


Estratto da:

S. Cavazza, E. Costantini, E. Scarpellini (a cura di), *Disuguaglianza e generazioni in Italia (1914-2008)*, Bologna, Alma Mater Studiorum Università di Bologna, 2026. ISBN 978-88-5497-227-8. <https://doi.org/10.60923/books/29>

Tra accoglienza e sicurezza: schieramenti politici e interventi normativi sull'immigrazione in Italia tra il 1986 e il 2008

Emanuela Costantini^{a*} 

a Università degli Studi di Perugia

* ✉ emanuela.costantini@unipg.it

DOI: <https://doi.org/10.60923/books/29.311>

Pagine: 81-103

Copyright 2026, The Author(s)
This work is licensed under the Creative Commons BY-NC 4.0 License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

**Alma
Diamond**
open scholarly
communication

AlmaDL University of Bologna

Tra accoglienza e sicurezza: schieramenti politici e interventi normativi sull'immigrazione in Italia tra il 1986 e il 2008

Emanuela Costantini

Abstract

Between hospitality and security: political positions and regulatory measures on immigration in Italy between 1986 and 2008

This article examines how Italian political parties framed and regulated immigration between 1986 and 2008, with a brief look at its 1970s origins. Drawing on parliamentary debates, press sources, and scholarship, it links governing coalitions to policy choices and opposition critiques. Using Zincone and Di Gregorio's typology—solidarist, functionalist, legalist, identitarian—the analysis traces a shift from labour-centred approaches to a politicized, identity-driven agenda within Italy's bipolar system. Examining the Foschi, Martelli, Turco-Napolitano, and Bossi-Fini reforms highlights growing securitization and the limits of reactive legislation in the post-Cold War Italian political context.

Parole chiave: immigrazione; partiti; leggi sull'immigrazione

Par. 1 Premessa

Lo studio della questione migratoria in Italia e del modo in cui i partiti politici si sono relazionati ad essa presenta notevoli elementi di interesse¹.

Il primo, forse il più ovvio, è legato all'importanza crescente che il tema ha rivestito nel dibattito politico nel momento in cui l'Italia si è trovata esposta a fenomeni di immigrazione di massa.

Il secondo riguarda la sua evoluzione in questione "identitaria" in uno scenario politico che si è trasformato a partire dagli anni Novanta in bipolare, con una destra e una sinistra (o centro-destra e centro-sinistra) riconoscibili.

* Ricerca PRIN 2022 Financed by the European Union - NextGenerationEU through the Italian Ministry of University and Research under PNRR M4C2 - Investimento 1.1 Codice progetto: 2022MWN2A.

¹ Sulla storia dell'immigrazione in Italia esiste una letteratura relativamente ampia e interdisciplinare, essendo il tema oggetto di analisi anche per gli studi demografici, sociologici e antropologici. A livello storico, restano un punto di partenza imprescindibile gli studi di Michele Colucci, a partire da M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, Carocci, 2018.

Vi è, tuttavia, un ulteriore elemento da considerare e che rende lo studio della questione migratoria un oggetto di riflessione utile per comprendere il mondo contemporaneo, ossia il fatto che essa si intreccia con varie tematiche sociali e che quindi consente di intersecare numerose *issue* che sono state al centro dell'agenda politica degli ultimi anni: dal mercato del lavoro alla decrescita demografica, dalla sicurezza sociale alla rivendicata tutela della cultura nazionale.

La scelta di concentrare l'analisi dalla metà degli anni Ottanta in poi, con una doverosa premessa sul quindicennio precedente, è dovuta a due principali ragioni. Da un lato dagli anni Novanta l'immigrazione diventa un fenomeno con un peso demografico significativo ed è costante oggetto di confronto politico; dall'altro il sistema dei partiti in quella stessa fase registra un vero e proprio sconvolgimento. La fine della Guerra fredda determina a sinistra lo scioglimento del PCI e la nascita di nuovi soggetti politici, mentre il centro si frantuma e compare uno spazio politico di centro-destra dentro il quale si colloca Forza Italia con un orientamento moderato e la Lega e Alleanza Nazionale su posizioni più radicali. Il venir meno della *conventio ad excludendum* e la riconfigurazione del panorama politico su uno spettro destra-sinistra fa sì che i programmi delle coalizioni che si sono confrontate alle elezioni si siano strutturati su temi forti e "identitari", proprio mentre si indebolivano i tradizionali riferimenti ideologici. Nel momento in cui si registrava una convergenza sostanziale su un programma economico di tipo liberista, questioni come quella migratoria acquisivano notevole rilevanza. Indebolendosi i riferimenti ideologici tradizionali di destra e sinistra, alcune tematiche divisive come quella dell'immigrazione sono diventate centrali, e sono state utilizzate per marcare le identità politiche e attribuire connotazioni simboliche all'avversario.

Il periodo preso in esame è scandito da una serie di leggi e provvedimenti normativi che permettono di distinguere diverse fasi dell'intervento legislativo. La loro analisi terrà conto tanto del contesto internazionale quanto di quello interno, con attenzione alla configurazione delle coalizioni di governo e, soprattutto, alla natura e all'intensità del fenomeno migratorio. Oltre alla bibliografia esistente, saranno utilizzati come fonti i dibattiti parlamentari e gli articoli di stampa. L'obiettivo del presente lavoro sarà quello di studiare il legame tra il profilo politico degli esecutivi e il tipo di politica attuata in materia migratoria, nonché di fare un'analoga valutazione delle critiche prodotte dalle opposizioni. In questo modo si cercherà di fare luce su quanto e in che modo la presenza della componente migratoria e il suo peso sociale ed economico abbiano

condizionato le politiche degli ultimi 40 anni. Tali politiche saranno analizzate in termini di efficacia rispetto all'accesso ai diritti sociali e a quelli politici. Sono questi, infatti, i due grandi ambiti rispetto ai quali si struttura la politica migratoria, che viene pianificata per regolamentare la presenza dei migranti in Italia (entrata/uscita) e la loro vita nella società come lavoratori (diritti economici) e cittadini (diritti politici).

Per fare questo tipo di analisi si è assunto come schema interpretativo quello proposto da Giovanna Zincone e Luigi Di Gregorio nel saggio *Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo integrato*². I due studiosi classificano le politiche migratorie in 4 tipologie: solidarista (che privilegia la tutela delle fasce deboli, di cui gli immigrati fanno parte), funzionalista (che ha come obiettivo quello di regolare i flussi), legalitaria (che subordina la politica migratoria al tema della sicurezza interna) e identitaria (che tende a regolamentare i flussi migratori sulla base della compatibilità con l'identità della comunità nazionale, privilegiando dunque alcuni gruppi di immigrati rispetto ad altri)³.

Par. 2 L'emergere della questione migratoria in Italia. Alle origini del problema

Demografi e storici concordano nel far risalire la questione migratoria in Italia agli anni Settanta, quando il numero dei lavoratori stranieri cominciò a diventare significativo e si diffuse su tutto il territorio nazionale. Nel 1973 per la prima volta nella storia italiana si registrò un saldo migratorio positivo, dovuto tuttavia al rientro degli italiani⁴. Nella seconda metà degli anni Settanta, la stampa cominciò a occuparsi del fenomeno, rilevandone soprattutto il profilo sociale e associandolo alla presenza di "lavoratori" stranieri. Sin dall'inizio, quindi, la presenza di migranti fu collegata a un mutamento nella composizione della popolazione attiva. In una prima fase soltanto alcune categorie furono interessate in modo significativo dalla presenza di manodopera straniera: secondo un rapporto

² G. Zincone, L. Di Gregorio, *Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo integrato*, in «Stato e mercato», n. 66 (2002), pp. 433-465.

³ *Ibidem*, pp. 437-438.

⁴ M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, Carocci, 2018, p. 49.

del CENSIS del 1979, esse comprendevano soprattutto lavoratori transfrontalieri e donne impiegate nei servizi domestici⁵.

La presenza di questa manodopera si rivelò problematica per la limitatezza dei diritti riconosciuti e per il basso grado di sindacalizzazione, elementi che la rendevano più conveniente per i datori di lavoro e, allo stesso tempo, più competitiva nei confronti dei lavoratori italiani⁶.

Sui mezzi di comunicazione di massa, la questione fu presentata come una problematica prevalentemente socio-economica e raramente politica, salvo alcune eccezioni significative. Nel 1979, ad esempio, navi italiane furono inviate sulle coste del Vietnam per accogliere i cosiddetti boat people, persone in fuga dalla politica di nazionalizzazione e collettivizzazione del regime comunista vietnamita⁷. È interessante notare come, in questo caso, le posizioni della classe politica risultassero fortemente condizionate dal presupposto ideologico del contesto di origine del fenomeno migratorio: l'intervento delle navi italiane fu sostenuto dalle forze moderate per assistere vittime della politica comunista, mentre da sinistra arrivarono posizioni più caute e che richiamavano i pericoli di destabilizzare l'area⁸. Si trattò, però, di un episodio isolato. In un quadro più generale, il PCI si mostrò favorevole a una disciplina che introducesse una parificazione tra lavoratori italiani e stranieri; furono infatti suoi esponenti a promuovere le prime proposte legislative in materia negli anni Settanta⁹. «L'Unità» dedicò ampio spazio alla tematica, denunciando il razzismo e attribuendo alle politiche restrittive le cause della marginalità e dei numerosi casi di clandestinità¹⁰. In un'intervista pubblicata dallo stesso giornale nel 1986 Eugenio Sonnino, direttore del Dipartimento di Scienze demografiche, affermava che la società italiana, in un futuro non troppo lontano, avrebbe dovuto scegliere «tra l'integrazione razziale e la xenofobia», a fronte del

⁵ Censis, *I lavoratori stranieri in Italia. Studio elaborato dal Censis nel 1978*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1979, in Centro Studi Emigrazione Roma (d'ora in avanti Cser), BA 17.02.C36, cit. in D. Di Sanzo, *L'immigrazione in Italia prima di Jerry Masslo: il profilo sociale dell'immigrato nella ricerca scientifica degli anni Ottanta*, in «Italia contemporanea», 301 (2023), p. 217.

⁶ A. Gissi, *Le "estere". Immigrazione femminile e lavoro domestico in Italia (1960-1980)*, in «Meridian», 91 (2018), p. 40.

⁷ M. Dinunno, *L'accoglienza dei boat people vietnamiti in Italia*, in «Studi Emigrazione», 164 (2006), pp. 875-886.

⁸ S. a., *Continua l'opera di ricerca dei profughi dell'Indocina*, in «L'Unità», 31 luglio 1979, p. 11.

⁹ Un disegno di legge (n. 2453) fu proposto al Senato il 2 marzo 1976 da un gruppo di autorevoli parlamentari di area socialcomunista: Umberto Terracini, Generoso Petrella, Giuseppe Branca, Carlo Galante Garrone e Lelio Basso.

¹⁰ Si veda il reportage *Gli immigrati dal Terzo Mondo*, in «L'Unità», 10 luglio 1988.

declino demografico in atto¹¹. La coesistenza del solidarismo con la prospettiva funzionalista dell'immigrazione si legava a un'interpretazione della società strutturata sulla base delle categorie produttive, rispetto alle quali l'origine doveva essere considerata un dato secondario.

L'immagine dell'unitarietà della classe lavoratrice si cominciò a rompere nel momento in cui i lavoratori stranieri divennero "visibili", non solo per il colore della pelle o la lingua, ma anche perché preposti a svolgere alcuni tipi di lavoro¹². Questo contribuì a maturare in una parte della società italiana la percezione di una minaccia economica, legata alla minore sindacalizzazione e dunque alla minore tutela di cui questa manodopera godeva, che la rendeva anche più competitiva sul piano delle retribuzioni e più facile da licenziare. Emersero così i primi casi di intolleranza, mentre, parallelamente, si apriva un dibattito anche al di fuori dei partiti politici. Il mondo dell'associazionismo cattolico si attivò per chiedere garanzie di condizioni dignitose di vita e di lavoro¹³. Nel 1986, l'arcivescovo di Milano Carlo Maria Martini sollecitò l'attenzione del Governo sul tema. Tre anni dopo, la Comunità di Sant'Egidio – impegnata sin dall'inizio sull'accoglienza – organizzò una conferenza stampa per presentare una lettera aperta che invitava a evitare derive razziste in un momento delicato, successivo agli attentati a Roma da parte di gruppi terroristici palestinesi¹⁴.

A causa della complessità della situazione internazionale, che sul piano delle relazioni con i Paesi del Mediterraneo spingeva alla cautela, e dei primi segnali di reazione da parte dell'opinione pubblica, i partiti di Governo tardarono a farsi carico di una legislazione sull'immigrazione.

Democrazia Cristiana e Partito Socialista Italiano non collocarono la questione migratoria tra le priorità politiche, sebbene condividessero la necessità di una disciplina, motivata sia dalle problematiche emergenti sul piano interno, sia dalle crescenti pressioni della Comunità Economica Europea.

Le sollecitazioni che venivano dalla società civile e in particolare dall'associazionismo cattolico e da alcuni ambienti del clero ebbero un'influenza sulla DC, così come l'interesse di non rimanere esclusi dalla nuova politica comunitaria in materia di spostamenti di persone. In generale,

¹¹ R. Bassoli, *Meno figli ma più immigrazione «Il futuro è degli italo-africani»*, in «L'Unità», 30 ottobre 1986.

¹² S. Gallo, F. Loreto, *Storia del lavoro nell'Italia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 342.

¹³ G. Lic., *L'arcivescovo: «Dare dignità anche al lavoro degli immigrati dal Terzo Mondo»*, in «Corriere della Sera», 21 febbraio 1982.

¹⁴ R. Zuccolini, *Profughi e immigrati. I cristiani discutono*, in «Corriere della Sera», 29 gennaio 1986.

l'ostilità percepita da una parte dell'opinione pubblica verso gli immigrati non condizionava la politica di Governo e in generale prevaleva l'idea di trovare forme di inclusione e regolamentazione della presenza straniera. A Milano, ad esempio, l'amministrazione Tognoli (PSI) istituì una "consulta degli immigrati", coinvolgendo assessorati sociali e rappresentanti delle comunità straniere con l'obiettivo di garantire servizi essenziali anche agli irregolari¹⁵.

L'aumento degli immigrati non era un fenomeno circoscritto all'Italia. Nel 1975 era stata approvata la Circolare 143 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, entrata in vigore tre anni più tardi, che garantiva parità di diritti tra lavoratori interni e stranieri. Sulla scorta di essa vari Paesi europei si erano mossi per disciplinare il settore. In Spagna, ad esempio, nel 1985 fu approvata la prima legge per disciplinare i flussi in entrata. Nello stesso anno, cinque dei sei Paesi fondatori della CEE – esclusa l'Italia – firmarono l'accordo di Schengen. L'Italia non fu inclusa nei negoziati per l'assenza di una normativa adeguata¹⁶ e la si ritenne impreparata a entrare in un sistema di libera circolazione delle persone¹⁷.

A fine 1986 fu così approvata la Legge n. 943, cosiddetta Legge Foschi, dal nome del parlamentare DC che la presentò¹⁸. La legge introdusse la parificazione delle condizioni di lavoro tra cittadini italiani e stranieri e disciplinò il ricongiungimento familiare¹⁹. Si trattava di una legge che regolamentava le condizioni dei lavoratori, per cui circoscriveva la disciplina della questione migratoria allo specifico aspetto della partecipazione all'attività economica. Venivano stilate liste di collocamento speciali per gli stranieri ed era prevista una sanatoria per chi già si trovava in Italia. Il meccanismo di ingresso di nuovi lavoratori era molto complesso e prevedeva liste di occupazioni disponibili stilate dagli uffici provinciali sulla base delle richieste degli imprenditori e previa verifica dell'indisponibilità di manodopera italiana²⁰. La legge istituiva, inoltre, una consulta della durata di 3 anni per l'analisi dei problemi della manodopera non italiana, una commissione per la disciplina dei flussi nei rapporti bilaterali e un servizio di

¹⁵ A Pozzoli, *Nasce il "Governo ombra" degli stranieri*, in «Corriere della Sera», 9 giugno 1986, p. 20.

¹⁶ P. Gr., *La Cee: un argine all'immigrazione selvaggia*, in «Corriere della sera», 20 ottobre 1986.

¹⁷ Simone Paoli, *Frontiera sud. L'Italia e la nascita dell'Europa di Schengen*, cit. in S. Gallo, F. Loreto, *Storia del lavoro nell'Italia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 343.

¹⁸ M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera*, cit., p. 103

¹⁹ *Ibidem*, p. 76.

²⁰ S. Gallo, F. Loreto, *Storia del lavoro*, cit., p. 343.

informazione per le problematiche sociali. Era previsto il diritto al ricongiungimento familiare.

Il provvedimento non soddisfece le richieste della Comunità Europea, che sollecitava un intervento più organico, e presentava limiti evidenti: la parificazione era circoscritta ai soli lavoratori dipendenti e le liste di collocamento restavano separate, vincolate all'incrocio tra richieste inviate tramite consolati e disponibilità residue. La sua inadeguatezza fu testimoniata dalla contestuale sanatoria, che coinvolse circa 119.000 persone, ma escluse i lavoratori autonomi e gli ambulanti²¹.

Nonostante le critiche, il PCI salutò la legge come un «grande passo avanti nel cammino dei diritti umani e della civiltà»²². Il suo impegno, tuttavia, non era solo dettato da una visione ideologica internazionalista o antirazzista. Il partito insisteva sul nesso tra questione migratoria e questione sociale, denunciando lo sfruttamento subito dai lavoratori stranieri in condizioni di difficoltà²³. Nel gennaio 1991, ad esempio, «L'Unità» pubblicò un'inchiesta sui contributi versati dagli immigrati con contratto regolare e sull'assenza di prestazioni sociali per chi non raggiungeva i quindici anni di permanenza²⁴.

Gli altri grandi partiti apparivano più divisi al loro interno, nonostante fossero stati i promotori della legge. Nel marzo 1987, il sottosegretario agli Interni del Governo Craxi, il liberale Raffaele Costa, lanciò un allarme – destinato a essere ripreso negli anni successivi – riguardo alla possibile infiltrazione di clandestini tra gli immigrati dal Nord Africa²⁵. Il mondo cattolico, a livello sociale, continuò a svolgere spesso una funzione “sostitutiva” rispetto allo Stato, offrendo servizi di base agli immigrati irregolari²⁶ e Papa Giovanni Paolo II si impegnò personalmente per una normativa che riconoscesse i diritti dei migranti²⁷. La Democrazia Cristiana

²¹ M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera*, cit., p. 76.

²² G. Giadresco, *Emigrazione. «Amarcord» del 1986: è finito bene, anche se era cominciato male*, in «L'Unità», 2 gennaio 1987.

²³ F. Samà, *Questi i nuovi diritti per più di un milione di lavoratori stranieri*, in «L'Unità», 24 gennaio 1987, p. 14.

²⁴ E. Di Odoardo, *Previdenza per i lavoratori immigrati: possibili linee di intervento*, in «L'Unità», 4 gennaio 1991, p. 51.

²⁵ *Gli immigrati clandestini. Costa lancia un allarme: possono entrare terroristi*, in «Corriere della Sera», 9 marzo 1987.

²⁶ Fabio Bogo, «Usl» fantasma in via Magenta per gli immigrati clandestini, in «Corriere della Sera», 22 luglio 1986; Marco Calvetti, *Como. Assistono anche gli immigrati gli eredi dell'opera di Don Guanella*, in «Corriere della Sera», 22 ottobre 1986.

²⁷ Luigi Accattoli, *Woytilla tra gli immigrati della rossa Prato*, in «Corriere della Sera», 20 marzo 1986.

si mosse però in modo molto cauto e senza fare della normativa un punto centrale del proprio programma, come d'altronde accadeva per gli altri partiti di maggioranza.

Erano piuttosto le opposizioni a manifestare in modo più esplicito le proprie posizioni sulla disciplina del fenomeno migratorio, su una base antitetica tra sinistra e destra. Se per il PCI era essenziale arrivare al pieno riconoscimento della parità tra i lavoratori di qualunque origine, l'MSI fu il partito più critico. In commissione, il suo rappresentante Michele Florino propose un emendamento per incentivare i rimpatri volontari, paventando che anche in Italia si sarebbe posto il problema – già noto in altri Paesi europei – della presenza di troppi disoccupati stranieri. L'emendamento fu successivamente ritirato²⁸, a dimostrazione dell'assenza in quella fase di una spaccatura forte delle forze politiche sulla questione migratoria.

Par. 3 Nuova immigrazione, nuova rilevanza del tema. La legge Martelli

Il tema dell'immigrazione fu sempre più presente già nel 1989 sui mezzi di comunicazione di massa. Episodi di sfruttamento e tensioni sociali evidenziarono l'impatto socio-economico crescente del fenomeno e attirarono l'attenzione dell'opinione pubblica. Nell'aprile di quell'anno, il Partito Comunista Italiano e i Verdi organizzarono una manifestazione a sostegno dei migranti, con richieste precise: procedure semplificate per l'ottenimento del permesso di soggiorno e una sanatoria per i lavoratori irregolari. La sinistra, nel pieno della campagna per le elezioni europee, presentava la politica migratoria come una questione centrale del proprio programma e includeva gli immigrati nel proprio blocco sociale di riferimento: quello dei lavoratori attivi. In effetti, alla fine degli anni Ottanta, la maggior parte degli stranieri in arrivo in Italia erano ancora adulti, uomini impiegati nell'industria e nell'agricoltura o donne nei servizi domestici, per lo più senza famiglie al seguito. I diritti rivendicati riguardavano soprattutto il lavoro e l'accesso ai servizi essenziali. Per la sinistra, la questione migratoria era, dunque, parte integrante di un più ampio progetto sociale, coerente con il proprio orizzonte valoriale. Nel panorama europeo, però, le dinamiche politiche ed elettorali, stavano cambiando. L'ascesa dei partiti di destra radicale (secondo la definizione dei politologi) era accompagnata dalla loro

²⁸ IX Legislatura, XIII Commissione, Seduta del 30 aprile 1986, p. 57.

capacità di cambiare i temi al centro della discussione pubblica e di porre la questione della sicurezza sociale, minacciata dall'immigrazione incontrollata, come tema rilevante²⁹. Nel resto dei Paesi europei, si registrava un dibattito con temi e posizioni in parte analoghi. Nella Germania federale, ad esempio, Paese con una lunga tradizione di immigrazione legata al lavoro, negli anni Ottanta si poneva il problema del riconoscimento dei diritti agli immigrati come condizione per mantenere standard democratici³⁰. In generale, fu proprio nella fase tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio dei Novanta del secolo scorso che la questione migratoria cominciò ad essere percepita come tematica "europea", che quindi richiedeva un coordinamento nelle politiche nazionali³¹.

Anche la Lega Lombarda inserì la questione migratoria nel proprio programma elettorale: la tutela degli interessi economici dei lavoratori locali e l'inclinazione di alcuni esponenti verso posizioni apertamente razziste contribuirono a caratterizzare fin da subito la sua opposizione all'immigrazione, sebbene ancora in quella fase la politica della Lega fosse incentrata prevalentemente sull'ostilità interna nei confronti della migrazione interna da Sud a Nord. Diversamente, la Democrazia Cristiana e il Partito Socialista Italiano – forze di governo che avrebbero poi promosso la legge – adottarono un approccio più pragmatico. I loro rappresentanti dichiararono l'intenzione di rispondere sia alle sollecitazioni delle istituzioni internazionali sia alle esigenze emergenti sul piano sociale interno. Va ricordato, inoltre, che il mondo dell'associazionismo cattolico fu tra i più attivi nel sostegno ai migranti.

Un evento di cronaca nera contribuì ad accentuare l'urgenza di una normativa: nell'agosto del 1989 Jerry Masslo, immigrato sudafricano e lavoratore stagionale in agricoltura, fu assassinato a Villa Literno da tre rapinatori italiani. La sua morte si verificò in un contesto di sfruttamento sistemico e lavoro sottopagato, che era già stato oggetto di attenzione mediatica³². Al funerale parteciparono numerose autorità pubbliche, tra cui il sindaco di Napoli, il presidente della Commissione antimafia e il vicepresidente del Consiglio, Claudio Martelli. La vicenda generò un'ondata di manifestazioni antirazziste in tutto il Paese, mentre una parte dell'MSI

²⁹ C. Mudde, *Three decades of populist radical right parties in Western Europe: So what?*, in «European Journal of Political Research», n. 52, 2013, p. 6.

³⁰ C.-U. Schierup, P. Hansen, S. Castles, *Migration, Citizenship, and the European Welfare State*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2006, p. 22 e p. 138.

³¹ IX Legislatura, XIII Commissione, Seduta del 30 aprile 1986, p. 49.

³² M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera*, cit., p. 83.

reagiva chiedendo l'allontanamento degli stranieri e organizzava una protesta.

Sull'onda dell'emozione suscitata dal caso Masslo, Martelli – che aveva presenziato ai funerali – diede avvio alla stesura di una legge organica sull'immigrazione. Il provvedimento rispondeva anche alle pressioni della Comunità Europea, che sollecitava l'Italia a introdurre una disciplina dell'asilo coerente con la Convenzione di Ginevra del 1951, integrata dal Protocollo di New York del 1967³³. La legge Martelli aboliva le restrizioni esistenti per la richiesta di asilo e prevedeva la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno in base alla motivazione della permanenza, indipendentemente dalla provenienza, oltre a una sanatoria per chi era già residente irregolare³⁴. Introduceva una programmazione dei flussi migratori di competenza del Ministero degli Interni, degli Esteri, del Bilancio e del Lavoro³⁵ e legata alle esigenze del mercato del lavoro, nonché l'impegno delle Regioni a garantire l'erogazione di prestazioni sociali.

Grazie a questa normativa, l'Italia poté finalmente aderire all'accordo di Schengen, che prevedeva la progressiva abolizione delle frontiere tra i Paesi firmatari. Nello stesso anno fu firmata anche la Convenzione di Dublino, che stabiliva l'obbligo di presentare la domanda di asilo nel Paese di primo approdo: due accordi che costituiscono tuttora pilastri della disciplina europea sulla circolazione delle persone.

La legge Martelli fu approvata con il voto favorevole sia della maggioranza sia del PCI e dei Verdi, mentre incontrò l'opposizione del Movimento Sociale Italiano e della Lega³⁶. Nelle discussioni parlamentari il deputato del Movimento Sociale Berselli denunciava il pericolo di “razzismo alla rovescia” relativamente all'ipotesi di garantire agli stranieri l'assistenza sanitaria senza contributi³⁷. La competizione si valutava, dunque, sull'accesso ai servizi e veniva rivestita di una connotazione identitaria. Qualche voce cominciava, però, a sollevare anche la questione della sicurezza sociale. Era di nuovo Costa a presentare durante il dibattito la preoccupazione del Partito Liberale per la presenza di irregolari arruolati

³³ *Ibidem*, p. 86.

³⁴ Decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416; Legge 8 febbraio 1990, n. 39.

³⁵ S. Gallo, F. Loreto, *Storia del lavoro*, cit., p. 344.

³⁶ V. Piro, *Politiche migratorie e disfunzioni funzionali. Il caso della legge Martelli*, in «Meridiana», n. 97, (2002), p. 252.

³⁷ Atti parlamentari, Camera dei Deputati, X legislatura, Discussione 14 febbraio 1990, p. 48745.

dalla criminalità³⁸, mentre il suo collega repubblicano Pellegrino paventava addirittura una crisi sanitaria legata alla diffusione di malattie che circolavano in alcuni Paesi africani³⁹.

Dopo l'entrata in vigore, il PCI rivendicò il sostegno al provvedimento, mentre nel PSI si aprì una frattura. L'ala governativa, vicina a Martelli, fu contestata dai settori più moderati, tra cui il sindaco di Firenze Morales. Quest'ultimo, sostenitore delle ragioni dei commercianti locali, preoccupati per la diffusione del commercio ambulante, definì gli immigrati un fattore di disordine sociale⁴⁰. Il PCI, in risposta, ritirò il proprio sostegno alla giunta comunale, portando alle dimissioni del sindaco. Si cominciava così a delineare una divisione interna alla sinistra tra posizioni più rigoriste e altre improntate alla solidarietà, che si sarebbe riproposta negli anni successivi, pur con rapporti di forza diversi. Alla fine degli anni Ottanta, i sostenitori dei diritti per gli immigrati rappresentavano ancora la netta maggioranza nello schieramento progressista. È interessante notare come, in questa fase, tranne che per l'associazionismo cattolico, il confronto politico si concentrasse soprattutto sull'estensione dei diritti economici, mentre la questione umanitaria restava sullo sfondo. Le divergenze tra i partiti si giocavano in particolare sul grado di equiparazione tra lavoratori italiani e stranieri: non si discutevano tanto le "persone" migranti in quanto tali, quanto il loro ruolo nel mercato del lavoro.

Nei primi anni Novanta, la questione umanitaria fu al centro di provvedimenti ambivalenti: nel 1992, il ministro dell'Interno Mancino promosse una legge che inaspriva le pene per episodi di razzismo e xenofobia, mentre nello stesso anno veniva approvata una normativa sulla cittadinanza che introduceva criteri restrittivi per l'ottenimento dello status. Intanto, la Lega Lombarda criticava duramente alcune amministrazioni locali per i fondi destinati all'accoglienza, aprendo un fronte polemico destinato a rafforzarsi negli anni successivi.

³⁸ *Ibidem*, p. 48758.

³⁹ *Ibidem*, p. 48761.

⁴⁰ R. Bianchi, *Piazza Senegal, Firenze 1990. Uno sciopero della fame tra storia e memoria*, in «Italia contemporanea», n. 288 (2018), p. 210.

Par. 4 Gli anni Novanta: una nuova classe politica a confronto con un nuovo tipo di immigrazione. La legge Turco-Napolitano.

La storiografia è concorde nel collocare negli anni Novanta una svolta cruciale per la questione migratoria in Italia. Questo cambiamento si manifestò su un duplice piano: da un lato, l'ampliamento delle dimensioni del fenomeno (dal 1991 al 2001 le presenze straniere aumentarono da 356.000 a 1.334.000); dall'altro, il crescente impatto sull'opinione pubblica. A fare da sfondo, due mutamenti profondi che condizionarono la gestione politica della migrazione: la trasformazione del contesto internazionale e il rinnovamento del panorama politico interno. La fine della Guerra Fredda e il crollo dei partiti della Prima Repubblica segnarono una cesura che influenzò profondamente l'approccio al tema.

L'effetto sull'opinione pubblica fu notevole, anche a causa del ruolo dei mezzi di comunicazione, che presentarono l'arrivo di imbarcazioni sulle coste italiane come un evento epocale. La percezione che gli arrivi non riguardassero più singoli individui ma gruppi riconoscibili per origine geografica modificò profondamente la narrazione del fenomeno, ora descritto in termini collettivi: si parlava degli "albanesi", degli "slavi" e così via. Prima di allora, l'ingresso degli stranieri in Italia non era percepito come un fenomeno visibile, né avveniva attraverso gruppi omogenei, e ciò aveva limitato l'impatto sulla società. Il nuovo scenario, invece, rese l'immigrazione improvvisamente tangibile e mediatizzata.

Di fronte a questa nuova realtà, si fece evidente la necessità di strumenti più adeguati. Tuttavia, quelli a disposizione della classe politica e delle autorità di pubblica sicurezza si rivelarono inadeguati o mal gestiti. Ad esempio, il meccanismo di espulsione previsto in forma vaga dalla legge Martelli non consentiva un'efficace organizzazione di identificazioni e rimpatri. All'arrivo delle prime barche, con numeri ancora contenuti, il Governo Andreotti adottò una linea di compromesso, concedendo permessi di soggiorno. I nodi vennero al pettine quando, nel 1991, arrivò sulle coste italiane una nave albanese, la Vlora, con 20.000 persone a bordo. L'Albania aveva avuto una tarda e complessa transizione dal comunismo. Mentre le proteste andavano avanti dal 1989, alle elezioni della primavera del 1991 il Partito comunista otteneva la maggioranza, deludendo le attese della popolazione. Uno sciopero generale e l'incapacità del Governo di garantire

L'ordine determinarono una grave crisi politica e sociale⁴¹, nel contesto della quale iniziò un massiccio processo di emigrazione. Un grande mercantile, la nave Vlora, partì allora da Durazzo verso le coste italiane, con a bordo circa 20.000 persone. La nave arrivò al largo della Puglia la mattina dell'8 agosto. Secondo la ricostruzione di Valerio De Cesaris, nella notte il Governo italiano aveva deciso una strategia che prevedeva il rimpatrio di tutti i cittadini albanesi⁴². L'arrivo della Vlora rappresentò un passaggio importante: quella che si delineava era una nuova forma di immigrazione, che coinvolgeva intere famiglie e presentava una maggiore diversificazione generazionale. Non si trattava più soltanto di singoli lavoratori, già inseriti o potenzialmente inseribili nel mercato del lavoro, ma di spostamenti collettivi, legati a eventi geopolitici di portata storica. L'impatto sui territori di arrivo era inevitabilmente più marcato, tanto più che, in assenza di integrazione nel tessuto economico e sociale, i nuovi arrivati divennero facilmente vulnerabili allo sfruttamento da parte della criminalità organizzata, in ambiti come la prostituzione o il traffico di droga.

Alcuni gruppi, come i profughi dalla Jugoslavia e dalla Somalia, presentarono domanda di asilo, ma le commissioni istituite ad hoc concessero il riconoscimento solo in rari casi⁴³.

Il confronto politico su questa nuova emergenza si svolse in un contesto di profonda trasformazione del sistema politico, segnata dal crollo della cosiddetta Prima Repubblica. La fine dei partiti di massa a base ideologica e l'emergere di formazioni più snelle, con un'identità fondata su tematiche socio-economiche forti e riferimenti valoriali più sfumati, coincise con la scomparsa della *conventio ad excludendum*, che fino ad allora aveva impedito l'alternanza politica. A partire dal 1994, con la vittoria di Forza Italia alle elezioni politiche, la competizione elettorale si giocò sempre più sull'efficacia comunicativa e la forza dei programmi e la questione migratoria assunse valore simbolico, contribuendo a rafforzare l'identità dei contendenti.

Va però sottolineato come, sin dall'inizio, si registrasse una divaricazione tra le posizioni espresse in pubblico – soprattutto in campagna elettorale – e le dinamiche interne ai partiti una volta al governo. In questa seconda sede, le distanze tra le forze politiche tendevano ad attenuarsi, e

⁴¹ S. Rama, *The End of Communist Rule in Albania: Political Change and The Role of The Student Movement*, Londra, Routledge, 2019.

⁴² V. De Cesaris, *Il grande sbarco. L'Italia e la scoperta dell'immigrazione*, Milano, Guerini e associati, 2018, pp. 98-112.

⁴³ M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera*, cit., p. 111.

spesso si manifestavano convergenze trasversali, anche tra schieramenti contrapposti.

Michele Colucci ha evidenziato come, con l'avvento delle coalizioni Forza Italia–Alleanza Nazionale e Forza Italia–Lega Nord, la maggioranza di governo mostrasse una linea tutt'altro che omogenea sull'immigrazione. Alleanza Nazionale era l'unico partito compatto nel chiedere rigore; Forza Italia si divideva tra chi assecondava le richieste del mondo imprenditoriale per maggiore manodopera e chi si avvicinava alle posizioni di AN. Persino la Lega oscillava tra toni apertamente xenofobi e frange più moderate, vicine a Forza Italia⁴⁴.

Anche l'opposizione era divisa. Nel PDS coesistevano le istanze egualitarie della sinistra tradizionale – condivise anche da Rifondazione Comunista – e posizioni più orientate verso una disciplina rigorosa del fenomeno migratorio.

Il primo tentativo concreto di riforma della legge Martelli venne da un governo tecnico guidato da Lamberto Dini, sostenuto da forze centriste, progressiste, dal PDS e persino dalla Lega. Il decreto-legge da lui promosso non fu convertito, ma ebbe comunque effetti significativi: una sanatoria che interessò circa 250.000 persone e l'istituzione dei primi centri di accoglienza per gli sbarchi in Puglia. Il decreto prevedeva anche il pattugliamento delle coste, misura confermata dal successivo governo Prodi, sostenuto dalla coalizione dell'Ulivo, in carica dal 1996.

Tra la fine di quell'anno e la primavera del 1997, si verificarono tragici naufragi di imbarcazioni albanesi, con numerose vittime. Il più grave, il 30 marzo 1997, scatenò un acceso dibattito politico. Silvio Berlusconi si mostrò in lacrime davanti alle telecamere, denunciando le responsabilità del Governo, accusato di aver imposto un blocco navale⁴⁵. Quasi tutta Forza Italia, insieme ad alcuni centristi come Mastella e Buttiglione, chiese l'immediata revoca del blocco, mentre altri – tra cui Casini e Alleanza Nazionale – si schierarono a favore della misura⁴⁶. L'Ulivo, e Prodi in particolare, denunciarono la strumentalizzazione politica delle vittime in mare da parte dell'opposizione⁴⁷.

⁴⁴ M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera*, cit., p. 113.

⁴⁵ F. de B., «L'Italia può ospitare 10.000 profughi. Dovevo andare, neanche Scalfaro l'ha fatto», in «Corriere della Sera», 1 aprile 1997, p. 2.

⁴⁶ R. P., *Il piano di Berlusconi non convince il Polo*, in «Corriere della Sera», 1 aprile 1997, p. 2.

⁴⁷ R. Lampugnani, *Berlusconi: «Ospitiamo tutti i profughi» e Prodi: «Nulla resterà in ombra»*, in «L'Unità», 1 aprile 1997, p. 3.

In ogni caso, al di là delle motivazioni personali, quanto accaduto nel 1997 dimostra che l'immigrazione non era ancora diventata una bandiera identitaria per la destra italiana. Nel gesto di Berlusconi si poteva leggere anche la volontà di non abbandonare persone in fuga da un Paese ridotto in miseria dal regime comunista, avversato ideologicamente dal leader di Forza Italia.

Dopo quel tragico episodio e in seguito all'entrata in vigore, nel 1997, sia della Convenzione di Dublino sia della prima fase dell'accordo di Schengen, il Governo decise di promuovere una nuova normativa. Con la legge n. 40 del 6 marzo 1998 fu introdotta una nuova disciplina organica dell'immigrazione, conosciuta come legge Turco-Napolitano, dal nome dei suoi promotori, Livia Turco e Giorgio Napolitano. L'obiettivo era duplice: regolare i flussi migratori e semplificare le espulsioni, affiancando a questi strumenti misure per l'integrazione.

La legge prevedeva una programmazione annuale dei flussi in ingresso, l'introduzione di una carta di soggiorno per gli immigrati regolari dopo cinque anni di permanenza e il diritto di accesso ai servizi essenziali. In particolare, l'assistenza sanitaria era garantita anche ai migranti privi di documenti regolari. I Centri di Permanenza Temporanea erano stati per la prima volta utilizzati nel 1995 per fronteggiare l'emergenza dello sbarco di immigrati dall'Albania. La Legge 563 del 1995, nota come "Legge Puglia", oltre ad autorizzare il pattugliamento in mare da parte delle forze militari, istituì centri di permanenza per gli stranieri non identificati. La legge Turco-Napolitano li rendeva strutture stabili destinate ad accogliere gli irregolari in attesa di espulsione. Essa introduceva inoltre la possibilità del respingimento immediato alla frontiera. Una nuova sanatoria fu varata, coinvolgendo circa 220.000 immigrati.

A seguito dell'approvazione della legge, tutte le normative in materia furono raccolte in un Testo Unico, che includeva anche l'istituzione di una Commissione per le politiche di integrazione, presieduta dalla già citata Giovanna Zincone, con il compito di pianificare interventi contro le disuguaglianze nell'accesso ai servizi⁴⁸.

La linea del Governo fu quella di marcare con decisione la distinzione tra immigrati regolari e irregolari, anche sul piano dei diritti. In un'intervista dell'agosto 1997, il presidente del Consiglio Romano Prodi e il ministro dell'Interno Napolitano ribadirono che gli immigrati regolari

⁴⁸ M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera*, cit., p.119 e p. 137.

avrebbero goduto della massima tutela, mentre per i clandestini si sarebbe adottata una politica di rigore assoluto⁴⁹.

Il PDS, pochi giorni dopo l'entrata in vigore della legge, si espresse contro la sanatoria, allineandosi alla linea della fermezza. Emblematiche, in tal senso, le parole di Piero Fassino che, nel novembre, dichiarava: «Gli immigrati sono come l'acqua. Senza argini allaga e distrugge»⁵⁰. Una retorica che si distanziava nettamente da quella adottata dal PCI in occasione della legge Martelli. Si apriva così una frattura evidente tra le forze della sinistra moderata e il mondo dell'associazionismo progressista, che invece continuava a chiedere maggiori tutele e garanzie contro le espulsioni.

La divergenza si manifestava anche all'interno della stessa maggioranza: Verdi e Rifondazione Comunista chiedevano un impegno più deciso sul fronte dei diritti di cittadinanza, inclusa la possibilità di voto per gli immigrati⁵¹.

Nel frattempo, l'opposizione abbandonava progressivamente il linguaggio solidaristico adottato da Berlusconi nel 1997, soprattutto quando, in estate, si profilava una nuova ondata migratoria proveniente dal Nord Africa. Diego Rivolta, esponente di Forza Italia, cominciò a parlare esplicitamente di "difesa dei confini", segnando un'evoluzione verso toni più securitari⁵². In questa fase, si delineava anche una differenziazione dell'atteggiamento politico in base alla provenienza dei migranti. Come osservato, ai profughi provenienti dai Balcani veniva spesso riservato lo stesso trattamento previsto per i migranti economici, anche nei casi in cui la motivazione politica fosse evidente, come per coloro che fuggivano dalle guerre nelle repubbliche ex-jugoslave. Il riconoscimento dello status di rifugiato restava molto difficile. Diversa fu la reazione all'arrivo, tra la fine del 1997 e l'inizio del 1998, di navi cariche di profughi curdi in fuga dalla Turchia. In quel caso, il Governo parlò esplicitamente di riconoscimento del diritto di asilo e persino partiti generalmente inclini alla linea dura, come Alleanza Nazionale, concordarono con tale *impostazione*. Gianfranco Fini si espresse pubblicamente in favore della linea del Governo⁵³. Su questo tema,

⁴⁹ M. Iervasi, *Napolitano: «Severi con i clandestini, tutti i diritti agli immigrati in regola»*, in «L'Unità», 18 agosto 1997, p. 3.

⁵⁰ A. Oxma, *Piero Fassino: «L'immigrazione, se regolata, può essere una risorsa»*, in «L'Unità», 24 novembre 1997, p. 4.

⁵¹ R. Sansa, *Legge sull'immigrazione: il dissenso dei Verdi*, in «L'Unità», 24 gennaio 1998, p. 8.

⁵² G. Perciaccante, *Respinti 13mila clandestini*, in «L'Unità», 24 luglio 1998, p. 7.

⁵³ Prodi e Veltroni: *«Saremo rigorosi ma è giusto l'asilo politico ai curdi»*, in «L'Unità», 8 gennaio 1998, p. 4.

l'Italia entrò in conflitto con altri Stati europei, come la Germania, che sollecitavano un rafforzamento dei controlli alle frontiere, e con la Turchia, che accusava il Governo italiano di favorire movimenti separatisti considerati terroristici⁵⁴. La vicenda avrebbe assunto rilievo internazionale con il caso Abdullah Öcalan, leader del partito indipendentista curdo PKK, la cui richiesta di asilo avrebbe posto l'Italia di fronte a una crisi diplomatica senza precedenti⁵⁵.

Par. 5 La legge Bossi-Fini: l'immigrazione come questione legata alla sicurezza

Nel corso del primo decennio degli anni Duemila, l'Italia ha vissuto un notevole incremento del fenomeno migratorio, con numeri in costante crescita: si è passati da 1.344.000 immigrati nel 2001 a oltre 4.570.000 nel 2011. A caratterizzare questa fase non fu solo l'entità dell'aumento, ma anche la crescente diversificazione delle aree di provenienza. Mentre diminuivano gli arrivi dall'area balcanica, aumentavano quelli dal Medio Oriente, un fenomeno legato alle conseguenze geopolitiche degli attentati dell'11 settembre e delle guerre in Afghanistan e Iraq, che innescarono un lungo periodo di instabilità nella regione.

Questo nuovo contesto ebbe ricadute significative anche sul piano culturale e politico, influenzando la percezione dell'opinione pubblica italiana e favorendo l'emergere di narrazioni fondate sullo "scontro di civiltà" e sulla priorità della sicurezza. L'emigrazione dall'Europa orientale, con il processo di allargamento ormai in corso, veniva metabolizzata sempre di più come un processo in via di esaurimento e comunque caratterizzato da uno spostamento "interno" di popolazione⁵⁶, laddove si percepiva un senso di maggiore distanza culturale rispetto ai migranti, in maggioranza musulmani, provenienti dal Medio Oriente.

Già durante la campagna elettorale del 2001, il tema dell'immigrazione emerse come uno dei principali terreni di confronto tra

⁵⁴ *Curdi, l'accusa tedesca sulle frontiere colabrodo*, in «Repubblica», 2 gennaio 1998. Cfr. <https://www.repubblica.it/wvw1/fatti/curdi/accutede/accutede.html>. (ultimo accesso 6 luglio 2025).

⁵⁵ R. Aliboni, *Il caso Öcalan, l'Italia e i rapporti euro-turchi*, in *L'Italia e la politica internazionale*, a cura di R. Aliboni e D. Pioppi, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 405-422.

⁵⁶ Così lo definisce Massimo Livi Bacci in M. Livi Bacci, *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 69.

centrodestra e centrosinistra: da un lato, la proposta di nuove leggi più restrittive; dall'altro, anche nel centrosinistra, una crescente tendenza ad associare immigrazione e sicurezza, con una parte dei Democratici di Sinistra apertamente favorevole a politiche più severe. Un sondaggio realizzato dall'Istituto per lo Studio della Pubblica Opinione nel giugno 2002 confermava questa evoluzione, mostrando che una quota crescente dell'elettorato di sinistra considerava l'immigrazione una delle questioni più importanti che il Governo doveva affrontare, al secondo posto dopo la riduzione delle tasse e con una percentuale crescente negli ultimi mesi⁵⁷.

In questo clima, fu approvata nel 2002 la legge Bossi-Fini. Pur senza stravolgere completamente l'impianto della precedente legge Turco-Napolitano, essa introdusse restrizioni più rigide all'ingresso, con l'abolizione dell'istituto dello sponsor per l'ingresso dei lavoratori stranieri, e facilitazioni per le espulsioni, subordinando la regolarizzazione alla stipula di un contratto di lavoro e alla compatibilità con i flussi annualmente programmati. L'opposizione reagì con dure critiche: la legge contribuì a ricompattare l'Ulivo e Rifondazione Comunista, anche se le obiezioni si articolavano su piani differenti. I Democratici di Sinistra, pur mettendo in discussione l'efficacia del provvedimento, difesero la legge precedente che – a loro avviso – offriva già strumenti adeguati di legalità. Le forze più radicali, dentro e fuori l'Ulivo, denunciarono invece l'impianto ideologico e discriminatorio della nuova normativa⁵⁸.

Anche all'interno della maggioranza di governo, le motivazioni a sostegno della legge non erano univoche. Per Forza Italia, la legge rappresentava un'occasione per riaffermare la propria centralità nella regolazione dell'immigrazione. Alleanza Nazionale vi vedeva un segnale di fermezza contro l'illegalità, mentre per la Lega Nord si trattava soprattutto di una risposta alla domanda di ordine pubblico e sicurezza. Le divergenze emersero anche su aspetti specifici: Forza Italia e i centristi erano favorevoli all'introduzione di una sanatoria in parallelo alla legge; Fini ne rivendicava la coerenza con le normative europee; Bossi, al contrario, minimizzava l'importanza della regolarizzazione⁵⁹. Lo scontro tra Lega e AN fu particolarmente acceso sulla questione delle impronte digitali: Bossi voleva imporle solo ai cittadini extracomunitari, mentre Fini ne proponeva

⁵⁷ R. Mannheimer, *Immigrazione, crescono i timori anche a sinistra*, in «Corriere della Sera», 3 giugno 2002, p. 16.

⁵⁸ Atti parlamentari, XVI legislatura, 9 ottobre 2002, pp. V-VI. Cfr. M. Iervasi, *L'opposizione: «È un manifesto razzista»*, in «L'Unità», 5 giugno 2002, p. 5.

⁵⁹ M. Iervasi, *Cassazione: la Bossi-Fini è solo repressione*, in «L'Unità», 26 gennaio 2003, p. 17.

l'estensione a tutti i cittadini⁶⁰. Fu proprio Fini a mediare tra le posizioni dei leghisti e quelle dei centristi e di Berlusconi, molto più ricettive verso istanze anche di tipo solidaristico. I centristi dell'UDC giustificarono su base umanitaria l'introduzione di una sanatoria che evitasse le espulsioni in massa invocate da Bossi⁶¹, mentre Calderoli rifiutava di usare il termine "sanatoria" proprio per difendere il rigore della nuova normativa. Secondo l'esponente leghista le regolarizzazioni in corso erano il risultato dell'applicazione delle normative precedenti⁶².

Nel 2007, con il governo Prodi, si tentò un'inversione di rotta attraverso il cosiddetto pacchetto Amato-Ferrero, che mirava a ristabilire un equilibrio tra inclusione sociale e controllo della legalità. Tuttavia, il progetto naufragò con la caduta del governo. Quando il centrodestra tornò al potere nel 2008, il contesto era ulteriormente cambiato: la crisi economica aveva reso il tema migratorio ancora più sensibile, accentuando le spinte securitarie e identitarie.

In definitiva, si è assistito a un passaggio da un approccio regolativo a una logica emergenziale, centrata principalmente sul controllo. In questo processo, l'immigrazione è divenuta uno specchio dei mutamenti strutturali della politica italiana: dalla crisi dei partiti tradizionali alla nascita di nuove forze politiche, dalla personalizzazione del potere alla tendenza crescente a semplificare problemi complessi attraverso una lettura emotiva o ideologica.

Par. 6 Conclusioni

Nel corso degli ultimi decenni, la legislazione italiana sull'immigrazione si è trovata ad affrontare una trasformazione profonda, dettata dal mutamento di numerose variabili. L'Italia, da paese di emigrazione, è divenuta progressivamente una meta di immigrazione, registrando un costante aumento nei flussi in entrata. A questa crescita quantitativa si è affiancata un'evoluzione qualitativa: l'immigrazione, inizialmente legata a specifici settori economici che richiedevano manodopera, ha assunto sempre più spesso carattere umanitario o si è

⁶⁰ N. Canetti, *Sulle impronte Fini contro Bossi*, in «L'Unità», 13 settembre 2002, p. 9.

⁶¹ R. Zuc., *Buttiglione: una lunga battaglia, ma alla fine l'abbiamo vinta noi*, in «Corriere della sera», 7 settembre 2002, p. 2.

⁶² L. Sal., *Approfitano delle vecchie norme. I centristi non dovevano parlare di sanatoria*, in «Corriere della sera», 20 agosto 2002, p. 14.

configurata come movimento di persone in cerca di opportunità lavorative più generiche.

Il profilo dei migranti si è fatto nel tempo sempre più eterogeneo, sia dal punto di vista sociale e generazionale sia rispetto alle aree geografiche di provenienza. Un'ulteriore novità è stata la crescente presenza di nuclei familiari interi, anche perché il ricongiungimento familiare è stato uno degli strumenti più utilizzati per far entrare legalmente persone in Italia. Questo processo ha contribuito a rendere l'immigrazione un fenomeno strutturale e non più solo episodico o temporaneo.

Anche il contesto internazionale ha inciso in maniera determinante: la fine della guerra fredda, le crisi regionali e l'emergere di nuove fonti di instabilità hanno costretto molte persone a lasciare i propri Paesi, mentre la normativa italiana ha dovuto progressivamente confrontarsi con vincoli e indirizzi provenienti dal diritto internazionale e dalle politiche europee. Parallelamente, il quadro politico interno italiano è mutato radicalmente: il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica ha visto l'affermarsi di partiti meno legati a ideologie stabili e più centrati su programmi e parole d'ordine contingenti, spesso orientati alla ricerca del consenso immediato.

Di fronte a queste trasformazioni, la legislazione in materia di immigrazione si è adeguata, ma ha seguito soprattutto una logica interna, spesso più reattiva che propositiva. La legge Martelli rispondeva a pressioni internazionali e alla necessità di regolamentare un mercato del lavoro in trasformazione. La legge Turco-Napolitano si è confrontata con un'immigrazione ormai di massa. Anch'essa si inseriva in un quadro caratterizzato dalla necessità che l'Italia assicurasse una gestione in grado di impedire il flusso libero dell'immigrazione illegale attraverso i confini aperti con Schengen, ma con numeri più alti rispetto all'inizio del decennio e proprio per questo con la necessità di strumenti più efficaci di gestione, come i Centri di Permanenza Temporanea. Infine, la legge Bossi-Fini ha posto al centro della questione il tema della sicurezza, espressione di un clima politico e culturale sempre più polarizzato.

Il dibattito politico che ha accompagnato queste riforme ha mostrato una forte frammentazione interna ai diversi schieramenti. Le posizioni non si sono distribuite secondo un classico asse destra-sinistra, se non nelle componenti più estreme: da un lato, Rifondazione Comunista, i Verdi e il mondo cattolico associativo si sono espressi a favore dell'accoglienza, richiamandosi a principi umanitari ed egualitari; dall'altro, frange dell'estrema destra, come alcuni settori di Alleanza Nazionale e della

Legga, hanno espresso un rifiuto dell'immigrazione in nome della tutela dell'identità e della coesione della comunità "autoctona".

Nel vasto spazio intermedio tra centrodestra e centrosinistra, le posizioni sono state più fluide e spesso contraddittorie, alla ricerca di un difficile equilibrio tra esigenze di rigore e istanze di solidarietà. Progressivamente, le scelte legislative sono apparse sempre più condizionate dal sentimento dell'opinione pubblica e sempre meno ancorate a solidi riferimenti valoriali.

Se applicassimo dunque la chiave interpretativa richiamata nel saggio di Zincone e Di Gregorio, dovremmo registrare uno scivolamento delle politiche migratorie italiane da un approccio funzionalista e solidarista delle prime due leggi (Foschi e Martelli) a uno più marcatamente funzionalista della Turco-Napolitano per arrivare a una posizione legalitaria e in subordine funzionalista della Bossi-Fini. Naturalmente, come si è cercato di illustrare, le vicende sono complesse e nel caso delle leggi Foschi e Martelli il contesto migratorio, composto da un numero ancora contenuto di persone, in grande maggioranza lavoratori, e il quadro internazionale in mutamento influenzarono notevolmente i provvedimenti. In quella stessa fase si cominciò a strutturare un quadro politico caratterizzato da prese di posizione identitarie alle ali estreme del panorama: solidariste per il PCI e restrittive per la Lega e il Movimento Sociale. Le successive due leggi intervenivano in un contesto completamente nuovo, caratterizzato da un'immigrazione ormai di massa e in cui i problemi che emergevano riguardavano il collegamento che si faceva sempre più evidente presso l'opinione pubblica con le questioni della sicurezza. Se dunque i promotori, per opposte ragioni, rivendicavano nel primo caso un approccio funzionalista e nel secondo uno legalitario, nella sostanza le due leggi non erano tanto differenti da presupporre una discontinuità.

Questa sintesi ci mostra come nel quadro delle forze politiche italiane il mantenimento della stessa linea di azione si sia registrato, non senza voci contrarie interne, soltanto nei partiti collocati agli estremi dello spettro politico: il PCI e poi i partiti di sinistra radicale e ambientalista (Rifondazione e i Verdi) si mantengono coerentemente solidaristi per tutto l'arco temporale preso in esame, così come la Lega e Alleanza Nazionale condividono un atteggiamento legalitario. Nella parte moderata dello schieramento, invece, c'è una maggiore diversificazione. Così come il PSI non è unanime nel momento dell'approvazione della legge Martelli, il Pds-Ds e Forza Italia adottano o promuovono o rivendicano normative che tengano insieme politiche funzionaliste, solidariste e identitarie, con una progressiva

riduzione del peso degli argomenti a favore della solidarietà e una parallela crescita di quelli a sostegno della tutela della legalità. A che cosa possiamo ascrivere questa trasformazione, che spiega anche il tipo di politiche adottate? La risposta non può contemplare un'unica chiave di lettura. Va in primo luogo considerata la crescita delle dimensioni del fenomeno migratorio, che ha reso più visibile e incisiva a livello sociale ed economico la presenza dei migranti, una presenza più numerosa e sempre più diversificata, sia a livello di provenienza che di ruolo sociale. In secondo luogo, ha pesato il mutamento dello scenario internazionale, che ha identificato a partire dal 2001 una minaccia proveniente da una delle aree di provenienza dei migranti. Cruciale è stato poi il modo in cui si è trasformato il panorama politico italiano, con la marginalizzazione dei partiti a base ideologica e la comparsa di organizzazioni costruite su una base programmatica orientata nelle intenzioni a rispondere alle istanze provenienti dall'esterno. Quest'ultimo punto appare particolarmente importante. Zincone e Di Gregorio evidenziano una differenza tra la legge Turco-Napolitano e la successiva Bossi-Fini. I cosiddetti input che hanno stimolato l'elaborazione delle due leggi sarebbero, nella loro lettura, diversi. La legge del 1998, infatti, fu molto condizionata dall'entrata in vigore del sistema di circolazione delle persone stabilito dal Trattato di Schengen e dalla volontà europea di disciplinare l'afflusso dalle aree extracomunitarie. Al contrario, la Bossi-Fini fu soprattutto stimolata dai timori dell'opinione pubblica italiana rispetto ai problemi di sicurezza derivanti da un eccesso di immigrati. Entrambe le normative, però, entrarono in vigore in un contesto caratterizzato dalla scomparsa dei partiti di massa la cui identità era radicata in un patrimonio ideologico e dalla nascita di movimenti o organizzazioni più fluide e organizzate più intorno a *issue* specifiche. Questo vale in particolare per Forza Italia e Lega, ma in parte vale anche per il centro-sinistra dove, oltre al caso "storico" dei Verdi, anche il Pds-Ds esplicitamente rinunciava al legame con la tradizione socialista e comunista e si legava a un patrimonio valoriale più vago e ispirato all'idea generale di contenere gli effetti del neoliberismo (che comunque non veniva contestato). In un contesto del genere era l'agenda delle questioni di interesse dell'opinione pubblica a definire la collocazione dei due schieramenti centrodestra/centrosinistra. L'incremento notevole del numero degli stranieri in Italia che si registrò negli anni Novanta e all'inizio del 2000 fece sì che esso venisse percepito come una delle principali emergenze con cui confrontarsi. L'attenzione da parte dei mezzi di comunicazione di massa fu crescente e tra il 1998 e il 2002 l'agenda setting fu dominata dalla questione

della sicurezza. Fu a seguito di questo clima che il centrodestra sposò decisamente la linea securitaria durante la campagna elettorale del 2001 e inserì il cambiamento della Legge Turco-Napolitano tra le sue priorità. L'attentato alle Torri Gemelle del 2001 rese le comunità maggioritariamente musulmane potenzialmente pericolose anche per l'ordine interno. L'impegno a cambiare la legge del 1998 fu quindi perseguito già nei primi mesi di Governo. La politica migratoria diventava un elemento identitario per la destra, che si poneva attraverso essa come la coalizione in grado meglio di difendere la comunità nazionale dalle minacce interne ed esterne.

In conclusione, l'efficacia delle politiche messe in atto è risultata piuttosto limitata, in particolare per quanto riguarda gli strumenti del cosiddetto "rigore", spesso inadeguati a rispondere alla complessità del fenomeno e, in alcuni casi, produttivi di esiti drammatici. L'impressione generale è quella di una legislazione costantemente in ritardo rispetto alla realtà interna e internazionale, più impegnata a inseguire emergenze che a costruire una visione di lungo periodo e progettata dalle forze politiche per costruire l'immagine di essere le garanti più affidabili della stabilità sociale più che per offrire risposte efficaci a una questione sociale.