazione; a questa, le autorità italiane si sarebbero potute opporre solo per gravi motivi di pubblica sicurezza. Il rifiuto di qualsiasi logica di controllo era già condiviso da una parte maggioritaria del mondo sindacale e associativo; sottoposto alle forti pressioni del cosiddetto movimento antirazzista e alle accelerazioni dei processi di disgregazione in atto nel blocco comunista, il Partito Comunista finì, in quella fase, per sostenerne le ragioni (Balbo, Manconi 1990; 1992).

In questo clima e, in particolare, sotto l'influenza di «un periplo di incontri con le associazioni, i sindacati, gli uffici di tutti i Ministeri e le rappresentanze sociali implicate, ma anche le Ambasciate, la Caritas e le altre Chiese, i corpi di polizia e i pochi esperti di quel tempo», Martelli si convinse dell'opportunità di modificare in senso ancora più 'aperturista' la propria proposta (Martelli 2013, 432). In linea con i pressanti inviti rivolti dai Governi di Rabat e, soprattutto, Tunisi, il vicepresidente del Consiglio aprì, infatti, alla possibilità di allievrare ulteriormente i vincoli all'ingresso, contrapponendo al principio del numero programmato precedentemente ventilato il più generoso principio della contrattazione con i Paesi di provenienza, a cominciare dai Paesi del Maghreb.

Questi atteggiamenti apparivano pienamente legittimati dalle stesse difficoltà in cui si stava dibattendo il percorso di definizione della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen. Alle critiche aperte che provenivano dai Governi dei Paesi dell'Unione del Maghreb Arabo, infatti, si aggiunsero in quella fase le perplessità sollevate dai Governi dei Paesi mediterranei entrati nella CE nel corso degli anni Ottanta. Le autorità spagnole, portoghesi e, soprattutto, greche erano particolarmente preoccupate per i costi del controllo delle frontiere esterne che, diventava sempre più chiaro, sarebbero ricaduti interamente sulle proprie casse (ASCE. Williamson 1989<sup>5</sup>); in aggiunta, le autorità spagnole espressero riserve su un approccio giudicato troppo restrittivo in materia di ingresso e soggiorno dei migranti extracomunitari e, soprattutto, sulla condizione di dover imporre visti sia ai Paesi del Mediterraneo meridionale che ai Paesi dell'America Latina (Fuentes 2008). Contemporaneamente, in coincidenza con i tumultuosi cambiamenti che stavano avvenendo nell'Unione Sovietica e nell'Europa Centro-Orientale, lo stesso Governo della RFT decise di ritirare i propri rappresentanti dai negoziati per la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen; la minaccia era quella di non firmare il trattato se i propri partner non avessero accettato di abolire i visti sull'Ungheria e sulla Cecoslo-

<sup>5</sup> Vedere anche: ASCE. Ravasio 1989.

vacchia e, soprattutto, di considerare i cittadini della Repubblica Democratica Tedesca come titolari del pieno diritto alla libera circolazione nella costituenda area Schengen (ASUE, FL. De Ceuster 1989).

Il 22 dicembre 1989, Martelli poté così festeggiare l'approvazione da parte del Consiglio italiano dei Ministri, con la sola opposizione dei rappresentanti repubblicani, di un Decreto Legge che ricalcava in modo fedele le proprie indicazioni<sup>6</sup>. Secondo le stesse parole del vicepresidente del Consiglio, la nuova norma avrebbe rappresentato una risposta, italiana e socialista, a un progetto Schengen ormai tramontato, sostenuto solo da una Francia «scossa da ondate di razzismo e con una popolazione di immigrati cinque volte superiore alla nostra» (*il Giornale* 1989).

Tra l'inizio di gennaio e la metà di febbraio del 1990, in effetti, Martelli aveva più di una ragione per essere ottimista. Schengen pareva solo un brutto ricordo e, complice il collasso della cortina di ferro, la CE e i suoi membri sembravano avviati verso il ritorno a un approccio liberale alla questione migratoria. Allo stesso tempo, il Decreto Legge che portava il suo nome stava ricevendo il plauso convinto di un vastissimo arco di forze politiche e sociali nazionali a cui si opponeva solo un piccolo fronte anti-immigrazione guidato dai repubblicani e un più nutrito gruppo di soggetti favorevoli a una politica ancora più aperta in materia di ingressi. La coalizione trasversale di sostenitori appariva così ampia e solida che, alla vigilia del dibattito parlamentare di conversione in legge del provvedimento, il vicepresidente del Consiglio dei Ministri poteva temerariamente affermare che «in pratica, all'opposizione restano i commercianti ambulanti, l'onorevole La Malfa, l'onorevole Russo Spena. È per questo che difenderemo in Parlamento il Decreto Legge nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri» (Mascini, Santilli 1990).

A partire dalla metà di febbraio, tuttavia, i soggetti politici e sociali propensi a un approccio più restrittivo in materia migratoria cominciarono a mostrarsi meno marginali e remissivi di quanto fossero sembrati nella prima fase del dibattito. Oltre a un piccolo ma combattivo gruppo di sociologi di vario orientamento, la stessa Confindustria, per voce del suo direttore generale Paolo Annibaldi, chiese pubblicamente una politica programmatica rispettosa delle necessità del mercato del lavoro e allineata alle più rigide pratiche dei partner comunitari. Su posizioni simili, a loro volta, si schierarono i dirigenti della neonata Lega Nord (LN), del Partito Socialdemocratico (PSDI), del Partito Liberale e, soprattutto, del Partito Repubblicano (PRI), sempre più preoccupato dalle potenziali ripercussioni negative sul tessuto economico e sociale e sui fragili equilibri democratici nazionali che potevano derivare da un afflusso incontrollato di migranti. Pur critica, invece, la dirigenza del MSI-DN rimase sorprendentemente defilata; la difficile transizione dalla segreteria di Gianfranco Fini, più pronto a cogliere

<sup>6</sup> Repubblica italiana, Decreto Legge 30 dicembre 1989, N. 416, *Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*, Roma, 30/12/1989.

le opportunità offerte da una esplicita strategia anti-immigrazione, alla nuova segreteria di Pino Rauti, ancora legato a una impostazione terzoforzista e terzomondista, impedì al Partito di giocare un ruolo da protagonista nell'intero dibattito in corso (Chiarini 1995).

Ciò detto, alla vigilia del dibattito parlamentare di conversione in legge, il fronte dei soggetti favorevoli al Decreto Legge nella sua formulazione originaria rimaneva fortemente maggioritario e solo l'evoluzione del contesto internazionale riuscì a modificare, in parte, i rapporti di forza interni. Nella prospettiva ormai probabile della riunificazione tedesca venne meno il principale ostacolo al raggiungimento di un compromesso per la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen che, così, tornava a rappresentare un passaggio ineludibile per l'intera classe politica italiana. Parallelamente, sul Governo e sul Parlamento italiani ripresero a scaricarsi con ancora maggiore virulenza due speculari ordini di richieste, provenienti, da una parte, dai Governi dei Paesi magrebini e, dall'altra, dai Governi degli Stati membri della CE e dalle stesse istituzioni comunitarie. Le autorità di Rabat e, soprattutto, di Tunisi insistevano per la prosecuzione di una politica di esenzione dei visti da parte delle istituzioni italiane (Iacopino 1990; de Marchis 1990). Ambienti francesi e, ancora più apertamente, ambienti comunitari, facevano invece pressioni dirette affinché la classe politica italiana accettasse di riformare in senso restrittivo la legislazione nazionale, nella prospettiva ormai certa della realizzazione di un'area interna di libera circolazione delle persone e del complementare trasferimento e rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne (AN, ACD. De Margerie 1990)<sup>7</sup>.

Il ritorno in campo di Schengen, con il suo corollario di pressioni internazionali e comunitarie, fu importante, se non decisivo, nello spostare gli equilibri interni. Il confronto con la realtà europea fornì una sponda e ulteriori argomentazioni agli interventi critici di autorevoli e influenti commentatori politici come il direttore del «Giornale» Indro Montanelli e il cofondatore della «Repubblica» Giorgio Bocca. La necessità di adeguare la politica migratoria italiana alle più severe politiche europee, a sua volta, divenne un riferimento costante per le forze politiche intenzionate a modificare il Decreto Legge in senso restrittivo. Se per il MSI – DN l'appello all'Europa rappresentava principalmente un mezzo per legittimare posizioni che, in un clima ancora prevalentemente pro-immigrazione, rischiavano di prestarsi all'accusa di xenofobia, per il PRI esso costituiva un preciso riferimento politico-ideale e una reale motivazione. Coerentemente, tutti gli emendamenti presentati dai parlamentari repubblicani, superiori in numero rispetto a quelli presentati dai colleghi missini, si mossero nella prospettiva di rafforzare le capacità di controllo alle frontiere e di facilitare, così, l'ingresso del Paese nell'area Schengen (Senato della Repubblica 1990).

Con effetti ancora più dirompenti, le pressioni europee contribuirono a un importante riposizionamento sia all'interno della Democrazia Cristiana sia, soprattutto, all'interno del Partito Socialista. Il 19 febbraio 1990 il segretario

<sup>7</sup> Vedere anche: Ripa di Meana 1990.

della DC Arnaldo Forlani intervenne davanti al Consiglio Nazionale del Partito per chiedere di «introdurre modificazioni e integrazioni alla proposta del Governo [volte a] fissare norme aperte ma realisticamente equilibrate» (ASIS, DC. Forlani 1990). Allo stesso tempo, mentre il ministro socialista degli Affari Esteri Gianni De Michelis prendeva pubblicamente posizione a favore di una legislazione nazionale più restrittiva, lo stesso segretario del PSI Bettino Craxi decise di intervenire nel dibattito. Senza criticare apertamente Martelli e senza rinunciare a sostenere che la strada maestra fosse quella di «aiutare lo sviluppo delle economie del bacino del Mediterraneo, di Paesi ad alto tasso demografico ma senza posti di lavoro», Craxi prese implicitamente le distanze dall'impostazione originaria del Decreto Legge (*Il Giorno* 1990). Sensibile alle grida di allarme che giungevano dalle federazioni e dalle amministrazioni locali socialiste e attento a cogliere segnali che provenivano dagli ambienti europei, il segretario affermò senza mezzi termini che «non dobbiamo promettere un paradiso che non esiste», sostenendo, contemporaneamente, la necessità di una politica dell'immigrazione che non alimentasse nuovi flussi e che non allontanasse il Paese dall'alveo comunitario (*Avanti* 1990).

In questo mutato contesto, pur riuscendo a mantenere intatti i caposaldi della propria proposta, Martelli fallì nel proposito di salvaguardare integralmente i contenuti del Decreto Legge. A difendere il provvedimento nella sua formulazione originaria, infatti, erano ormai rimasti solo la sinistra DC, il PCI e l'area del PSI più vicina al vicepresidente del Consiglio. Il testo licenziato dal Parlamento il 28 febbraio 1990, di conseguenza, fu significativamente diverso rispetto al Decreto Legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 1989 (De Cesaris 2019). A uscire confermati erano il principio della programmazione dei flussi annuali di ingresso dei lavoratori extracomunitari, la parificazione dei diritti e dei benefici sociali, l'attribuzione alle regioni delle competenze in materia di integrazione e, nonostante la durissima opposizione dei repubblicani, un ampio programma di regolarizzazione. Veniva confermata, inoltre, l'abolizione della riserva geografica per i richiedenti asilo. Tutti gli stranieri, indipendentemente dalla propria nazionalità, avrebbero potuto richiedere il riconoscimento dello status di rifugiato in Italia ai sensi della Convenzione di Ginevra; condizione per l'accesso al sistema Schengen e richiesta esplicita di Organizzazioni Governative e Non Governative internazionali, la misura era soprattutto figlia degli orientamenti umanitari diffusi nei settori progressisti e cattolici della politica e della società italiane. A fronte di queste conferme, però, emersero importanti novità; tutte, significativamente, riflettevano richieste avanzate come condizione di accesso agli accordi di Schengen. In primo luogo, su esplicita richiesta dei rappresentanti repubblicani, il Parlamento italiano accettò di introdurre visti obbligatori per tutti quei Paesi da cui provenivano consistenti flussi di migranti e di persone condannate per traffico di stupefacenti, compresi i Paesi mediterranei a cui era stata promessa la prosecuzione di una politica di esenzione. Il Parlamento, inoltre, decise di rafforzare le misure di respingimento alle frontiere, di inasprire le sanzioni penali per coloro che favorivano l'immigrazione illegale, di introdurre responsabilità e sanzioni amministrative per i vettori marittimi e

aerei che trasportavano migranti irregolari senza avvertire le autorità e di creare meccanismi, seppur timidi, di espulsione e, in casi estremi, accompagnamento alla frontiera per gli stranieri condannati per reati gravi o in violazione delle disposizioni in materia di ingresso e soggiorno<sup>8</sup>. Pur conservando il proprio impianto solidaristico, pertanto, la Legge recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari e apolidi già presenti nel territorio dello Stato segnava la sostanziale sconfitta di un'alternativa via italiana alle politiche migratorie e, almeno sul piano legislativo, il pieno approdo a un approccio europeo che, il 27 novembre 1990, consentì alle autorità italiane di poter finalmente firmare gli accordi di Schengen.

### Conclusioni

Se è vero che la Legge Foschi e il Decreto Legge Martelli furono concepiti in relativa autonomia e, soprattutto il secondo, in esplicita contrapposizione rispetto al modello europeo, è altrettanto vero che la Legge Martelli venne scritta e approvata sotto il potente effetto di condizionamento del vincolo continentale che, in un certo senso, seppe imporsi sia rispetto alle istanze 'aperturiste' interne sia rispetto alle speculari richieste provenienti dai Paesi dell'arco meridionale del Mediterraneo.

L'esclusione e, poi, la prospettiva condizionata di ingresso agli accordi di Schengen, in particolare, rappresentarono gli strumenti principali attraverso i quali, consapevolmente, i principali Governi europei e le stesse istituzioni comunitarie provarono e, infine, riuscirono a forzare le scelte nazionali in un senso favorevole ai propri interessi e ai propri propositi di ridefinizione della gestione dei controlli.

Questa complessa opera di pressione e persuasione contribuì in maniera determinante a modificare sia mentalità e culture politiche sia soluzioni legislative e pratiche di governo, costringendo a una difficile scelta tra alleanze europee e ambizioni mediterranee e segnando in maniera profonda la fase di avvio della costruzione di una compiuta legislazione italiana in materia migratoria.

### Riferimenti bibliografici

- Ambrosini, M. 2010. *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia: come e perché*. Milano: Il Saggiatore.
- Avanti!* 1990. "Immigrati: Dichiarazioni di Craxi. No a inutili promesse: «Martelli ha fatto un buon lavoro»". *Avanti!*, 16 febbraio, 1990.
- Berlinguer, E. 1984. "Intervento alla Conferenza del PCI sull'emigrazione, Roma, 8 febbraio 1984". *Archivi della Fondazione Gramsci (AFG), Archivi del Partito Comunista Italiano (APCI)*, 561/1991.

<sup>8</sup> Repubblica italiana, *Decreto Legge 30 dicembre 1989, N. 416, coordinato con la Legge di conversione 28 febbraio 1990, N. 39, recante Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari e apolidi già presenti nel territorio dello Stato*, GU 49, 21/3/1990.

- Bonifazi, C. 2007. *L'immigrazione straniera in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Calavita, K. 2005. *Immigrants at the Margins. Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Censis. 1979. *I lavoratori stranieri in Italia*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Collinson, S. 1993. *Europe and international migration*. Londra, Pinter Publishers for Royal Institute of International Affairs.
- Colombo, A., Sciortino, G. 2004. *Gli immigrati in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Colucci, M. 2018. *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*. Roma: Carocci.
- Dal Lago, A. 1999. *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*. Milano: Feltrinelli.
- De Ceuster J., "Réunion du Groupe Central de Négociation de Schengen à Bruxelles le 13 décembre 1989", 15 décembre, 1989. *Archivi Storici dell'Unione Europea (ASUE), Fondo François Lamoureux (FL)*, Bruxelles.
- De Cesaris, V. 2019. *Il Grande Sbarco. L'Italia e la scoperta dell'immigrazione*. Milano: Guerini e Associati.
- De Marchis, G. 1990. "Mentre Martelli visita la Tunisia, il deputato liberale lancia l'allarme. Costa: «Stop alla valanga-immigrati»". *il Giornale*, 2 febbraio, 1990.
- De Margerie, C. 1990. "Votre entretien avec le Président Cossiga", Paris, 29 janvier, 1990. *Archives Nationales (AN), Archives de la Cellule Diplomatique (ACD)*, S AG 4 / CD 301, Dossier 3, Présidence de la République.
- Einaudi, L. 2007. *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari: Laterza.
- Forlani, A. 1990. "Consiglio Nazionale della Democrazia Cristiana: Relazione del Segretario politico, Roma, 19-20 febbraio 1990". *Archivi Storici dell'Istituto Sturzo (ASIS), Fondo Democrazia Cristiana (DC)*.
- Fuà, G. 1978. "Il disperato esercito dei lavoratori 'neri'". *L'Avvenire*, 15 febbraio, 1978.
- Fuentes F.J.M. 2008, "Dissonance between Discourse and Practice in EU Border Control Enforcement. The Spanish Case", in *Immigration, Integration, and Security. America and Europe in Comparative Perspective*, a cura di A. Chebel d'Appollonia, S. Reich, 254-282, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Garau, E. 2015. *Politics of National Identity in Italy. Immigration and «Italianità»*. Londra: Routledge.
- Iacopino, E. 1990. "Impegno italo-tunisino per una maggiore sorveglianza. Un freno ai clandestini". *Il Giorno*, 4 febbraio, 1990.
- il Giornale*. 1989. "Martelli: una sanatoria non ci farà invadere dai vu' cumprà. Impossibile realizzare un numero programmato per i lavoratori extracomunitari, dice il vicepresidente del Consiglio". *il Giornale*, 20 dicembre, 1989.
- Il Giorno*. 1990. "Craxi comincia dall'Africa". *Il Giorno*, 24 febbraio, 1990.
- la Repubblica*. 1985. "Quattro milioni di stranieri in Italia nel 2000". *la Repubblica*, 25 novembre, 1985.
- Mascini, M., Santilli, G. 1990. "Parla Martelli. «Il decreto sugli immigrati non si tocca»". *Il Sole 24 Ore*, 8 gennaio, 1990.
- Melotti, U. 2004. *Migrazioni internazionali. Globalizzazione e culture politiche*. Milano: Mondadori.
- Ministère des Relations Extérieures. 1985. "Allègement des contrôles aux frontières", Paris, mai 1985. *Archives Diplomatiques de Nantes (ADN), Consulat Général de Florence (CGF)*, 291-227 PO I.

- Ministère de l'Intérieur. 1985. "Note relative à l'ouverture de la frontière franco-italienne". Paris, juin 1985. *Archives Diplomatiques de Nantes (ADN), Consulat Général de Florence (CGF)*, 291-227 PO I 291.
- Palidda, S. 2009. "Insertion, Integration and Rejection of Immigration in Italy". In *Illiberal Liberal States*, edited by E. Guild, K. Groenendijk, S. Carrera, 357-72. Farnham-Burlington: Ashgate.
- Paoli, S. 2018. *Frontiera Sud. L'Italia e la nascita dell'Europa di Schengen*. Milano: Mondadori Education.
- Pastore, F. 2004. "Che fare di chi non dovrebbe essere qui?". In *I sommersi e i sanati. La regolarizzazione degli immigrati in Italia*, a cura di M. Barbagli, A. Colombo, G. Sciortino, 19-45. Bologna: il Mulino.
- Prodi, R. 1977. "Il ritorno al lavoro manuale. L'Italia è diversa e mancano i negri". *Corriere della Sera*, 19 agosto, 1977.
- Pugliese, E. 2006. *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*. Bologna: il Mulino.
- Ravasio G., "Aspects financiers de l'abolition des contrôles aux frontières intérieures", Bruxelles, 14 décembre, 1989. *Archivio Storico della Commissione Europea (ASCE)*, BAC 224-1994 439.
- Reyneri, E. 1979. *La catena migratoria. Il ruolo dell'emigrazione nel mercato del lavoro di arrivo e di esodo*. Bologna: il Mulino.
- Rinauro, S. 2015. "Italian illegal emigration after the Second World War and illegal immigrants in Italy today". In *The History of Migration in Europe*, edited by F. Fauri, 173-87. Londra-New York: Routledge.
- Ripa di Meana, C. 1990. "I rischi dell'immigrazione incontrollata. I Dodici e i lavoratori stranieri". *Il Messaggero*, 24 febbraio, 1990.
- Romero, F. 1991. *Emigrazione e integrazione europea, 1945-1973*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Senato della Repubblica. 1986. "Atti parlamentari, IX Legislatura, 529a Seduta pubblica, Resoconto stenografico". Roma, 11 dicembre, 1986.
- Senato della Repubblica. 1990. "Atti parlamentari, X Legislatura, 350a Seduta pubblica. Resoconto stenografico". Roma, 27 febbraio, 1990.
- Sciortino, G. 1999. "Planning in the Dark: The Evolution of Italian Immigration Control". In *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, edited by G. Brochmann, T. Hammar, 233-59. Oxford-New York: Berg.
- Sylos Labini, P. 1978. "L'armata clandestina dei lavoratori tuttofare, un'invasione dall'estero". *Corriere della Sera*, 19 gennaio, 1978.
- Zincone, G. 1995. "Immigration to Italy: Data and Policies". In *Migration Policies: a Comparative Perspective*, edited by F. Heckmann, W. Bosswick, 137-56. Stuttgart: Enke.
- Williamson, D. 1989. "Removal of internal frontier controls: financial aspects", Bruxelles, 6 décembre, 1989. *Archivio Storico della Commissione Europea (ASCE)*, BAC 224-1994 439, SG(89)D/14952.