

# Dall'emigrazione assistita alla gestione dell'immigrazione:

## le politiche migratorie nell'Italia repubblicana dai vecchi ai nuovi scenari del fenomeno\*

C O R R A D O   B O N I F A Z I

**1. Introduzione.** La dimensione politica ha un'influenza sulle migrazioni internazionali molto maggiore di quella che esercita sugli altri fenomeni demografici, arrivando a giocare un ruolo che può essere anche decisivo nel determinarne dimensioni, caratteristiche ed esiti. L'intensità e le tendenze delle migrazioni internazionali risultano infatti fortemente caratterizzate, influenzate e orientate dal controllo che gli stati praticano sui propri confini, dal ruolo che viene dato ai movimenti in ingresso ed in uscita per il raggiungimento di obiettivi di natura economica o politica e dalla funzione che agli immigrati e agli emigrati viene attribuita nei complessi processi di formazione e di conservazione dell'identità nazionale. Tutti elementi che contribuiscono a caratterizzare le migrazioni internazionali come un fenomeno sociale autonomo, differenziandolo nettamente, pur nella sostanziale continuità di cause e di molti degli effetti, da tutti i processi di mobilità che avvengono all'interno dei confini nazionali (Zolberg 1989).

In effetti, le politiche migratorie tendono a configurarsi come il risultato di una duplice spinta. Da una parte, riflettono la necessità di intervenire sui fenomeni di mobilità per rispondere a esigenze di politica economica o internazionale, al fine di gestirne nel modo ritenuto più opportuno e più conveniente gli effetti e le dinamiche; dall'altra, trovano un loro quadro di riferimento più generale e complessivo nella funzione che ogni stato ha attribuito all'emigrazione dei propri connazionali e all'immigrazione dei cittadini stranieri all'interno dei processi di costruzione della identità nazionale (Brubaker 1989). È dalla dialettica e dagli equilibri che via via vengono a delinearsi tra queste due esigenze, non sempre in armonia tra loro anche perché l'una risulta legata a bisogni di breve e medio periodo mentre l'altra è propria di processi più profondi e di più lungo momento, che trova realizzazione pratica l'intervento politico nel campo delle migrazioni.

Delle politiche migratorie appare anche difficile stabilire con precisione i confini, vista la molteplicità degli interventi che più o meno direttamente possono arrivare ad influenzare un fenomeno così complesso. Riprendendo e generalizzando una recente proposta di Sori (2003), che in riferimento all'esperienza dell'emigrazione italiana individuava quattro diversi livelli in cui collocare i provvedimenti, si avrebbe una prima fascia legata agli indirizzi di politica economica ed estera, una

\* Si ringraziano Federica Aguiari per aver curato la preparazione dei grafici e Antonella Guarneri per la collaborazione nella ricerca bibliografica.

seconda propria degli interventi di settore in qualche modo collegati al fenomeno, una terza delle politiche migratorie in senso stretto e, infine, una quarta legata alle pratiche degli attori collettivi non pubblici che a vario titolo intervengono sulla mobilità. In questa sede ci limiteremo a considerare gli interventi della terza fascia, quelli cioè che più direttamente sono stati presi per intervenire sui flussi o sull'inserimento e l'integrazione dei nostri emigranti, prima, e degli immigrati in tempi più recenti. Faremo quindi riferimento a quei provvedimenti che esplicitamente rientrano nelle categorie delle *immigration policies* o delle *immigrant policies*, come è ormai d'uso suddividere nella letteratura scientifica gli interventi in campo migratorio, a seconda che abbiano come riferimento i flussi o le condizioni dell'inserimento degli immigrati nelle società d'arrivo (Pugliese 2002b).

Per l'Italia il periodo che ci accingiamo ad esaminare è stato caratterizzato da cambiamenti straordinari: siamo stati, infatti, per anni il principale paese d'emigrazione del continente, siamo ora diventati per numero di immigrati una delle più importanti mete europee. Da una politica attiva di sostegno all'emigrazione, vista come scelta obbligata ma anche vantaggiosa per la società e l'economia nazionale, siamo arrivati ad avere una ormai discreta esperienza nella formulazione di leggi per il controllo dei flussi in arrivo e la gestione dei processi di integrazione degli immigrati. In definitiva, l'Italia repubblicana ha ricoperto, nei suoi sessant'anni di storia, tutti i ruoli possibili nel campo delle politiche migratorie. In questo lasso di tempo sono inoltre cambiate in maniera altrettanto straordinaria le caratteristiche del processo migratorio, mentre una trasformazione forse ancora più profonda ha interessato i contesti di realizzazione del fenomeno. Riflettere sulle politiche migratorie italiane dell'ultimo sessantennio offre così, non solo l'occasione di ricostruire il percorso compiuto dal nostro paese in questo campo, ma anche quella di mettere in luce come le risposte pubbliche ai problemi sollevati dal fenomeno siano state il risultato di un continuo processo di aggiustamento con cui si è cercato di tenere il passo della sua evoluzione. Ciò, come vedremo, ha comportato cambiamenti anche radicali nelle impostazioni che sono state date alla gestione delle migrazioni, a conferma di come le politiche di intervento in materia siano soggette, più che in altri campi, ad una continua ed anche profonda opera di revisione di cui non sempre, nella contingenza del dibattito e sotto l'urgenza dei problemi, vi è chiara percezione. Il lavoro si articola in due parti, la prima dedicata all'esame delle politiche attuate nel *golden period* delle migrazioni europee, l'altra agli interventi maturati negli ultimi decenni per affrontare il cambiamento di ruolo del paese nel sistema migratorio internazionale.

**2. L'Italia nel *golden period* delle migrazioni europee per lavoro.** Nell'articolo 35 della nostra Costituzione, il primo del terzo titolo dedicato ai rapporti economici, la Repubblica «riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero». La scelta di inserire nella stessa carta costituzionale un esplicito richiamo all'emigrazione mostra, non solo la volontà di segnare una cesura netta con la politica di forte chiusura autarchica del fascismo, ma anche il sostanziale accordo sulla necessità dell'emigra-

zione che si creò durante i lavori della Costituente. Si legge, tra l'altro, nella Relazione della sottocommissione per i problemi economici, presieduta dal comunista Pesenti e con segretario il socialista Sylos Labini, «Per quanto riguarda [...] la conseguente necessità più o meno estesa di ricorrere all'emigrazione per raggiungere un miglior equilibrio fra fattori demografici e capacità produttive all'interno del paese, si è potuto sin qui constatare una unanimità assoluta di giudizi: essere il nostro paese nell'impossibilità di dar lavoro a tutti [...] quindi, come per il passato, l'emigrazione viene unanimemente riconosciuta quale dura ma indispensabile necessità per l'economia italiana» (citato in Ascoli 1979, 29).

Una scelta, per molti versi, imposta dalle condizioni di un paese che si trovava ad affrontare l'annoso problema dell'eccedenza di popolazione rispetto alle capacità del sistema economico con un apparato produttivo fortemente provato dalle distruzioni della guerra. Nel 1945 la produzione agricola rappresentava, infatti, il 67,3% del valore registrato nel 1938 e quella manifatturiera arrivava a costituire appena il 29,1% di quanto era stato fabbricato sette anni prima: l'esigenza principale era quella di ricostruire un paese che non appariva neanche in grado di garantire i livelli minimi di sopravvivenza ai suoi 46 milioni di abitanti (Mori 1994). Questo indirizzo politico maturato nell'ambito dei governi di unità nazionale dell'immediato dopoguerra avrà modo di precisarsi ulteriormente negli anni seguenti, inserendosi in un quadro più organico, ma sempre meno condiviso, che farà da filo conduttore delle politiche migratorie delle maggioranze a guida democristiana praticamente fino all'esaurirsi dell'emigrazione di massa nei primi anni settanta (Colucci 2002). Il paese, in questi stessi anni, si trovò ad affrontare due altri flussi tipici delle migrazioni europee del periodo: gli esodi provenienti dalle parti di territorio nazionale cedute ad altri stati e quelli in arrivo dalle ex colonie. Nel primo caso, il passaggio di parte della Venezia Giulia, dell'Istria, di Fiume e di Zara alla Jugoslavia vide l'esodo quasi totale della comunità italiana, costretta, anche in mancanza di provvedimenti formali di espulsione, a lasciare la regione, dando vita ad un flusso che viene stimato dalle diverse fonti tra le 200.000 e le 350.000 unità e che, con ogni probabilità, dovrebbe collocarsi un po' oltre le 250.000 (Pupo 2001). Nel secondo caso, la perdita delle colonie africane determinò un afflusso di profughi valutato nel novembre del 1949 in 206.000 unità, di cui 55.000 provenienti dall'Etiopia, 45.000 dall'Eritrea, 12.000 dalla Somalia e quasi 94.000 dalla Libia (Del Boca 1984). La materia venne affrontata con un decreto legge nel 1948 trasformato nella legge 137 del 1952 contenente le norme a favore dei profughi e da altri provvedimenti minori, un insieme che trovò una sistemazione più organica nel 1981 con la legge 763 anche alla luce dei problemi sollevati dall'espulsione dei cittadini italiani dalla Libia nei primi anni Settanta.

Nel dopoguerra l'emigrazione si configurò come una scelta precisa di politica economica, attraverso cui si voleva garantire un alleggerimento della pressione della disoccupazione sul mercato del lavoro nazionale, ridurre in termini più generali lo squilibrio tra popolazione e risorse, diminuire, almeno in parte, il deficit della bilancia dei pagamenti per mezzo delle rimesse (Birindelli 1984; Romero 2001). Nell'impostazione liberista che guidò le scelte economiche del dopoguerra l'emi-

grazione venne così a caratterizzarsi come un elemento importante della strategia governativa: «Ancora una volta, quasi come cinquant'anni prima, una politica di massiccia emigrazione (per 2 milioni di lavoratori) e l'equilibrio della bilancia dei pagamenti venivano considerati le leve fondamentali per una graduale evoluzione economica» (Castronovo 1975, 385). I documenti di programmazione economica dell'epoca attestano con chiarezza il ruolo che si intendeva dare all'emigrazione. Nella relazione presentata nel 1947 al Consiglio economico nazionale venne prevista una emigrazione di 640.000 unità tra il 1948 e il 1953 e un flusso di rimesse di 607 milioni di dollari (Ascoli 1979). L'anno successivo nei documenti presentati in occasione della costituzione dell'Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE), creata con il compito di coordinare il piano Marshall e destinata a diventare l'attuale OCSE, si puntò ad un'emigrazione ancora più consistente, pari a 832.000 lavoratori; sempre nell'ambito OECE nel 1950 venne preparato uno specifico memorandum sui problemi determinati dall'eccedenza di manodopera in Italia (Birindelli 1984; Cajani e Mantelli 1993).

A queste ragioni di natura economica si accompagnavano anche motivazioni di ordine sociale. L'emigrazione veniva, infatti, vista come un modo per attenuare le tensioni sociali attraverso la riduzione della disoccupazione e anche come uno strumento di stabilizzazione del consenso politico (Romero 2001). Questo fu forse l'aspetto su cui, specie negli anni successivi, si appuntarono i rilievi critici maggiori, soprattutto da sinistra. La scelta emigratoria del dopoguerra venne infatti vista come uno strumento di sostanziale conservazione dell'ordine sociale, che aveva impedito o almeno fortemente ritardato una più decisa strategia di riforme sociali, in particolare della riforma agraria, che avrebbe potuto indirizzare l'evoluzione del paese, e del Mezzogiorno in particolare, verso ben altre direzioni (Cinanni 1974; Ascoli 1979). Accentri critici diversi furono invece propri del 'nuovo meridionalismo' (Colucci 2002). Rossi Doria, in particolare, pur giudicandone inaccettabili i costi individuali e collettivi e pur criticando fortemente l'assenza di una politica efficace, considerò l'emigrazione di massa un elemento necessario alla trasformazione strutturale dell'economia meridionale e ne sottolineò in più occasioni il contributo al processo di modernizzazione sociale del paese (Pugliese 2002a; Graziani 2003).

L'orientamento politico favorevole all'emigrazione si tradusse in due diversi livelli di intervento, in un quadro comunque caratterizzato da un forte impegno di tutta la struttura governativa e dell'apparato pubblico per la realizzazione dell'obiettivo di massimizzare i flussi in uscita. Da una parte, si puntò infatti a stipulare accordi bilaterali con i paesi interessati ad accogliere flussi di immigrazione; dall'altra, si cercò di promuovere in sede internazionale l'interesse italiano a favorire l'emigrazione, concentrando particolarmente gli sforzi all'interno delle organizzazioni internazionali che proprio in quegli anni vedevano la luce. Questo allargamento del campo dell'azione di governo si configura, con ogni probabilità e al di là dei risultati effettivamente raggiunti, come la principale novità delle politiche migratorie del periodo. Tali politiche erano infatti inserite in un quadro organico di politica economica, puntavano ad una istituzionalizzazione dei flussi in uscita e a negoziati in sede internazionale, mentre, sul piano interno, si avvalsero di interventi per velo-

cizzare le pratiche amministrative per l'emigrazione e della diffusione di informazioni sulle opportunità di lavoro all'estero, nonché di interventi più specifici sulle compagnie di navigazione e sugli imprenditori stranieri (Romero 2001; Colucci 2002). Ricerche d'archivio hanno confermato l'impegno, la cura e l'attenzione con cui i vari organismi governativi (strutture diplomatiche, Ministero del Lavoro e Ministero degli Esteri *in primis*) seguivano lo sviluppo delle correnti migratorie, specie nelle fasi negoziali e di attivazione dei flussi (Steinert 1993; Colucci 2003).

Gli accordi bilaterali avevano un duplice obiettivo: promuovere l'emigrazione e tutelare i lavoratori italiani all'estero. La Direzione generale dell'emigrazione presso il Ministero degli Esteri stipulò nell'immediato dopoguerra accordi con buona parte dei paesi europei e con alcune importanti mete della nostra emigrazione transoceanica (Ascoli 1979; Tosi 2002). I primi accordi vennero stipulati nel 1946 con Francia e Belgio, nel 1947 si aggiunsero Svezia e Gran Bretagna e nel 1948 Svizzera, Olanda e Lussemburgo; mentre bisognerà attendere il 1955 per inserire nella lista, che comprende anche Cecoslovacchia e Ungheria, la Germania che negli anni sessanta diventerà una delle mete privilegiate della nostra emigrazione. Fuori dall'Europa la politica degli accordi trovò realizzazione pratica con Argentina, Brasile, Uruguay, Australia e Canada. «Si sviluppò allora la cosiddetta emigrazione *assistita*, consistente in una disciplina concordata dei flussi emigratori, predeterminati in qualità e quantità e attuati con il concorso tecnico, organizzativo e finanziario dei paesi interessati» (Tosi 2002, 451).

Nella letteratura italiana, una valutazione largamente condivisa degli accordi bilaterali sottoscritti in questo periodo riguarda i risultati complessivamente modesti raggiunti dal nostro governo nel tutelare le condizioni degli emigranti nei paesi d'arrivo (Birindelli 1984; Pugliese 2002a; Tosi 2002). Anche se è probabile che i negoziatori italiani avessero come obiettivo prioritario quello di favorire l'emigrazione più che di tutelarla, com'è probabile che non sempre il rispetto degli accordi sottoscritti rientrasse tra gli scopi principali delle nostre strutture diplomatiche e consolari, bisogna riconoscere che il potere contrattuale del nostro paese era in questa fase decisamente limitato. Alla generale debolezza negoziale dei paesi d'emigrazione rispetto a quelli d'immigrazione, si aggiungeva un contesto generale dove le forze espulsive presenti in Italia erano ancora molto più intense ed evidenti di quanto non risultassero i fattori attrattivi nei paesi d'immigrazione. Inoltre, non bisogna dimenticare che l'Italia usciva sconfitta dalla seconda guerra mondiale e si trovava nella gran parte dei casi a negoziare con paesi vittoriosi e che in genere avevano anche subito la nostra aggressione. Infine, è da tener presente che in quel momento anche gli altri paesi europei coinvolti nel conflitto si trovavano ad affrontare una congiuntura economica e sociale altrettanto difficile di quella italiana. È anche da sottolineare, poi, che ricerche condotte nei paesi d'immigrazione hanno disegnato un quadro meno univoco, mettendo in luce come, in alcuni casi, da parte italiana si mostrò una buona capacità negoziale, riuscendo a sfruttare le situazioni favorevoli che si presentavano ottenendo risultati tutt'altro che disprezzabili (Steinert 1993; Spire 2002).

Tutto ciò non toglie che le condizioni in cui si realizzarono i flussi nell'imme-



diato dopoguerra furono in molti casi talmente dure e pesanti da suscitare ancora oggi un moto spontaneo di indignazione. Gli emigranti diretti in Belgio, ad esempio, venivano raccolti nei piani sotterranei della stazione di Milano in attesa del treno settimanale che li avrebbe portati a destinazione. «Dopo un viaggio che poteva durare anche 52 ore, gli italiani sono ‘scaricati’ non nelle stazioni riservate ai passeggeri, ma nelle zone destinate alle merci. [...] Un autocarro, normalmente utilizzato per il trasporto di carbone, li porterà verso il loro nuovo destino. [...] Gli italiani saranno ospitati nei campi costruiti durante l’occupazione nazista per i prigionieri russi occupati nelle miniere di carbone belghe. [...] L’arredamento sarà composto, quando arrivano le prime ondate di lavoratori italiani, dagli stessi mobili previsti per i prigionieri: letti sovrapposti, materassi di paglia schifosa e coperte sudicie. Accolti in queste condizioni, molti italiani di questa generazione non hanno esitato a definirsi *deportati economici, venduti dall’Italia per qualche sacco di carbone*<sup>1</sup>» (Morelli 2002, 167-168). Il trattato prevedeva, infatti, la fornitura di una certa quantitativo di carbone per ogni lavoratore emigrato. Le condizioni di lavoro nelle miniere erano poi gravosissime e gli incidenti anche mortali frequentissimi, fino al tragico epilogo di Marcinelle dove nel 1956 morirono 262 minatori di cui 136 italiani. Incidente che obbligò il governo, grazie alle proteste dell’opposizione, a bloccare l’emigrazione ufficiale verso il Belgio (Morelli 2002).

Per quanto intensi i flussi migratori internazionali per lavoro incontrarono, dalla fine del conflitto a buona parte degli anni cinquanta, degli ostacoli oggettivi nelle ancora difficili situazioni di alcuni sistemi produttivi europei e nella necessità di riassorbire i flussi di profughi determinati dagli spostamenti di confine. Nel complesso, l’emigrazione italiana presentò dalla fine della guerra al 1957 un andamento tutt’altro che regolare, con l’alternarsi di fasi di crescita e di diminuzione anche vistosa (Birindelli 1984).

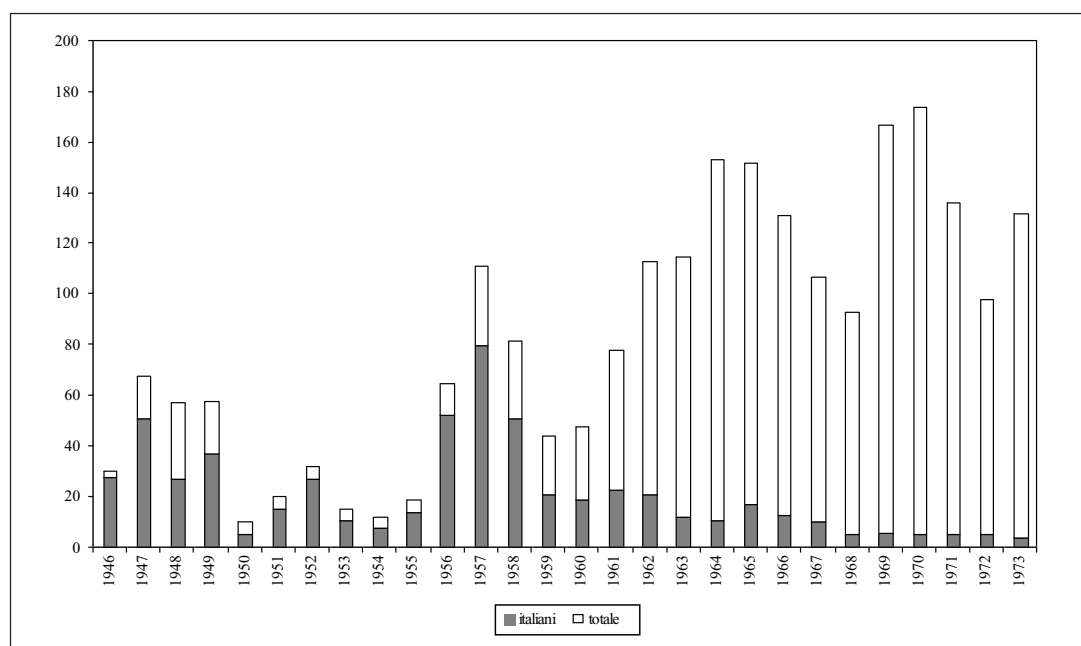
I risultati reali degli accordi bilaterali e gli andamenti effettivi del fenomeno dipesero in maniera decisiva dal contesto che accolse i nostri emigranti nei paesi di destinazione. In Europa, in alcuni casi, i flussi non si attivarono mai per ragioni politiche (Cecoslovacchia e Ungheria) o arrivarono a rappresentare una quota del tutto modesta della nostra emigrazione (Olanda e Svezia). In Gran Bretagna, invece, la crescita del fenomeno venne di fatto bloccata dall’aperta ostilità del sindacato locale verso l’immigrazione, portando anche al rimpatrio di gruppi di nostri emigranti nonostante i flussi avvenissero nell’ambito degli Schemi di reclutamento collettivo sottoscritti dai due governi (Tosi 2002; Colucci 2003). In Belgio, come abbiamo già visto, l’esperienza dell’emigrazione assistita si concluse praticamente con la tragedia di Marcinelle. In Svizzera, dove nel 1950 gli italiani rappresentavano il 49% dell’intera popolazione straniera (Meyer Sabino 2002), la scelta del governo elvetico puntò a favorire la rotazione e la temporaneità dell’immigrazione. Così, nell’accordo del 1948 veniva prevista l’equiparazione degli italiani agli svizzeri per le condizioni di lavoro e i salari, ma ai nostri emigranti venivano riservate solo occupazioni stagionali o temporanee con rinnovo annuale dei permessi di soggiorno per i primi dieci anni, senza diritto al ricongiungimento familiare o a forme di mobilità tra settori economici e tra imprese diverse (Buccianti 1987; De Clementi 2002).

Nello scenario europeo, in attesa che si attivassero i flussi verso la Germania, il caso più interessante è sicuramente quello francese. Nel primo dopoguerra, infatti, l'Italia rappresentò «la pierre angulaire de la nouvelle politique d'immigration» francese (Tapinos 1975, 19) e l'italiano «devient la figure de l'étranger désirable dans la pensée et l'action de l'Etat» (Spire 2002, 309). Nel secondo accordo bilaterale, siglato nel marzo del 1947, agli italiani vennero infatti concessi alcuni vantaggi rispetto agli altri stranieri per il rilascio dei permessi di soggiorno e lavoro, mentre il trattamento relativo agli assegni familiari fu persino migliore di quello riservato ai musulmani d'Algeria, allora cittadini francesi a tutti gli effetti (Spire 2002). L'immigrazione italiana, specie se proveniente dal Nord del paese, venne vista come quella più facilmente assimilabile e quella che poteva meglio contribuire agli obiettivi demografici della politica francese: «un Italien s'adapte plus facilement qu'un Arabe», affermava senza tentennamenti Alfred Sauvy nel 1948 (citato in Spire 2002, 310).

Tale situazione creò di fatto una divergenza di obiettivi tra Francia ed Italia. Le autorità francesi, infatti, puntavano ad una immigrazione familiare e definitiva e a selezionare provenienze e caratteristiche degli emigranti, mentre quelle italiane erano più interessate ad un flusso temporaneo, di celibi e avrebbero voluto privilegiare le partenze dal Mezzogiorno. In questa fase, i negozianti italiani si trovarono in una posizione di vantaggio che obbligò la controparte francese ad accettare il reclutamento di lavoratori celibi (Spire 2002). Fino al 1955, comunque, l'immigrazione si mantenne molto al di sotto delle previsioni. Tra il 1946 e il 1955 gli ingressi di lavoratori permanenti attraverso l'opera dell'Office national d'immigration (ONI) furono in totale pari a 325.000 unità, quando il solo accordo italo francese del 1946 ne prevedeva 200.000 per il 1947 (fig. 1). In tale periodo, gli italiani costituirono una quota largamente maggioritaria di questo flusso gestito dall'ONI, rappresentandone nella maggior parte degli anni una percentuale compresa tra il 73 e l'85% del totale, con una punta massima del 94% nel 1946 ed una minima del 49% nel 1948 (Tapinos 1975). Di fatto, però i vincoli introdotti dagli accordi bilaterali vennero almeno in parte aggirati dalle aperture delle autorità francesi verso gli italiani che entravano clandestinamente in Francia e ai quali veniva garantito il mantenimento di una condizione privilegiata se avessero accettato di lavorare in settori con carenza di manodopera (Spire 2002), permettendo così al mercato del lavoro d'arrivo di recuperare parte del controllo sul processo di selezione degli immigrati.

Nei paesi extra-europei si ebbe una differenziazione abbastanza netta ed evidente degli esiti tra l'emigrazione diretta in due mete tradizionali dell'America Latina (Argentina e Brasile) e quella che scelse due destinazioni sostanzialmente nuove come Canada e Australia. Nel primo caso, la situazione economica dei due paesi si mostrò ben presto tutt'altro che propizia a favorire nuovi consistenti flussi d'emigrazione dall'Italia. Dal 1946 al 1960 l'emigrazione assistita costituì più della metà della corrente migratoria destinata in Brasile, un flusso che però non arrivò complessivamente a superare le 110.000 unità, nonostante l'accordo prevedesse il pagamento delle spese di viaggio. Spese che dal 1952 furono a carico dell'appena costituito Comitato intergovernativo per le migrazioni europee (CIME) (Trento

Fig. 1. *Lavoratori permanenti reclutati in Francia dall'ONI, totale e italiani. Anni 1946-1973. Valori assoluti in migliaia*



Fonte: Tapinos 1975 e Prato 1976.

2002), destinato a diventare nel 1989 l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Nel primo dopoguerra l'emigrazione verso l'Argentina fu ben più consistente, con più di 400.000 espatriati tra il 1946 e il 1954. Dall'anno seguente i valori scesero decisamente, soprattutto per le difficoltà economiche del paese latino americano, segnando la chiusura definitiva di questo sbocco che pure veniva visto con favore dal mondo cattolico e dalla destra politica che preferivano l'Argentina peronista alla Francia laica e repubblicana (Devoto 2002). In Canada e Australia, invece, l'emigrazione italiana trovò condizioni complessivamente più favorevoli. In Canada, il sistema dello sponsor, generalmente un familiare che si assumeva la responsabilità del nuovo arrivato per tutto il periodo dell'inserimento, permise la crescita dell'immigrazione dall'Italia che per molti anni costituì il secondo flusso per importanza dopo quello proveniente dal Regno Unito (Ramirez 2002). L'abbandono di questa politica, che venne utilizzata da quasi il 90% degli italiani arrivati in Canada tra il 1947 e il 1967, a favore di criteri di scelta che privilegiavano le qualifiche e le competenze degli immigrati comportò una forte riduzione della componente italiana. Con l'Australia, infine, nell'ambito del progetto *Populate or perish* del governo locale, venne concordato nel 1952 uno schema di passaggi marittimi assistiti e di chiamate garantite, spesso da parenti già emigrati, che permise alla collettività italiana di decuplicare all'inizio degli anni sessanta la dimensione che aveva prima del conflitto (Boncompagni 2002).

La situazione presentò un punto di svolta decisivo nella seconda metà degli anni cinquanta. Il diritto alla libera circolazione dei lavoratori venne infatti sancito dall'articolo 48 del Trattato di Roma che istituì la Comunità economica europea. È il



punto d'arrivo e il risultato più importante che il governo italiano ottenne nei suoi sforzi di creare in sede internazionale un quadro normativo il più possibile favorevole alla nostra emigrazione. Queste attività costituirono, in sostanza, quel già ricordato secondo livello della politica migratoria del periodo, che affiancò le azioni volte alla sottoscrizione degli accordi bilaterali. In un primo momento, i risultati di questo impegno si limitarono alla convocazione nel 1948 a Roma di una conferenza da parte dell'OECE, che decise la creazione di un comitato senza compiti operativi ma di studio, e nella organizzazione di due altre conferenze nel 1950 e nel 1951 da parte dell'OIL, che furono però ben lontane dal realizzare lo scopo prefissato di regolare le migrazioni tra l'Europa e gli altri continenti (Tosi 2002). Durante le trattative per la creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), il cui trattato costitutivo venne firmato nel 1951, l'Italia cercò di far introdurre nell'accordo il principio della libera circolazione per i lavoratori del settore, ottenendo un'apertura significativa ma limitata ai soli lavoratori qualificati (Tosi 2002).

Esito negativo ebbe anche un piano più organico di libera circolazione presentato all'OECE, ma la situazione cambiò radicalmente a metà del decennio durante le trattative per la costituzione della comunità europea. La posizione italiana trovò, infatti, a quel punto una sostanziale convergenza con gli interessi tedeschi, ottenendo «che il graduale raggiungimento della libera circolazione della manodopera fosse incluso nella risoluzione finale» (Tosi 2002, 454) della Conferenza di Messina del 1955. Dopo due altri anni di lavori e negoziati il Trattato di Roma arrivò così ad assicurare la «libera circolazione dei lavoratori all'intero della Comunità» alla fine di un periodo transitorio di dodici anni, abolendo «qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri». La libera circolazione venne in effetti raggiunta prima della conclusione del periodo previsto e si realizzò con una progressiva attenuazione dei controlli statali, attuata attraverso un processo scandito dall'emanazione di tre Regolamenti comunitari di cui l'ultimo è il numero 1612 del 1968 (Romero 1993).

Nell'ambito dell'impegno europeista, che ha connotato buona parte della politica internazionale dell'Italia repubblicana, il tema della libera circolazione dei lavoratori rappresenta uno dei contributi più importanti del nostro paese alla costruzione comunitaria (Telò 1996). «In questo senso la nascita della Ceca e, poi, della Cee, non fecero che accompagnare e strutturare istituzionalmente processi reali di integrazione del mercato del lavoro euro-occidentale, già in corso, creando un ambito istituzionale multilaterale e comunitario in cui l'Italia rafforzava il suo peso istituzionale» (Telò 1996, 187). La libera circolazione dei lavoratori è diventata con gli anni uno degli assi portanti dell'Europa unita, restando ancora oggi al centro dell'attenzione, basti pensare a quanto questo aspetto sia stato considerato nella valutazione delle conseguenze dell'ultimo allargamento dell'Unione (Bonifazi 2003).

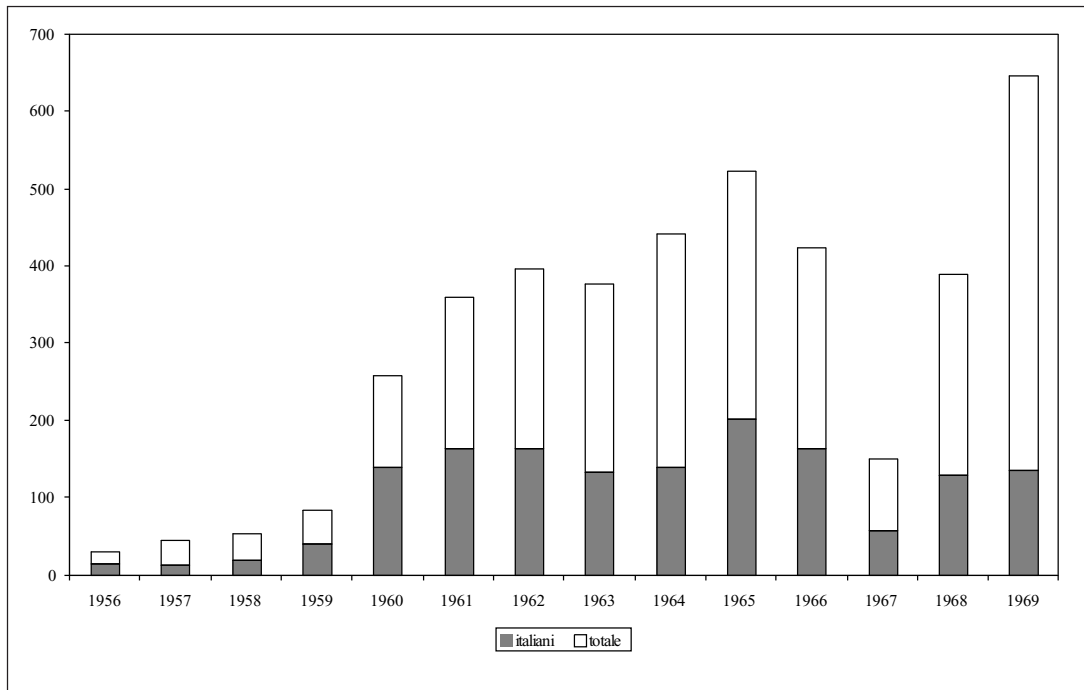
In effetti, dal punto di vista sostanziale la politica degli accordi bilaterali e lo schema dell'emigrazione assistita iniziarono a mostrarsi nella seconda metà degli anni cinquanta largamente inadeguati a gestire una dinamica migratoria che cominciava a presentarsi fortemente in crescita. Le economie europee continuarono, infatti, a svilupparsi a ritmi elevatissimi, ben al di là delle più rosee previsioni e

aspettative del primo dopoguerra, e in quegli anni il pieno impiego venne raggiunto in buona parte dei paesi del continente (Clough e Rapp 1984). In tale situazione, l'immigrazione divenne lo strumento più semplice ed immediato per rispondere alle sollecitazioni di una domanda di lavoro guidata nella sua crescita dalla felice congiuntura economica. In Francia, i lavoratori permanenti assistiti o regolarizzati dall'ONI passarono dai 19.000 del 1955 ai 65.000 del 1956 e nell'anno successivo superarono le 111.000 unità (fig. 1). La Germania, fino ad allora ai margini delle migrazioni per lavoro, entrò prepotentemente in scena: gli arrivi di immigrati stranieri furono 37.000 nel 1953, divennero 60.000 nel 1955, superarono le 100.000 unità nel 1957 e negli anni successivi continuarono a crescere sino ai 716.000 ingressi del 1965 (Frey e Mammey 1996).

Tra le economie europee, quella italiana conobbe in questo periodo i tassi di crescita più elevati, venne così a realizzarsi la definitiva trasformazione in senso industriale della struttura produttiva del paese e per la prima volta dal raggiungimento dell'Unità le migrazioni interne interregionali arrivarono a configurarsi come una alternativa reale e vantaggiosa all'emigrazione con l'estero (Sonnino 1995). Dal 1955 al 1965 il numero complessivo di espatriati fu pari a 3.475.000 unità e la perdita migratoria netta di poco inferiore al milione e mezzo. Nello stesso intervallo di tempo le cancellazioni anagrafiche dal Mezzogiorno verso le regioni del Centro Nord superarono i due milioni di unità, con un saldo negativo di un milione e 385.000 persone, se a questo valore si aggiungono le 313.000 persone perse dal Nord Est si arriva ad un flusso netto negativo totale per le regioni d'emigrazione dell'epoca pari a circa 1,7 milioni, superiore quindi a quello determinato dalle migrazioni con l'estero. Una dinamica che fece da sfondo all'abolizione delle leggi fasciste contro l'urbanesimo, avvenuta solo nel 1961 (Ribolzi 1962) per eliminare dal nostro ordinamento «una legge che ristabiliva una sorta di servitù della gleba, secondo l'efficace espressione di un liberista come L. Einaudi» (Sori 1979, 473).

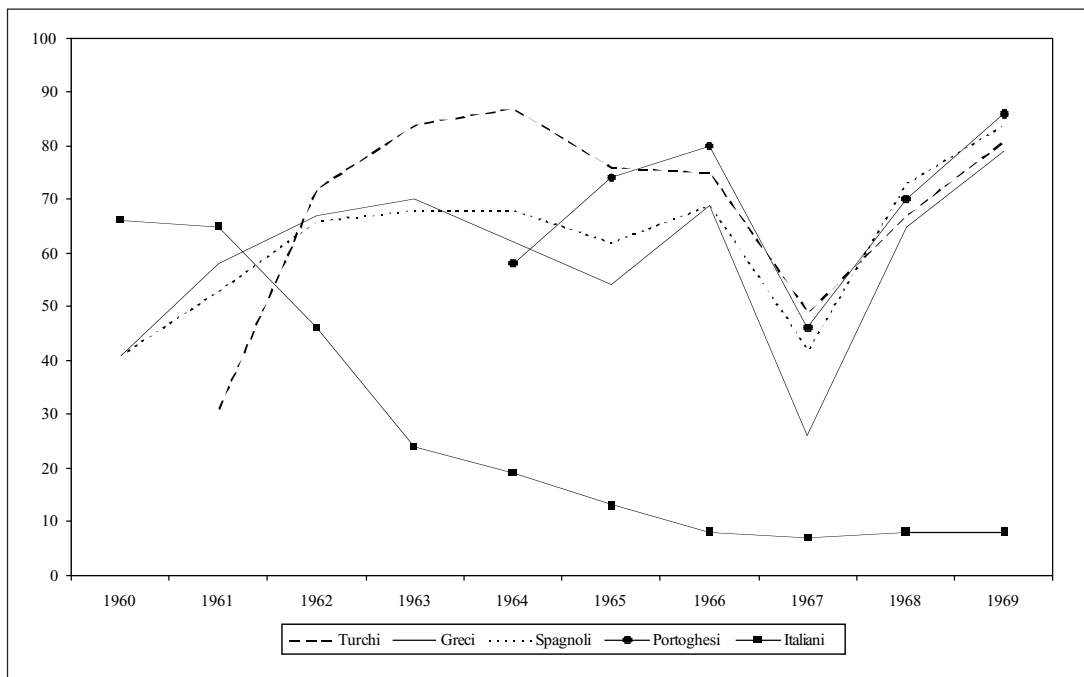
Gli effetti principali sulla nostra emigrazione della positiva congiuntura economica interna e internazionale e del più favorevole quadro normativo furono una rapida e progressiva perdita della centralità della componente italiana nei flussi migratori europei e una altrettanto veloce diminuzione della quota 'assistita', che avveniva cioè all'interno dei meccanismi regolati dagli accordi bilaterali. In Francia, la quota di italiani sui lavoratori permanenti a gestione ONI declinò inesorabilmente: nel 1956 era ancora l'80,6% del totale, dieci anni più tardi era scesa al 10,2% e nel 1973 rappresentava appena il 3,7% del flusso (fig. 1). Gli arrivi degli italiani risultarono nel 1960 inferiori a quelli degli spagnoli, nel 1963 vennero superati anche dai portoghesi, nel 1964 pure dai marocchini e poi da tunisini, turchi e Jugoslavi (Prato 1976). In Germania, gli italiani erano nel 1956 il 49,4% di tutti gli ingressi di lavoratori, arrivarono al 54,4% nel 1960, ma nel 1969 erano scesi al 21,1% del totale (fig. 2). In questo paese risulta ancora più netta la diminuzione della percentuale di italiani reclutati ufficialmente: dal 66% del 1960 all'8% del 1966, quando per le altre collettività tre anni più tardi si registravano ancora percentuali del 79% per i greci, dell'81 per i turchi, dell'84 per gli spagnoli e dell'86% per i portoghesi (fig. 3).

Fig. 2. Ingressi di lavoratori stranieri in Germania, totale e italiani. Anni 1956-1969. Valori assoluti in migliaia



Fonte: Romero 1993.

Fig. 3. Quota di lavoratori reclutati ufficialmente in Germania, principali nazionalità. Anni 1960-1969. Valori percentuali



Fonte: Romero 1993.

La straordinaria crescita dell'economia tedesca negli anni sessanta spinse le autorità locali ad anticipare di fatto, rispetto ai tempi concordati in sede comunitaria, la piena attuazione della libera circolazione dei lavoratori italiani, che già dal 1964 poterono godere di una sostanziale libertà di ingresso al di fuori dei canali ufficiali di reclutamento (Romero 1993). In tal senso, si creò una convergenza di interessi tra emigranti italiani e paese d'arrivo che determinò una accentuazione del carattere temporaneo dei flussi, favorendo percorsi migratori più articolati e permettendo il mantenimento di più stretti legami con le aree di provenienza e con il mercato del lavoro in espansione del triangolo industriale (Pugliese 2002c). Sul piano individuale e su quello collettivo, non tutti gli esiti di questa sorta di «continuo pendolarismo di massa», come è stato definito (Romero 1993), sono stati probabilmente positivi ma, sul versante politico, dimostrano come apertura e facilità di ingresso e pari diritti con i locali siano a volte tutt'altro che sinonimo di crescita incontrollata dei flussi migratori.

Durante gli anni sessanta vennero siglati nuovi accordi bilaterali con Svizzera, Canada e Australia, ottenendo da questi due ultimi paesi la quasi piena equiparazione degli emigranti italiani con i lavoratori locali (Tosi 2002). Vennero creati nuovi organismi più attenti alle condizioni dei lavoratori italiani emigrati, come il Comitato consultivo degli italiani all'estero istituito nel 1967, e l'emigrazione scomparve dai documenti di programmazione economica (Sori 2003). Nonostante questi sviluppi il dibattito politico acquistò nella prima metà degli anni settanta una vivacità ancora maggiore che negli anni precedenti (Calvanese 1983). Nel 1975 venne convocata la prima Conferenza sull'emigrazione che, segnando la fine di una fase più che secolare della nostra storia migratoria, «rappresentò un'occasione – forse l'unica veramente significativa – di discussione delle problematiche dell'emigrazione in presenza delle rappresentanze dei lavoratori direttamente interessati» (Pugliese 2002a, 61-62). Intanto nel 1973 il saldo migratorio era diventato positivo e i paesi europei di immigrazione si avviavano ad arrestare i flussi in arrivo: il *golden period* delle migrazioni europee per lavoro si era concluso, dalla gestione dei flussi si sarebbe passati negli anni seguenti a quella delle collettività immigrate.

**3. Le politiche italiane e il nuovo ruolo del paese nel sistema migratorio internazionale.** A partire dalla seconda metà degli anni settanta tese a mutare anche la composizione dei flussi in uscita, nel cui ambito acquistò sempre più peso la figura del lavoratore italiano alle dirette dipendenze di imprese nazionali che avevano acquisito commesse all'estero (Birindelli 1984). Nel complesso, l'emigrazione italiana avviò in quegli anni un processo che, fermo restando i rapporti di scambio con le collettività già emigrate, l'avvicinerà progressivamente alle caratteristiche dei flussi dei *nationals* degli altri paesi sviluppati (Golini 2000). Una nuova articolazione acquistò in questo periodo anche l'intervento politico (Birindelli 1984). Nel 1976 venne creato il Comitato interministeriale per l'emigrazione (CIEM) per coordinare gli interventi in materia, tra il 1974 e il 1980 vennero istituite le Consulte e i Comitati regionali per le migrazioni, mentre a livello regionale specifici provvedi-

mento cercarono di favorire le migrazioni di ritorno. Nel 1988 venne indetta una seconda Conferenza sull'emigrazione italiana, centrata ormai più sulle nostre comunità all'estero che non sugli emigranti (Pugliese 2002a), e nel cui documento finale venne affermata la necessità che gli interventi politici in tema d'emigrazione e di presenza italiana all'estero diventassero una questione nazionale (Golini e Amato 2001). Sempre nel 1988 venne istituita l'anagrafe degli italiani all'estero (AIRE) e l'anno seguente il Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE) (Colella e Scarano 1998).

In questi stessi anni si avviò una complessiva riarticolazione dei processi migratori nella scena internazionale, che avrà tra gli elementi caratterizzanti il progressivo accrescimento del peso del fattore politico sugli andamenti e sulle caratteristiche del fenomeno (Bonifazi e Gesano 1994). In Europa, in particolare, finita con le crisi petrolifere la fase di straordinaria crescita economica cominciata nel dopoguerra, iniziò un lungo e profondo processo di ristrutturazione dei sistemi produttivi che mise in discussione il ruolo che sino a quel momento aveva svolto il lavoro immigrato. Si chiusero i canali di reclutamento ufficiale e i governi dei paesi d'immigrazione furono costretti a prendere atto che il fenomeno, fino ad allora considerato sostanzialmente temporaneo da tutti gli attori che a vario titolo vi contribuivano, era diventato una realtà strutturale del panorama europeo. Con gli anni la questione migratoria acquisterà un ruolo sempre più importante nella discussione politica nei paesi occidentali, mentre saranno le norme in materia a stabilire e a dettagliare con crescente puntiglio i permeabili confini tra lo spazio della regolarità e quello in crescita dell'irregolarità.

Proprio in questo periodo iniziarono anche i primi flussi di immigrazione straniera diretti in Italia. Flussi che si trovarono davanti le sole norme del testo unico di pubblica sicurezza, volte a regolamentare il soggiorno, l'espulsione e il respingimento alla frontiera degli stranieri: un quadro normativo quanto mai esile, redatto per di più durante il ventennio per affrontare con il piglio di un regime totalitario tutt'altre problematiche. Una carenza legislativa tipica, in questa fase, dei paesi mediterranei dell'Unione europea e che più di un osservatore ha posto tra i fattori che hanno determinato l'avvio dell'immigrazione straniera in Italia e che è stata anche considerata tra i caratteri distintivi del fenomeno in questa parte del continente (Boffo 2002). La risposta, sul piano politico, si limitò all'emanazione di alcune circolari ministeriali per colmare le lacune più vistose, con una prassi amministrativa di cui venne più volte sottolineata la dubbia costituzionalità (Nascimbene 1988). Di fatto, l'estrema difficoltà d'accesso ai ristrettissimi canali regolari di ingresso determinò la sostanziale irregolarità di buona parte dell'immigrazione del periodo, un aspetto destinato a diventare, insieme alle ricorrenti sanatorie, quasi una costante nella storia dell'immigrazione in Italia.

Il primo provvedimento specifico sulla materia è stato la legge 943 del 30 dicembre 1986. La legge stabilì l'uguaglianza di trattamento tra lavoratori extracomunitari e italiani, istituì la consulta nazionale e quelle regionali sull'immigrazione, formalizzò il diritto e le procedure per i ricongiungimenti familiari, per l'accesso all'occupazione dei lavoratori subordinati immigrati e per la programmazione degli



ingressi e cercò di sanare la posizione degli stranieri in situazione irregolare. Con ogni probabilità è stato proprio questo l'aspetto con maggiori ricadute pratiche di un provvedimento approvato a larghissima maggioranza dal parlamento. La scadenza della regolarizzazione, visti i modesti risultati ottenuti, venne via via prorogata sino al 30 settembre 1988, allungandone notevolmente i termini dai tre mesi inizialmente previsti. Un posponimento che si rese necessario per ovviare ai limiti di un provvedimento che concentrava l'attenzione sui soli lavoratori stranieri dipendenti, quasi che le caratteristiche del fenomeno fossero le stesse delle migrazioni europee per lavoro (Pugliese 1991). Complessivamente venne comunque regolarizzata la posizione di quasi 105.000 stranieri.

Alla fine del 1989 venne emanato un nuovo decreto convertito nella legge 39 del 1990, conosciuta come legge Martelli. Con questo secondo intervento legislativo si cercò di dare alla disciplina una veste più efficace, abolendo la riserva geografica per il riconoscimento dello status di rifugiato, riordinando le norme in tema di ingresso, soggiorno e respingimento alla frontiera, prevedendo una nuova sanatoria allargata anche ai lavoratori autonomi, che porterà a regolarizzare 222.000 immigrati, e finanziando la realizzazione di centri di prima accoglienza. Durante la discussione parlamentare per la conversione in legge del decreto si manifestò una vistosa frattura, che vide contrapporsi il Movimento sociale e il Partito repubblicano a un largo schieramento favorevole al provvedimento, comprendente la maggior parte dei partiti e appoggiato dai sindacati e dalla chiesa cattolica. Differenze di posizione che si confermarono nel giugno del 1990 durante la Prima Conferenza nazionale dell'immigrazione, cui parteciparono più di 2.000 delegati e circa 250 associazioni di immigrati (Tassello 1990).

A meno di due anni di distanza dalla Conferenza, che nelle intenzioni avrebbe dovuto sancire la nuova realtà dell'immigrazione, venne riformata in una direzione totalmente diversa la legge sulla cittadinanza del 1912. La nuova normativa confermò infatti una concezione sostanzialmente etnica della cittadinanza, acquisibile in linea prioritaria per nascita secondo il criterio dello *ius sanguinis*, e rese ancora più restrittive rispetto alla legge precedente le procedure per la naturalizzazione degli stranieri extracomunitari (Bonetti 1993<sup>2</sup>). Il provvedimento puntava soprattutto a garantire il mantenimento della cittadinanza ai discendenti dei nostri emigranti. Un obiettivo dichiarato nella stessa relazione introduttiva al disegno di legge, in cui si affermava: «appare [...] nell'interesse della comunità nazionale – oltre a rispondere ad una viva aspettativa delle comunità italiane all'estero – rendere possibile, per chi lo desidera, il mantenimento del legame giuridico, ma anche culturale e sentimentale, costituito dalla cittadinanza» (citato in Pastore 2002, 5). Sul piano pratico questo si tradusse nell'introduzione della doppia cittadinanza, nel garantirne l'acquisizione per opzione per i discendenti di italiani fino al secondo grado di parentela, nel facilitarne il riacquisto e nell'aumentare, sull'altro versante, da cinque a dieci anni il tempo di residenza necessario ad uno straniero non comunitario per richiedere la concessione della naturalizzazione (Pastore 2002). Per questi ultimi la strada più veloce e praticabile, come confermano i dati sulle acquisizioni di cittadinanza, per diventare italiani è quella del matrimonio con un cittadino o una citta-

dina del nostro paese. In questo caso, infatti, la legge richiede sei mesi di residenza sul territorio nazionale o tre anni dalla celebrazione del matrimonio.

L'aspetto più sorprendente del processo che ha portato all'introduzione della normativa appare «la totale assenza di dibattito che – nelle sedi politiche e parlamentari, ma anche all'interno della società civile – accompagnò la svolta restrittiva del legislatore in materia di cittadinanza degli immigrati» (Pastore 2002, 9). Nonostante le leggi sulla cittadinanza costituiscano il più immediato e il più importante riferimento pratico dei processi di costruzione dell'identità nazionale, stabilendo i criteri di appartenenza, inclusione ed esclusione dalla comunità politica, si perse del tutto la possibilità di avviare in quell'occasione una riflessione seria ed organica sul modo con cui si dovesse tener conto della nuova realtà migratoria del paese e, soprattutto, su quale fosse la maniera migliore di collegarla con il nostro passato di paese d'emigrazione. Lo scarso dibattito e le scelte operate mostrano come i due aspetti della nostra dinamica migratoria internazionale venissero allora trattati nella discussione politica su due piani decisamente separati. Un modo di procedere che ha fatto da premessa ad una lettura spesso conflittuale delle due realtà prodotte dalla storia migratoria italiana, avvertibile a volte anche nel dibattito scientifico, quasi che i provvedimenti a favore degli italiani all'estero o degli immigrati dovessero inevitabilmente implicare un peggioramento o una scarsa considerazione delle condizioni degli uni o degli altri. Nel caso specifico, comunque, la legge del 1992 sulla cittadinanza va considerata, anche se i contenuti potrebbero portare a ritenere il contrario, soprattutto come un risultato della rinnovata attenzione verso gli emigrati determinata dalla conferenza del 1988 più che come l'espressione di una volontà politica tesa a rendere più complessa la piena integrazione degli immigrati nella società italiana.

Gli obiettivi e la prassi applicativa della legge Martelli furono tutt'altro che permissivi: i canali di ingresso regolare si mantennero limitati, grande attenzione venne data al controllo degli ingressi e dei soggiorni, si aumentò il numero di paesi per cui era necessario il visto di ingresso e notevole severità venne utilizzata nella fase di rinnovo dei permessi di soggiorno. Molti immigrati sanati si trovarono così, di fatto, nell'impossibilità di mantenere la condizione di regolarità della propria presenza sul territorio nazionale; le stesse statistiche sui permessi di soggiorno mostrano una diminuzione dei valori dalle 649.000 unità dell'inizio del 1992 alle 589.000 del primo gennaio dell'anno successivo (Bonifazi 1998). Tali scelte furono dettate, non solo dalle pressioni di una pubblica opinione particolarmente colpita dai massicci arrivi di profughi albanesi sulle coste pugliesi nel corso del 1991, ma anche dalla necessità di adeguare la gestione del fenomeno ai criteri che improntavano le politiche degli altri paesi dell'Unione europea. Nel giugno del 1990 l'Italia aveva infatti aderito all'accordo di Schengen, che stabiliva precise condizioni nel controllo delle frontiere esterne per arrivare all'abolizione di quelle interne. Mentre nel 1991 venne sottoscritto il Trattato di Maastricht, entrato in vigore nel 1993, che rappresentò un ulteriore passo sulla strada dell'integrazione europea (Sabatino 2004). In generale, l'Italia si è mostrata uno dei paesi più convinti nel sostenere la necessità di un allargamento delle competenze dell'Unione in campo migratorio per affron-

tare la problematica dei flussi in una prospettiva più complessiva di interesse comune (Cagianò de Azevedo 1995).

La legge 39 non permise comunque al paese di uscire da una gestione essenzialmente emergenziale del fenomeno migratorio. Nel provvedimento, infatti, i processi di integrazione venivano considerati in maniera del tutto inadeguata, limitandosi in pratica alla creazione dei centri di prima accoglienza, e anche il controllo dell'immigrazione clandestina, sollecitato dai partner europei che consideravano l'Italia il ventre molle dell'Unione, risultava parziale per la mancanza di strumenti che permettessero di espellere realmente gli irregolari fermati (Zincone, Di Gregorio 2002). Nel 1993 venne creata una commissione di studio, nota come Commissione Contri, per preparare un provvedimento più organico e dettagliato che, in effetti, venne approntato e che servirà dopo qualche anno da base alle discussioni che portarono alla legge 40 del 1998 (Zincone, Di Gregorio 2002).

Sul piano legislativo, una prima parziale risposta alle lacune della normativa esistente è rappresentata dal decreto legge 489 del 1995, noto come decreto Dini. Nel provvedimento erano inserite norme specifiche sulla regolazione dei flussi e sul lavoro stagionale degli stranieri non comunitari, sul loro ingresso e soggiorno in Italia, sulle modalità delle espulsioni, sui ricongiungimenti familiari e venivano, inoltre, previsti alcuni interventi di politica sociale e una nuova regolarizzazione (Sabatino 2004). Il decreto Dini ebbe un percorso estremamente travagliato, anche perché nasceva dalla necessità di conciliare sulla materia le posizioni antitetiche presenti in uno schieramento di maggioranza tanto largo da comprendere al proprio interno la Lega Nord, che ha sempre fatto delle posizioni contrarie all'immigrazione un forte elemento di mobilitazione politica e identitaria, e partiti della sinistra e del centro cattolico che su molti degli aspetti considerati si muovevano su una linea completamente diversa. Dopo cinque reiterazioni, di cui due effettuate dal governo Prodi che aveva anche introdotto alcune modifiche, il decreto decadde definitivamente nel novembre 1996 senza aver ottenuto il voto del parlamento necessario alla sua trasformazione in legge. Nel dicembre dello stesso anno venne approvato un disegno di legge, costituito da un solo articolo, allo scopo di salvaguardare la posizione dei 246.000 immigrati che avevano presentato domanda di regolarizzazione entro i termini previsti dal decreto Dini.

L'abbandono della decretazione d'urgenza rappresentò, nonostante fosse il risultato di una sentenza della Corte costituzionale e non il frutto di una deliberata scelta politica, una novità positiva che ebbe come prodotti finali la legge 40 del 1998, nota come legge Turco-Napolitano, il successivo Testo unico del luglio dello stesso anno e il relativo Regolamento di attuazione dell'agosto 1999. Complessivamente questi provvedimenti si configurano come il primo insieme di norme veramente organico di disciplina dell'immigrazione introdotto nel nostro ordinamento. Per la prima volta, inoltre, una legge sulla materia si poneva il problema di esplicitare un modello di riferimento su cui costruire e ancorare la regolamentazione dei diversi aspetti e delle diverse fasi del processo migratorio. Il modello di riferimento era quello dell'integrazione ragionevole «che aveva in qualche modo rappresentato anche lo sfondo della legge Martelli, ha più concretamente

orientato il progetto di legge Contri, e infine ha costituito l'impianto della legge Turco-Napolitano» (Zincone 2000b, 15). Il modello si componeva di quattro tasselli e si articolava in una strategia di integrazione indiretta (Zincone 2000b). Il primo tassello era quello di una interazione basata sulla sicurezza, che faceva perno sugli strumenti previsti dalla legge «per contrastare gli ingressi clandestini, garantire le espulsioni e combattere la criminalità» (Zincone 2000b, 39). Il secondo puntava a garantire un livello minimo di integrità anche agli irregolari assicurando il rispetto dei diritti della persona, in particolare quello alla salute e la protezione dell'infanzia. Il terzo creava una cornice di piena integrità ai regolari, allargando i loro diritti nella sfera sociale; mentre l'ultimo mirava ad una interazione basata sul pluralismo e la comunicazione, per garantire il rispetto delle diversità culturali e religiose.

In definitiva, le tre principali aree su cui ci si riprometteva di intervenire erano l'individuazione di nuove procedure per la determinazione dei criteri e del numero dei nuovi ingressi regolari, la messa in opera di azioni di contrasto più efficaci verso l'immigrazione clandestina e la criminalità, la facilitazione dell'accoglienza e dell'inserimento degli immigrati nel tessuto civile e sociale del paese. L'intendimento era quello di arrivare ad una legge quadro che permettesse di affrontare gli aspetti principali del problema, delegificandone alcuni e lasciandone altri alle competenze delle regioni e degli enti locali, cercando nel complesso di dare una risposta alle questioni lasciate aperte dalla legge del 1990. Alcuni punti qualificanti del progetto iniziale, come la concessione del diritto di voto alle elezioni locali e la revisione della legge sulla cittadinanza del 1992, vennero di fatto abbandonati per l'impossibilità di trovare un accordo sulla loro approvazione durante la discussione parlamentare (Zincone, Di Gregorio 2002).

I 49 articoli della legge sono divisi in sette titoli. Nel primo, venivano stabiliti i principi generali, che comprendevano il riconoscimento allo straniero regolarmente soggiornante degli stessi diritti civili degli italiani e la possibilità di partecipare alla vita pubblica locale, ed erano fissati i criteri con cui si doveva determinare la politica migratoria nazionale, prevedendo anche la possibilità di concludere accordi con i paesi d'origine. Il secondo titolo della legge riguardava, invece, le disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri non comunitari. Importante novità di questa parte del provvedimento è stata l'introduzione della carta di soggiorno, titolo a tempo indeterminato ottenibile dopo cinque anni di presenza regolare nel paese che si configura come uno status legale intermedio tra il permesso di soggiorno e l'acquisizione della cittadinanza. «In materia di prevenzione e repressione dell'immigrazione clandestina la legge prevede una serie di misure più severe rispetto a quelle previste dalla legge Martelli» (Sabatino 2004, 307). In particolare, si contemplava un potenziamento e un maggior coordinamento dei controlli di frontiera, un inasprimento delle pene per chi favoriva l'immigrazione illegale, si puntava a facilitare l'esecuzione delle espulsioni e, soprattutto, si creavano i centri di permanenza temporanea. In tali centri era previsto il trattenimento, su disposizione del questore e con successiva convalida del pretore, per venti giorni prorogabili di altri dieci dello straniero per il quale non era stato possibile eseguire immediatamente l'espulsione o il respingimento alla frontiera. I centri di perma-

nenza temporanea hanno costituito uno dei punti più controversi della legge, sia per i problemi giuridici sollevati sia per la difficoltà di delimitarne esattamente le funzioni nel momento di effettiva applicazione della legge (Bonetti 1998; Sabatino 2004).

Le questioni inerenti al lavoro erano trattate nel terzo titolo della legge. Gli ingressi per lavoro dipendente, ma anche stagionale e autonomo, dovevano avvenire nell'ambito delle quote stabilite nei decreti annuali di programmazione dei flussi, e prevedevano trattamenti preferenziali per i paesi che avessero concluso con l'Italia accordi per la regolamentazione del fenomeno e delle procedure di riammissione. La perdita del lavoro non comportava la perdita del permesso di soggiorno che restava valido sino alla scadenza prevista e comunque per un periodo non inferiore ad un anno. Altra novità importante della legge era rappresentata dalla possibilità offerta a cittadini italiani, stranieri regolarmente soggiornanti, regioni, enti locali e associazioni di volontariato di farsi garanti dell'inserimento di un immigrato nel mercato del lavoro offrendo determinate garanzie.

Importanti novità erano anche previste nei due titoli successivi, che contenevano le norme relative all'unità familiare e alla tutela dei minori e le disposizioni in materia sanitaria, di istruzione, alloggio e integrazione sociale. Il diritto al ricongiungimento familiare, ottenibile previa dimostrazione del possesso di un alloggio e di un reddito adeguati, veniva allargato dai lavoratori dipendenti anche ai possessori di altri tipi di permesso (Bonetti 1998); mentre norme particolari di tutela erano previste per i minori. In tema di salute si stabiliva l'obbligatorietà dell'iscrizione al Servizio sanitario nazionale e la parità di trattamento con gli italiani per gli stranieri regolarmente soggiornanti che lavoravano o erano disoccupati e per i familiari a carico; cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o essenziali, insieme a altre prestazioni, erano garantite anche ai clandestini. «Molto avanzate e positive sono le norme relative all'integrazione sociale» (Bonetti 1998, 146). L'obbligo scolastico era esteso ai minori stranieri, veniva prevista la promozione di iniziative per tutelare la lingua e la cultura d'origine e favorire l'attuazione di corsi di italiano, la predisposizione di centri di accoglienza e l'accesso a parità di condizioni con gli italiani all'edilizia pubblica. Si disponeva «che i pubblici poteri in collaborazione con l'associazionismo favoriscano apposite misure di integrazione volte a ridurre gli ostacoli che lo straniero incontra per una piena integrazione nel tessuto sociale» (Sabatino 2004, 315). Venivano introdotte specifiche norme antidiscriminatorie e si prevedeva la costituzione di una Commissione per le politiche di integrazione. Gli ultimi due titoli della legge, infine, riguardavano i cittadini dell'Unione europea e le norme finali.

Nell'ottobre del 1998 veniva stabilita una nuova regolarizzazione che sanò la posizione di 215.000 immigrati stranieri già presenti in Italia nel marzo di quell'anno. Inizialmente era previsto un limite di 38.000 unità, successivamente rimosso per garantire a tutti quelli che avevano presentato la domanda la possibilità di accedere al provvedimento (Carfagna 2002). Nel complesso, pur con tutte le importanti novità segnalate, la legge Turco-Napolitano si muoveva sostanzialmente lungo le linee di tendenza che hanno caratterizzato le politiche migratorie dei paesi dell'Unione europea nell'ultimo quarto del secolo scorso. Grande attenzione era



riservata alla limitazione dell'immigrazione irregolare, attraverso il controllo e la regolazione degli ingressi e dei soggiorni degli stranieri, specie di quelli che per provenienza e per caratteristiche avevano maggiore 'probabilità' di ingrossare le fila dell'immigrazione clandestina; i canali di ingresso regolare erano gestiti con procedure complesse che di fatto tendevano a renderne macchinoso il funzionamento; agli immigrati regolari venivano concessi i diritti civili e sociali, ma non quelli politici; si cercava di promuovere l'integrazione degli immigrati.

Quanto queste linee di tendenza, sviluppatasi in ben altro contesto e con ben altre storie migratorie, si adattassero alla gestione della dinamica del fenomeno in atto in Italia e negli altri paesi mediterranei dell'Unione europea è questione aperta. La stessa necessità di procedere a ripetute regolarizzazioni di immigrati, per altro già inseriti nel mercato del lavoro, dimostra la sostanziale impossibilità di eliminare completamente la componente clandestina del fenomeno e l'incapacità dei canali regolari di rispondere efficacemente ai fattori di richiamo presenti nei sistemi produttivi di questi paesi d'arrivo. Del resto, negli stessi indirizzi politici dell'Unione si presentavano, proprio in quegli anni, delle novità importanti (Guarneri 2001). Nel Trattato di Amsterdam del 1997 le questioni relative all'immigrazione e all'asilo vennero infatti spostate dal terzo al primo pilastro, rendendo più efficace e diretto il processo decisionale. Nelle conclusioni del successivo vertice di Tampere del 1999 si affermò la necessità di un approccio generale al fenomeno delle migrazioni che si muovesse nella prospettiva di promuovere lo sviluppo dei paesi di provenienza e si riconosceva la necessità di un riavvicinamento delle legislazioni nazionali in base ad una valutazione comune degli sviluppi economici e demografici all'interno dell'Unione e negli stati d'emigrazione. Era la premessa per il superamento nei successivi documenti della Commissione dell'opzione zero e il riconoscimento dei benefici che un'immigrazione controllata può portare ai paesi d'arrivo sul versante economico e su quello demografico (Bontempi 2001).

Valutare con un sufficiente grado di obiettività i risultati della legge Turco-Napolitano presenta delle grosse difficoltà, soprattutto perché appena quattro anni separano l'emanazione del testo unico dalle modifiche introdotte nell'ordinamento dalla legge Bossi-Fini. L'intervallo di tempo in cui il provvedimento ha funzionato pienamente appare decisamente troppo breve per consentire ad una norma così articolata di poter esplicitare tutti i propri effetti. In linea generale, è stata spesso sottolineata la difficoltà di mettere efficacemente in pratica la parte della legge dedicata ai processi di integrazione (Pugliese 2002a), quella per altro più complessa anche per il richiamo all'azione di una pluralità di soggetti. Per quanto riguarda, invece, l'efficacia dei controlli sull'immigrazione clandestina e la programmazione dei flussi, il secondo rapporto della Commissione per le politiche di integrazione riteneva significativi i risultati ottenuti (Zincone 2001b), un parere evidentemente non condiviso dalla nuova maggioranza di centro-destra che proprio su questa parte della legge concentrerà la gran parte delle modifiche alla legge.

In effetti, alla fine dello scorso decennio tutta la discussione politica sulla questione immigrazione ha visto un progressivo inasprimento dei toni, con una prima proposta di referendum abrogativo della nuova legge sostenuta nel 1999 dalla Lega

Nord, giudicata inammissibile dalla Corte costituzionale, e una successiva proposta di legge di iniziativa popolare Bossi-Berlusconi avviata nel marzo del 2000 durante la campagna elettorale per le elezioni regionali (Zincone 2001b). La crescita dimensionale dell'immigrazione e del suo ruolo politico sembra aver stimolato anche l'interesse verso le comunità italiane all'estero, producendo risultati importanti. Nel settembre del 2000 si è infatti tenuta la Prima conferenza degli italiani nel mondo, nell'agosto del 2001 è stato nominato dal governo Berlusconi un ministro senza portafoglio per gli italiani nel mondo, mentre alla fine del 2001 è stata approvata la legge di modifica costituzionale per permettere il voto agli italiani residenti all'estero. Un provvedimento, quest'ultimo, che ha suscitato più di una perplessità, anche per la lettura in termini di 'risarcimento' fattane in più di un passaggio della discussione parlamentare (Colucci 2002). «Concedere un diritto civile fondamentale come il voto in forma di risarcimento non può che complicare la coerenza e la trasparenza di un sistema democratico, ribadendo inoltre una concezione separata della realtà dell'emigrazione» (Colucci 2002, 609).

Il provvedimento di maggior spessore approvato dalla maggioranza di centro-destra in tema di politica migratoria appare, comunque, la legge 189 del luglio 2002, conosciuta come Bossi-Fini, che ha introdotto modifiche al testo unico del 1998. In linea con il programma elettorale della Casa delle libertà, l'intervento legislativo si è posto l'obiettivo di «migliorare la disciplina dei flussi migratori e di contrastare in modo più efficace l'immigrazione clandestina» (Nascimbene 2003, 532). Il secondo aspetto è quello sicuramente prevalente anche se, nonostante gli intendimenti iniziali fossero ben altri, la norma ha previsto la regolarizzazione per gli immigrati occupati nei servizi domestici e di cura ed è stata accompagnata da un decreto legge del settembre dello stesso anno per legalizzare il lavoro irregolare degli extracomunitari nelle imprese (Nascimbene 2003). Questi provvedimenti, con le oltre 700.000 domande e le circa 650.000 posizioni sanate, si configurano di gran lunga come il maggior intervento di questo tipo mai effettuato nella storia del paese (Scevi 2003).

La legge ha introdotto la possibilità di rivedere i programmi di cooperazione con i paesi che non collaborano in tema di immigrazione, ha istituito un Comitato per il coordinamento e il monitoraggio delle disposizioni della legge ed ha affrontato con particolare attenzione la parte relativa agli ingressi, i soggiorni e gli allontanamenti dal territorio dello stato. In particolare, ha introdotto l'obbligo alla sottoposizione ai rilievi fotodattiloscopici al momento della richiesta e del rinnovo del permesso di soggiorno, ha subordinato la concessione di quelli per lavoro alla stipula di un contratto di soggiorno con un datore di lavoro italiano e ha portato a sei gli anni necessari per ottenere la carta di soggiorno. Il contratto di soggiorno, introdotto nella legislazione italiana dalla nuova normativa, prevede la garanzia da parte del datore di lavoro dell'alloggio e delle spese per il viaggio di ritorno. Diverse misure hanno riguardato il contrasto all'immigrazione clandestina, le espulsioni e i criteri della loro esecuzione<sup>2</sup>. Nella legge è stato previsto il prolungamento di altri trenta giorni, previo parere del giudice, del periodo di trattenimento nei centri di permanenza temporanea e il possibile utilizzo della marina militare nel controllo dei traffici di clandestini.

In tema di lavoro, oltre al già ricordato contratto di soggiorno, è stata introdotta una preferenza per i discendenti fino al terzo grado di italiani residenti in paesi extracomunitari, è stata abolita la figura dello sponsor, si è ridotto da un anno a sei mesi il periodo in cui è garantita l'iscrizione alle liste di collocamento in caso di perdita del posto di lavoro e sono stati creati presso le prefetture gli sportelli unici per l'immigrazione. La legge ha diminuito i potenziali beneficiari dei ricongiungimenti familiari, ha previsto una norma per contrastare i matrimoni di comodo ed è intervenuta in maniera circoscritta sulla parte relativa all'integrazione e più dettagliatamente sulle disposizioni in tema di asilo. È rimasta la possibilità di fornire alcune forme di assistenza sanitaria agli immigrati irregolari ed è stata mantenuta la Commissione sulle politiche di integrazione, che però non è stata rinnovata alla sua scadenza.

Il cambio di maggioranza ha così comportato anche in Italia, come è del resto avvenuto in questi anni in gran parte dei paesi dell'Unione, un intervento importante sulla legislazione relativa all'immigrazione. Intervento improntato ad un aumento dei controlli, ad un accrescimento delle difficoltà di inserimento e accompagnato durante la discussione parlamentare da toni forti ed accesi che hanno evidenziato una lettura dell'immigrazione come fattore minaccioso da cui bisogna difendersi (Livi Bacci 2003). Sul piano della sostanza, il risultato principale appare quello di aver creato delle condizioni favorevoli ad un'immigrazione temporanea strettamente legata alle esigenze del mercato del lavoro, sfavorendo di fatto «un'immigrazione di lungo periodo, fatta di immigrati che arrivano per restare, con una famiglia, da avviare e sostenere in un processo d'integrazione, destinati a diventare parte della società» (Livi Bacci 2003, 907-908). Rafforzando quell'approccio pauperistico all'immigrazione, tipico sinora della realtà europea, e che la normativa precedente, pur facendolo sostanzialmente proprio, inseriva in un percorso e in un modello di relazioni tesi ad offrire opportunità di integrazione. In prospettiva questo potrebbe rilevarsi una conseguenza particolarmente negativa, specie se, com'è molto probabile, l'economia e la demografia di un paese che già oggi ospita circa 2,5 milioni di immigrati regolari dovessero nei prossimi anni accentuare la loro spinta attrattiva. Sul piano pratico, invece, «la severità della Bossi-Fini, fra compromessi e interpretazioni estensive o generose, potrebbe ridursi, nel tempo, a una severità di facciata, ravvicinandola, nella sostanza, alla disciplina previgente, i cui principi generali, peraltro (artt. 1 e 2), non sono mai stati messi in discussione» (Nascimbene 2003, 540).

**4. Conclusioni.** Un primo ordine di riflessioni, a cui invita il sintetico esame delle politiche migratorie dell'Italia repubblicana effettuato nelle pagine precedenti, è legato alla profondità dei cambiamenti che in sessant'anni hanno interessato gli approcci al fenomeno nello scenario europeo. Partiti da una situazione in cui l'immigrazione avveniva sulla base di accordi bilaterali, in un quindicennio i paesi europei si sono trovati di fronte ad una tale crescita dei fattori attrattivi da ritenere vantaggioso un sostanziale allentamento dei controlli sugli ingressi. Salvo, dopo un lasso di tempo più o meno analogo, dover ripiegare su quell'opzione zero di cui solo

recentemente si sono iniziati a vedere dei timidi segnali di superamento. In tal senso, le politiche migratorie, sia nella veste di interventi atti a favorire l'emigrazione che in quella di provvedimenti tesi a gestire l'immigrazione, si sono configurate soprattutto come una risposta alle mutevoli esigenze dei sistemi produttivi e alle preoccupazioni di diversa natura presenti nelle società d'arrivo. In definitiva, ha largamente prevalso nel nostro continente una visione funzionale ed economica delle migrazioni internazionali, che ha portato a privilegiare interventi legati ad esigenze di breve o al più di medio periodo. Mentre è quasi completamente mancata una lettura più complessiva del fenomeno, capace di inserirlo nell'evoluzione generale delle società d'arrivo non riservando all'immigrazione un mero ruolo economico.

Con ogni probabilità, molte delle difficoltà che oggi caratterizzano i paesi europei di fronte ai nuovi flussi migratori e alla seconda e alla terza generazione di immigrati derivano proprio dall'incapacità di creare un quadro di riferimento adeguato e largamente condiviso, com'è dato di trovare sull'altra sponda dell'Atlantico. Di questa dinamica l'Italia ha fatto parte integrante, trovandosi a svolgere in quest'arco di tempo, a differenza di gran parte dei nostri vicini, ruoli diversi. Una diversità che, comunque, non sembra in grado di alterare la sostanza delle considerazioni precedenti. Infatti, anche per il nostro paese le considerazioni economiche e le preoccupazioni per i riflessi interni hanno rappresentato l'elemento determinante delle scelte politiche, che si sono modificate nel tempo per adeguarsi al mutare delle caratteristiche del fenomeno. Un fenomeno, i cui cambiamenti sono stati a volte così intensi e rapidi da rendere in tempi estremamente brevi del tutto inadeguate le normative esistenti, arrivando anche a ribaltare completamente le priorità politiche dei paesi interessati. Così, in una prima fase è il paese d'emigrazione, l'Italia, a premere per un'immigrazione controllata e gestita attraverso accordi specifici, mentre sono quelli d'immigrazione ad aver tutto l'interesse a lasciare alle forze del mercato il compito di indirizzare il fenomeno per massimizzarne i vantaggi, non disdegnando di ricorrere anche a ripetute regolarizzazioni. In un secondo momento, invece, è per i paesi d'arrivo che diventa prioritario controllare i flussi, attribuendo agli eventuali accordi con quelli di partenza soprattutto la funzione di sostegno a questo obiettivo principale.

In definitiva, le stesse difficoltà e contraddizioni che caratterizzano l'evoluzione delle politiche migratorie italiane confermano l'utilità di un approccio equilibrato e flessibile al problema, capace di inserire i provvedimenti in un quadro che tenga conto della storia e della cultura del paese, sia regolarmente rivisto e aggiornato alla luce dei risultati raggiunti e cerchi di evitare che posizioni demagogiche di rifiuto dell'immigrazione monopolizzino la formazione della pubblica opinione (Papademetriou e Hamilton 1995). Se questa si configura come la strada più produttiva e utile nella formulazione di una politica migratoria bisogna prendere atto che il nostro paese se n'è discostato in più di un'occasione. Passato e presente della nostra storia migratoria sono, ad esempio, ancora lontani dall'aver trovato una lettura unitaria, i provvedimenti per queste due realtà hanno seguito cammini sostanzialmente separati, se non apertamente divergenti, tanto che a volte gli interessi dei migranti di ieri e quelli degli immigrati di oggi sono stati visti in aperta contrappo-

sizione. La necessità di rivedere la normativa alla luce dei risultati raggiunti si scontra con un atteggiamento tipicamente italiano che privilegia la fase di formulazione delle leggi a quella della verifica dei risultati ottenuti (Bolaffi 1996) e da cui deriva anche un'attenzione insufficiente all'informazione statistica sul fenomeno (Bonifazi 1998). In questo quadro, i due rapporti della Commissione per le politiche d'integrazione (Zincone 2000a; 2001a), pur con i loro limiti, sembrano destinati a rimanere un caso felice ma isolato; mentre, confrontando il materiale statistico ufficiale prodotto per quasi un secolo sulla nostra emigrazione con quello a disposizione per molto tempo sull'immigrazione o sulle collettività italiane all'estero, l'impressione è purtroppo quella di un cammino a ritroso. In cui ha prevalso la frammentazione delle responsabilità nella fase di produzione dei dati, la scarsa diffusione o la difficilissima reperibilità e intempestività di statistiche relative ad aspetti essenziali del fenomeno, alcuni dei quali sono spesso stati proprio al centro dei provvedimenti di legge. Per l'ultimo punto, infine, non c'è dubbio che considerazioni di ordine demagogico abbiano avuto un peso rilevante nel processo che ha portato alla formulazione della legge più recente, anche se la loro influenza appare notevolmente diminuita nell'applicazione concreta del provvedimento.

La storia degli ultimi sessant'anni della dinamica migratoria italiana e delle nostre politiche in materia mostrano, comunque, come siano le situazioni, gli interessi e le normative dei paesi d'arrivo a contribuire in maniera decisiva agli esiti del fenomeno. Le ben diverse evoluzioni dei nostri flussi d'emigrazione lo dimostrano chiaramente e suggeriscono, sul piano storico, l'utilità di valutare le politiche tenendo ben presenti i due poli della dinamica migratoria e non dimenticando quanto, per una paese di partenza, sia generalmente difficile ottenere grandi risultati in questo campo. A voler trarre delle indicazioni di sintesi, a conclusione del percorso compiuto dalle politiche migratorie italiane nel primo sessantennio dell'Italia repubblicana tre appaiono le questioni che prioritariamente si pongono all'attenzione: partecipare all'elaborazione della politica comune dell'Unione, valorizzare la nostra emigrazione senza dimenticare la realtà dell'immigrazione e sviluppare un modello italiano di inserimento e di integrazione.

<sup>1</sup> Corsivo nell'originale.

<sup>2</sup> Su due punti relativi alle modalità di espulsione la Corte Costituzionale ha espresso nel luglio del 2004 un giudizio di incostituzionalità.



## Bibliografia

- U. Ascoli 1979, *Movimenti migratori in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di) 2001, *Storia dell'emigrazione italiana. Partenze*, Donzelli, Roma.
- P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di) 2002, *Storia dell'emigrazione italiana. Arrivi*, Donzelli, Roma.
- A.M. Birindelli 1984, *Dalle grandi emigrazioni di massa all'arrivo dei lavoratori stranieri: un secolo di esperienza migratoria in Italia*, Dipartimento di scienze demografiche dell'Università di Roma "La Sapienza", Materiali di studi e di ricerche 5.
- S. Boffo 2002, *Il modello mediterraneo nel quadro delle nuove migrazioni internazionali*, «La Critica Sociologica», 143-144, 88-104.
- G. Bolaffi 1996, *Una politica per gli immigrati*, il Mulino, Bologna.
- A. Boncompagni 2002, *In Australia*, in Bevilacqua *et al.* (a cura di), 111-119.
- P. Bonetti 1993<sup>2</sup>, *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario. Lineamenti e guida pratica*, Maggioli, Rimini.
- P. Bonetti 1998, *La nuova legge italiana sull'immigrazione: una prima lettura*, «Studi Emigrazione», 35, 129, 137-149.
- C. Bonifazi 1998, *L'immigrazione straniera in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- C. Bonifazi 2003, *Central and Eastern European Countries and the new reality of European international migration* in I.E. Kotowska, J. Józwiak (a cura di), *Population of Central and Eastern Europe. Challenges and opportunities. European Population Conference 2003, Warsaw, 26-30 August 2003*, Statistical Publishing Establishment, Warsaw, 415-439.
- C. Bonifazi, G. Gesano 1994, *Immigrazione straniera tra regolazione dei flussi e politiche di accogliimento*, in A. Golini (a cura di), *Tendenze demografiche e politiche per la popolazione. Terzo rapporto IRP sulla situazione demografica italiana*, Il Mulino, Bologna, 259-289.
- R. Bontempi 2001, *Verso una politica europea dell'immigrazione ed un regime comune in materia di asilo* (sito web: [www.stranieriinitalia.com/briguglio/immigrazione-e-asilo/2001/aprile/bontempi-comunicazione.html](http://www.stranieriinitalia.com/briguglio/immigrazione-e-asilo/2001/aprile/bontempi-comunicazione.html)).
- W.R. Brubaker 1989, *Introduction*, in W.R. Brubaker (a cura di), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Lanham, 1-27.
- C. Bucciante 1987, *Le disposizioni elvetiche in materia di immigrazione e il movimento migratorio italiano*, «Studi Emigrazione», 24, 87, 374-400.
- R. Cagiano de Azevedo 1995, *Le migrazioni internazionali. Il cammino di un dibattito*, Giappichelli, Torino.
- L. Cajani, B. Mantelli 1993, *Lavorare in Germania: gli italiani dall'«Asse» al Mercato Comune Europeo*, in J. Petersen (a cura di), *L'emigrazione tra Italia e Germania*, P. Lacaita editore, Manduria, 89-115.
- F. Calvanese 1983, *Emigrazione e politica migratoria negli anni settanta*, Pietro Laveglia, Salerno.
- M. Carfagna 2002, *I sommersi e sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, in A. Colombo, G. Sciortino (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna, 53-87.
- V. Castronovo 1975, *La storia economica*, in *Storia d'Italia*, 4, *Dall'Unità a oggi*, 1, Einaudi, Torino, 5-506.
- P. Cinanni 1974, *La scelta del governo italiano nel secondo dopoguerra*, «Il Ponte», 30, 11-12, 1342-1358.
- S.B. Clough, R.T. Rapp 1984, *Storia economica d'Europa*, Editori Riuniti, Roma.
- C. Colella, G.P. Scarano 1998, *La legislazione sui migranti*, «Lucani nel mondo», 1-2, 91-102.
- M. Colucci 2002, *Il voto degli italiani all'estero*, in Bevilacqua *et al.* (a cura di), 597-609.
- M. Colucci 2003, *Chiamati, partiti e respinti: minatori italiani nella Gran Bretagna del II dopoguerra*, «Studi Emigrazione», 40, 150, 329-349.
- A. De Clementi 2002, *La legislazione dei paesi d'arrivo*, in Bevilacqua *et al.* (a cura di), 421-438.
- F. Devoto 2002, *In Argentina* in Bevilacqua *et al.* (a cura di), 25-54.
- A. Del Boca 1984, *Gli italiani in Africa Orientale*, 3, Laterza, Bari.
- M. Frey, U. Mammey 1996, *Impact of migration in the receiving countries. Germany*, CICRED e IOM, Geneva.
- A. Golini 2000, *L'emigrazione italiana all'estero e la demografia dell'immigrazione straniera in Italia*, in Zincone 2000a.
- A. Golini, F. Amato 2001, *Uno sguardo a un secolo e mezzo di emigrazione italiana*, in Bevilacqua *et al.* (a cura di), 45-60.
- A. Graziani 2003, *Introduzione* a M. Rossidoria, *Scritti sul Mezzogiorno*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli, 5-13.
- A. Guameri 2001, *La recente emigrazione italiana in Europa: Francia, Regno Unito e Svizzera a confronto*, IRP-CNR working paper 2.

- M. Livi Bacci 2003, *Immigrazione: nuova legge, ma quale politica?*, «Il Mulino», 51, 5, 903-908.
- G. Meyer Sabino 2002, *In Svizzera*, in Bevilacqua *et al.* (a cura di), 147-158.
- A. Morelli 2002, *In Belgio*, in Bevilacqua *et al.* (a cura di), 159-170.
- G. Mori 1994, *L'economia italiana (1945-1958)*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, 1, *La costituzione della Democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta*, Einaudi, Torino, 129-230.
- B. Nascimbene 1988, *Lo straniero nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano.
- B. Nascimbene 2003, *Nuove norme in materia di immigrazione. La legge Bossi-Fini: perplessità e critiche*, «Corriere Giuridico», 4, 532-540.
- D.G. Papademetriou, K.A. Hamilton 1995, *Managing uncertainty: regulating immigration flows in advanced industrial countries*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.
- F. Pastore 2002, *La comunità sbilanciata. Diritto della cittadinanza e politiche migratorie nella storia italiana post-unitaria* (sito web: [www.stranieriinitalia.com/briguglio/immigrazione-e-asilo/2002/giugno/maggio2004](http://www.stranieriinitalia.com/briguglio/immigrazione-e-asilo/2002/giugno/maggio2004)).
- L. Prato 1976, *Sviluppo del capitale ed emigrazione in Europa: la Francia*, Mazzotta, Milano.
- R. Pupo 2001, *L'esodo forzoso dall'Istria*, in Bevilacqua *et al.* (a cura di), 385-396.
- E. Pugliese 1991, *La portata del fenomeno e il mercato del lavoro*, in M.I. Maciotti, E. Pugliese, *Gli immigrati in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 5-89.
- E. Pugliese 2002a, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna.
- E. Pugliese E. 2002b, *Immigrazione e politiche migratorie in Europa e in USA*, «La Critica Sociologica», 143-144, 1-8.
- E. Pugliese 2002c, *In Germania*, in Bevilacqua *et al.* (a cura di), 121-132.
- B. Ramirez 2002, *In Canada*, in Bevilacqua *et al.* (a cura di), 89-96.
- C. Ribolzi 1962, *La legislazione italiana in tema di migrazioni interne*, in Centro di ricerche industriali e sociali di Torino (a cura di), *Immigrazione e industria*, Edizioni di Comunità, Milano, 149-162.
- F. Romero 1993, *L'emigrazione italiana negli anni '60 e il Mercato Comune Europeo*, in J. Petersen (a cura di), *L'emigrazione tra Italia e Germania*, Manduria, P. Lacaita editore, 117-137.
- F. Romero 2001, *L'emigrazione operaia in Europa (1948-1973)*, in Bevilacqua *et al.* (a cura di), 397-414.
- D. Sabatino 2004, *Le politiche migratorie*, in E. Pugliese (a cura di), *Lo stato sociale in Italia. Un decennio di riforme. Rapporto IRPPS-CNR 2003-2004*, Donzelli, Roma, 279-322.
- P. Scevi 2003, *Gli aspetti controversi della regolarizzazione dei lavoratori stranieri in Italia*, «Studi Emigrazione», 40, 149, 181-188.
- E. Sonnino 1995, *La popolazione italiana dall'espansione al contenimento*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, 2, *La trasformazione dell'Italia sviluppo e squilibri*, 1, *Politica, economia, società*, Einaudi, Torino, 532-585.
- E. Sori 1979, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Il Mulino, Bologna.
- E. Sori 2003, *La politica emigratoria italiana, 1860-1973*, «Popolazione e Storia», 1, 139-171.
- A. Spire 2002, *Un régime dérogatoire pour une immigration convoitée. Les politiques françaises et italiennes d'immigration/émigration après 1945*, «Studi Emigrazione», 39, 146, 309-323.
- J.D. Steinert 1993, *L'accordo di emigrazione italo-tedesco e il reclutamento di manodopera italiana negli anni Cinquanta*, in J. Petersen (a cura di), *L'emigrazione tra Italia e Germania*, P. Lacaita editore, Manduria, 139-167.
- G. Tapinos 1975, *L'immigration étrangère en France. 1946-1973*, Presses Universitaires de France, Paris.
- G. Tassello 1990, *La Conferenza nazionale dell'immigrazione (Roma, 4-6 giugno 1990)*, «Studi Emigrazione», 22, 98, 146-150.
- M. Telò 1996, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, 3, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, 1, *Economia e società*, Einaudi, Torino, 131-248.
- L. Tosi 2002, *La tutela internazionale dell'emigrazione*, in Bevilacqua *et al.* (a cura di), 439-456.
- A. Trento 2002, *In Brasile*, in Bevilacqua *et al.* (a cura di), 3-23.
- G. Zincone (a cura di) 2000a, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- G. Zincone 2000b, *Introduzione e sintesi. Un modello di integrazione ragionevole*, in G. Zincone 2000a, 13-120.
- G. Zincone (a cura di) 2001a, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- G. Zincone 2001b, *Introduzione e sintesi. Utili, uguali, dissimili*, in G. Zincone 2001a, 17-81.
- G. Zincone, L. Di Gregorio 2002, *Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo integrato*, «Stato e Mercato», 66, 433-466.
- A.R. Zolberg 1989, *The next waves: migration theory for a changing world*, «International Migration Review», 23, 3, 403-430.