

Alessandra Pera

Su una storia dell'immigrazione straniera in Italia¹

La nota espressione di Frederic William Maitland “history involves comparison” è stata magistralmente invertita da Gino Gorla, per cui “comparison involves history”. Questa reciprocità è fondamentale per lo studioso che utilizza un approccio individualizzante alla descrizione del diritto, che non può prescindere dall'analisi storica, dalla storicizzazione dell'oggetto di studio, in un'indagine che miri a far emergere i particolari, l'individualità – appunto – delle situazioni concrete. Secondo Gorla, infatti, il confronto si compie in via induttiva, attraverso l'analisi dei meccanismi giuridici nel loro concreto atteggiarsi, per cui storiografia e comparazione giuridica sono due attività di conoscenza pura², di ricerca di un *quid proprium* di ogni vicenda, di costruzione di schemi descrittivi di fatti³. Il dialogo tra analisi storica e scienza giuridica compie un passo ulteriore quando la linea direttrice dell'indagine si sposta dalla disciplina giuridica ai profili funzionali ed al contesto in cui le regole sono concepite; quando profili funzionali e contesto diventano due lenti che guardano alle formazioni sociali, consentendo allo studioso di descrivere uno “oggetto spazio-temporale”, che è il prodotto di vari fattori.

Questo è ciò che ha fatto lo storico, Michele Colucci, nel suo ultimo libro. L'Autore ricostruisce la storia dell'immigrazione straniera in Italia dal secondo dopoguerra in poi, traccia la dimensione quantitativa dei flussi nel corso del tempo e la loro evoluzione qualitativa attraverso scelte legislative, contingenze economico-sociali, misure di politica del lavoro e di welfare, che anche solo indirettamente incidono sulla condizione dei migranti in Italia, sulle possibilità di inclusione e/o sull'effettiva marginalizzazione degli individui. Il tutto con un occhio attento al radicamento sul territorio.

Sul piano metodologico, Colucci utilizza l'analisi ora deduttiva, da fonti di vario tipo, ora induttiva, attraverso lo studio di casi paradigmatici, che hanno aperto un dibattito nell'opinione pubblica o tra gli addetti ai lavori attraverso fonti di vario genere e tipo, mostrando di utilizzare con destrezza il metodo storico e quello comparativo in una dimensione, ora diacronica, ora sincronica. È interessante l'utilizzo contestuale e sovrapposto di fonti istituzionali, report di ONG e dell'ACNUR, di articoli di giornale, statistiche, interviste e testimonianze dei protagonisti dirette ed indirette, citazioni di lavori di altri studiosi, non solo storici. Dunque, un approccio inter-disciplinare, che passa attraverso riferimenti a sociologi, giuristi, antropologi. Un lavoro di ricostruzione ed approfondimento aperto al dialogo con altre discipline.

I casi paradigmatici servono a comprendere meglio come le storie individuali, le vite difficili degli immigrati in Italia siano legate ed influenzate dalla burocrazia, dalle scelte delle classi dirigenti, da congiunture politiche nazionali ed internazionali, dal ruolo dell'opinione pubblica, dalla posizione nel mercato del lavoro, dagli organismi assistenziali, dai conflitti sociali, dagli interventi delle forze dell'ordine: un intreccio che ne ha condizionato l'esito in modo determinante, si veda già nelle prime pagine la ricostruzione accurata del così detto “Caso Masslo”

L'analisi è divisa in periodi, ovviamente. Per cui il primo capitolo affronta la fase del dopoguerra e l'afflusso di profughi di varia origine e provenienza, concentrandosi sulla discussione politica ed istituzionale che ruota attorno al diritto di asilo, soprattutto tra gli uomini seduti al tavolo dell'Assemblea Costituente. Per cui, secondo l'Autore, la formulazione dell'art. 10 della Costituzione è la sintesi – ampia ed inclusiva – delle tesi di chi, come comunisti e socialisti, intendeva specificare che “l'Italia si impegnava a tutelare coloro che potevano dimostrare di avere combattuto per il lavoro e la libertà (per evitare di accogliere rifugiati in fuga da rivoluzioni progressiste: venne richiamato il caso della Spagna e di una ipotetica e vincente sollevazione antifranchista) e la posizione di chi riteneva necessario superare tale distinzione”. Pur non dilungandosi sull'articolazione del dibattito tra i costituenti nel dettaglio, riporta un frammento dell'intervento, datato 11 aprile 1947, del deputato comunista Umberto Nobile, che già in quella fase poneva un tema che poi si riproporrà negli anni a seguire ciclicamente e di estrema attualità:

¹ Michele Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Carocci, Roma 2018

² G. Gorla, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Giuffrè, Milano 1981, p. 53

³ M. Brutti, *Sulla convergenza tra studio storico e comparazione giuridica*, in Id., A. Somma, *Diritto, Storia e Comparazione*, Max Planck Institute for European Legal History, Frankfurt am Main 2018, p. 74.

“che il diritto di asilo debba concedersi a rifugiati politici isolati è cosa fuor di questione; ma domani potrebbero battere alle nostre porte migliaia di profughi politici di altri paesi, e noi saremmo costretti a dar loro asilo senza alcuna limitazione, quando restrizioni potrebbero venir consigliate anche da ragioni di carattere economico. Severe limitazioni a questo riguardo vi sono perfino in un paese ricco come gli Stati Uniti di America, dove si richiede che vengano soddisfatte le prescrizioni della legge sull’immigrazione”.

Il secondo capitolo racconta di una lenta crescita del fenomeno negli anni 50 e 60, descrive l’andamento dei flussi guardando ai Paesi di provenienza, alle persone migranti dalle ex-colonie: studenti, lavoratori e lavoratrici provenienti dall’Africa settentrionale e non solo. L’Autore testimonia un radicamento sul territorio italiano, attraverso la concentrazione dei primi gruppi in alcune aree del Paese più bisognose di mano d’opera ovvero il nord-est. Siamo negli anni del boom economico ed industriale.

Mentre il terzo capitolo affronta la crisi degli anni settanta ed ottanta, i cambiamenti strutturali del mercato del lavoro ed il nascere di un interesse scientifico ed istituzionale verso il fenomeno “immigrazione straniera”, fino a quel momento schiacciato dall’interesse per l’emigrazione italiana all’estero. Non è un caso se la prima legge sistematica in materia di immigrazione è datata 1986. Si tratta della Legge Foschi, che recepisce modelli propri di Convenzioni internazionali, tipo quella OIL del 1981, e disciplina per la prima volta in maniera organica il ricongiungimento familiare, il meccanismo di chiamata dall’estero dei lavoratori su base numerica e con quote fisse. Sul piano formale viene enunciata la parità di trattamento tra lavoratori italiani e stranieri, sul piano istituzionale viene istituita la Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e viene istituito un Servizio *ad hoc* presso il Ministero del lavoro. Tuttavia i fondi all’uopo stanziati sono irrisori, per cui l’azione politica si risolve in nulla di concreto.

Nel quarto capitolo Colucci si concentra sugli anni 1989-92 ed analizza le conseguenze della caduta del muro di Berlino in termini di cambiamento quantitativo e qualitativo dei flussi migratori verso l’Italia. Sono gli anni degli sbarchi dall’Albania e dell’arrivo di nuovi profughi, della legge Martelli e della riforma della cittadinanza, del Trattato di Schengen sulla libera circolazione delle persone, e della Convenzione di Dublino 1997 sullo status di rifugiato, da cui deriverà poi il Regolamento UE, che oggi ahimè disciplinano la materia sulla base di molti principi sacrosanti, quali il modello della protezione internazionale umanitaria e sussidiaria, il divieto di respingimento...ma che hanno introdotto anche il principio cd. “del Paese di primo ingresso”, che “infiniti addusse morti agli Achei” e non solo. Perché il Paese di primo ingresso è competente a riconoscere ed attribuire al migrante lo status di rifugiato e, dunque, il regime giuridico che ne deriva. Con evidente tracollo dei sistemi di accoglienza, già strutturalmente fragili, di Italia e Grecia. Tornando all’analisi di Colucci sono anche gli anni di importanti lotte e movimenti antirazzisti legati a doppio filo con i movimenti e le associazioni di migranti. L’Autore, infatti, racconta attraverso le pagine dei giornali ed i dibattiti parlamentari episodi di razzismo contro i migranti in varie parti di Italia e una dialettica accesissima tra movimenti, associazionismo e partiti.

Negli anni 90’, come è raccontato nel quinto capitolo, cambia ancora la geografia dei flussi, perché cambia la geografia dei conflitti internazionali, che hanno cause economiche, politiche e religiose: sono gli anni delle guerre nei Balcani e in Somalia. Dunque nuovi rifugiati ed anche nuovi migranti economici, crescono infatti nelle statistiche i numeri dei lavoratori provenienti da queste aree. Nel 1998 entra, tra l’altro, in vigore la legge Turco-Napolitano, poi riformata nel 2001-2002 dalla legge Bossi-Fini. Negli ultimi capitoli si tratta degli ultimi venti anni. Si descrive come nella campagna elettorale del 2001, per la prima volta, il tema immigrazione riveste un ruolo centrale nel dibattito pubblico e questo continuerà ad accadere nelle numerose campagne elettorali successive. Si assiste in questo ventennio ad un boom esponenziale dei flussi, certificato anche da OIM e FRONTEX, che Colucci, però, cita poco o nulla.

Il conflitto sociale è esasperato dalla crisi economica scoppiata a partire dal biennio 2007-2008 e questo incide negativamente sulle relazioni tra cittadini e migranti siano essi regolari o irregolari perché si guarda a chi sta sotto di noi nella scala sociale come ad un soggetto pericoloso, che potrebbe rubarci il posto lavoro, il letto in ospedale o la casa popolare. Ma al di là delle narrazioni utilizzate dai politici più di recente con l’esito di aumentare la tensione sociale, è vero, come descrive Colucci, che in questi ultimi anni l’immigrazione italiana si è modificata ancora: aumentano i flussi di rifugiati, l’Italia diventa sempre di più un Paese di transito, vecchie e nuove migrazioni si avvicendano, ci sono le seconde e terze

generazioni di nati in Italia e non-cittadini italiani, c'è il dibattito sullo *ius soli*, la crisi umanitaria. L'immagine è quella di un caleidoscopio in cui tanti pezzettini si combinano e possono combinarsi in modi diversissimi, perché innumerevoli sono le variabili che incidono su forma e colore delle immagini che il caleidoscopio può rendere.

Il libro dimostra però che non è affatto vero che l'Italia è un Paese di "recente immigrazione". Colucci ci fa vedere che il fenomeno è già rilevante alla fine degli anni '40 per quanto riguarda i profughi "post-bellici", ma anche negli anni '50-'60 per lavoratori e studenti provenienti dall'estero e censiti dal Ministero dell'Interno e da altri Enti competenti. Descrive la dimensione strutturale che l'immigrazione ha assunto negli anni '70-'80, mostrando che probabilmente - a partire da quel momento - non è corretto guardare al fenomeno con stupore, perché non si tratta più di un fenomeno eccezionale, non è più giustificato lo stato di emergenza⁴. E questa probabilmente è la maggiore colpa di governanti, studiosi e addetti ai lavori: avere osservato, studiato e tentato di governare un fenomeno strutturale come eccezionale e contingente e, quindi, con strumenti e misure inadeguati. Certamente molto più complesso e sfaccettato di come lo propone una certa politica dell'odio.

Il libro, da non storica, mi ha portato ad approfondire come erano organizzati i campi profughi, come funzionava il sistema delle quote di riserva geografica e, soprattutto, a meditare, da giurista, sulla circostanza che alcune scelte in tema di immigrazione, durante la fase Costituente, hanno ragion d'essere nel principio di reciprocità, ma sono orientate dai risultati che si vogliono ottenere nell'ipotesi di un italiano che emigra all'estero. Interessante è il modo in cui l'Autore ricostruisce e suggerisce al lettore come il cambiamento dei flussi e dei Paesi di origine e provenienza sia determinato da un rapporto di causa ed effetto (quasi da reazione chimica) con le contingenze di politica internazionale. Solo per fare qualche esempio, la caduta del muro porta all'aumento esponenziale dei flussi dalla Polonia e da altri Paesi dell'area ex sovietica; le guerre o alcuni atteggiamenti predatori occidentali o islamisti hanno determinato l'impennata degli ingressi dall'Africa; l'allargamento dell'UE nella seconda metà degli anni 2000 ai Paesi dell'Europa orientale di area ex-sovietica ha trasformato i migranti prima extracomunitari in comunitari, perché cittadini europei, ma li mantiene marginalizzati se guardiamo al loro impiego nel mondo del lavoro ed ai livelli di integrazione sociale. Ciò, a mio avviso, anche e soprattutto a causa della disciplina che la direttiva del 2004 e la giurisprudenza della CDG riservano al migrante intracomunitario economicamente inattivo⁵. Dunque, anche qui nulla di imprevedibile. Forse emergenziale per numeri tra il 2013 e il 2015, ma non eccezionale.

Passando alla critica costruttiva, forse Colucci avrebbe potuto offrire un'analisi più approfondita (e invece c'è solo un cenno) su come cambia la rilevanza dell'atto di migrare (immigrare in Italia) dopo l'entrata in vigore della legge Turco-Napolitano, prima, e della Legge Bossi-Fini, poi e soprattutto. Mi riferisco all'ingresso nel sistema giuridico italiano delle due figure del reato di immigrazione clandestina e del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Il fatto di stigmatizzare come penalmente rilevante l'atto umano del migrare ha contribuito a cambiare il corso più recente della storia italiana in materia e la percezione sociale del fenomeno, ma soprattutto ha portato alla negazione dei diritti fondamentali, che pertengono all'essere umano in quanto tale: dignità, vita, diritto a non essere discriminato per ragioni di razza, religione... Diritti fondamentali che la nostra Carta Costituzionale, la CEDU e altre Carte Costituzionali Europee attribuiscono all'uomo e non solo al cittadino.

Andiamo, invece, ai diritti civili e sociali. Non entro nel merito del dibattito tra chi ritiene che anche questi vadano riconosciuti all'uomo in quanto tale e chi ritiene che vadano garantiti solo al cittadino o a chi risiede legalmente sul territorio di uno Stato. Mi riferisco al diritto al lavoro e a condizioni di lavoro dignitose, alla famiglia (ricongiungimento familiare), all'abitazione, all'istruzione, alla salute... Risiedere legalmente o meno dipende anche dalle condizioni che lo Stato ospitante offre in termini di garanzia sostanziale di questi ultimi diritti civili e sociali. Se soggiorno illegalmente vado rimpatriato. È anche vero però che una certa parte del sistema vive e conta sulla presenza degli immigrati marginalizzati o irregolari.

Per citare Ugo Mattei questo è *the dark side of the rule of law*, ma qui c'è forse una convenienza a mantenere esseri umani fuori dalla *rule of law*, distorcendola, per approfittare di quel *dark side*; invocandola

⁴ Cfr. P.G. Monateri, *L'augurio. Impero, legge e stato di eccezione*, Mimesis, Milano, 2017

⁵ Mi sia consentito il rinvio al mio A. Pera, *Un progetto tradito. La cittadinanza europea tra passato e futuro*, Mimesis, Milano, 2019.

e scandalizzandosi quando la violazione della *rule of law* ci tocca troppo da vicino⁶. Ha scritto Stefano Rodotà che:

“il tema dei migranti riguarda immediatamente le modalità di produzione della solidarietà nei loro confronti, che può essere considerata più largamente nella prospettiva del diritto delle persone alla libera circolazione. Non dimentichiamo che la costruzione di uno ius migrandi, quale quello degli scritti di Francisco De Vitoria, era fondata sulla “fratellanza universale”. Ma la specifica produzione di una necessaria solidarietà scaturisce dalle motivazioni che spingono alla emigrazione e che riguardano non la ricerca di una felicità, ma la più immediata e drammatica ricerca di condizioni di vita legate alla soddisfazione di bisogni primari. In questa dimensione, la solidarietà assume un carattere universalistico che può portarci oltre quello schema del passato che ha privilegiato quasi esclusivamente l’asilo politico, così cancellando ogni altra e anche più drammatica motivazione e legittimando indiscriminate politiche di respingimento che si palesano sempre più nettamente come evidenti violazioni del principio di solidarietà e del valore dignità. Il ricorso persistente alla categoria dell’asilo politico mostra una modifica della sua funzione storica, che lo trasforma in un criterio selettivo per limitare l’accesso dei migranti e per mantenere procedure che negano il riconoscimento e l’inclusione.”⁷

Per giustificare questa linea, si invocano argomenti, che Colucci individua attraverso il riferimento a fonti documentali, lavori parlamentari, articoli di giornali, e che mettono in rilievo finalità come la salvaguardia dell’identità o l’insufficienza delle risorse finanziarie per fronteggiare migrazioni di grandi proporzioni. Diviene così evidente l’inadeguatezza di politiche chiuse nei confini nazionali. Ed è qui che il piano dell’azione politica si deve spostare a livello europeo e transnazionale e che il punto di vista dell’osservatore e dello studioso si dovrà necessariamente allargare. Ciò è possibile, guardando, come ci insegna la comparazione giuridica, al profilo funzionale delle regole, al loro impatto sul vivere collettivo. In questa operazione è, tuttavia, impensabile, come ci mostra Colucci, prescindere dalla storicizzazione dei contesti, capace di descrivere i movimenti sociali ed economici, gli scenari politici, le idee che vi sono connesse, gli interessi dominanti in un dato momento storico, le regole che li preservano ed il modo in cui queste vengono interpretate.

⁶ U. Mattei, L. Nader, *Il saccheggio. Regime di legalità e trasformazioni globali*, Bruno Mondadori, Milano, 2010.

⁷ S. Rodotà, *Solidarietà. Un Utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 110