

Immigrazione e politiche migratorie nell'era berlusconiana

di Enrico Pugliese

1. Premessa

Nel corso del primo decennio di questo secolo la realtà della immigrazione italiana è stata governata dagli orientamenti della coalizione guidata da Silvio Berlusconi, con una presenza e un impegno da parte del partito della Lega Nord superiore a quello espresso in altri ambiti. Va però tenuto presente, come elemento di complessità, il fatto che il quadro normativo di base nel campo della politica migratoria - ancorché fortemente intaccato e messo sempre in discussione - è ancora quello del TU delle leggi sulla immigrazione che in sostanza è basato sulla legge Turco Napolitano approvata nel corso della legislatura di Centro Sinistra (I governo Prodi): un quadro normativo sostanzialmente progressista e orientato alla solidarietà nei confronti degli immigrati (anche se non privo di qualche elemento repressivo, per altro inefficace quanto crudele). A complicare ulteriormente il quadro si aggiunge l'immagine disorientante che a prima vista (e forse non solo) si ricava dall'osservazione dei provvedimenti approvati dai governi guidati di Silvio Berlusconi se messi in rapporto alle dichiarazioni in materia fatte da esponenti governativi. In primo luogo si nota una decisa incoerenza anzi, in qualche caso, una vera e propria contraddizione tra programmi elettorali e provvedimenti approvati. La coalizione elettorale risultata vincente alle elezioni del 2002 si era presentata con un programma nel quale primeggiava lo slogan "via gli immigrati clandestini" (con ciò intendendo gli immigrati irregolari). Ebbene il primo e principale provvedimento preso da quel governo fu la più grande stabilizzazione di lavoratori irregolari attraverso una delle più grandi sanatorie della storia delle politiche migratorie. Si è trattato di un utile (anzi utilissimo) provvedimento soprattutto per i lavoratori immigrati. Ma la questione non è questa: il punto che intendo sottolineare è la incoerenza.

E le contraddizioni non si fermano qui. Anche provvedimenti più corrispondenti alla linea di chiusura anti-immigrati, e a volte anche effettivamente persecutori, non riflettono del tutto gli orientamenti espressi in un primo momento a livello governativo e istituzionale: essi sono, per così dire, mitigati nel passaggio dalla proposta politica e relativo dibattito alla proposta di legge (anche se avanzata da titolari di incarichi politici molto elevati), al provvedimento così come approvato dal governo (ancora prima di correzioni imposte dal passaggio alla firma presidenziale). In generale le modificazioni sono state determinate dagli evidenti profili di incostituzionalità di qualche parte dei provvedimenti o dalla loro incompatibilità con convenzioni sottoscritte in sede ONU o UE oppure dalla patente inefficacia della norma rispetto allo scopo o, infine, dalla pura e semplice inutile crudeltà di interventi che al loro annuncio hanno irritato, oltre che l'opposizione, anche la maggior parte del mondo cattolico e a volte le stesse gerarchie ecclesiastiche. Come esempio di provvedimento reso molto più innocuo rispetto alla proposta iniziale si può pensare alla notoria vicenda delle 'ronde'. Sul piano umano e morale, ma anche su quello del diritto, le proposte in materia della Lega Nord - nelle loro versioni iniziali, non smentite da esponenti con responsabilità istituzionali - erano davvero preoccupanti. Il farsi giustizia da sé - nella migliore delle ipotesi - o - nella peggiore - il branco razzista armato (come era nell'immaginario non solo delle potenziali vittime ma anche dei sedicenti 'garanti della sicurezza') segnava la messa in discussione di un principio fondamentale delle società moderne: il monopolio statale della violenza. Ma in effetti, se si passa dalle proposte iniziali alla norma di legge che regola 'le ronde', le preoccupazioni si riducono. La libertà di azione squadrista, che le prime postulavano, è in sostanza scomparsa. E con essa sono scomparse anche le offerte dei 'probi cittadini' di partecipare alle ronde medesime. Esse non interessano più a nessuno. Evidentemente - se si può fare dell'ironia su di un fatto drammatico - "non c'è più gusto".

Non per questo c'è da essere tranquilli. A parte il fatto che alcuni provvedimenti di stampo razzista - si pensi alle impronte delle mani dei bambini rom - sono poi passati comunque, lo stesso dibattito e le proposte razziste e discriminatorie (quale che sia stato il loro esito) hanno avuto un effetto di incitamento alla discriminazione al solo annuncio. Altri provvedimenti, come l'istituzione del "contratto di soggiorno" - ora rinnegato finanche da uno dei suoi proponenti (l'on.Fini) - hanno raggiunto effettivamente lo scopo di rovinare la vita di centinaia e centinaia di migliaia di lavoratori immigrati. Quindi non si tratta solo di dichiarazioni che lasciano il tempo che trovano perché anche le minacce e le proposte corrette o annullate nel corso del dibattito hanno pesato e pesano come macigni. Data l'autorità dalla quale provenivano le informazioni, i giudizi e le proposte riguardanti gli immigrati hanno avuto un peso importante sull'opinione pubblica. E di certo non hanno giovato all'integrazione e alla tolleranza. Hanno invece reso più insicura la

situazione degli stranieri e – forse – anche quella degli italiani.

Prima di entrare nel merito della questione è necessaria una ulteriore premessa. Sul piano della immigrazione e delle politiche il governo in carica è stato particolarmente attivo e deciso. Soprattutto gli ultimi anni - quelli del 'decreto sicurezza' e delle esternazioni del Ministro Maroni su i fatti di Rosarno' e quant'altro - hanno fatto registrare un salto di qualità nel discorso sugli immigrati e nella costruzione dell'immagine dell'immigrato suggerita all'opinione pubblica. Si pensi alle dichiarazioni del ministro Maroni secondo il quale l'immigrazione clandestina avrebbe stimolato lo sviluppo della criminalità organizzata. 'Blaming the victim' è definito in America questo processo di colpevolizzare la vittima di una situazione di disagio e discriminazione. Le vittime della criminalità organizzate vengono nel nostro caso identificati con i loro oppressori.

2.Un fenomeno in estensione e cambiamento continui

Ma cominciamo con il chiarire il quadro della realtà della immigrazione italiana per poi entrare più dettagliatamente in merito alle politiche migratorie. Il dato più macroscopico registrato nel corso del decennio è che il flusso - e conseguentemente l'universo degli immigrati presenti nel paese - ha avuto rispetto ai decenni precedenti una ulteriore notevole espansione che ha riguardato tutte le sue componenti demografiche e sociali. Alla espansione degli ingressi e delle collettività degli immigrati presenti nel paese ha corrisposto una altrettanto grande modificazione della loro composizione per nazionalità, età e qualificazione professionale. Per quel che riguarda le nazionalità, l'aspetto più importante è l'ulteriore spostamento dell'origine del flusso dai paesi africani e asiatici a quelli dell'Europa dell'Est, sia "neo-comunitari" che non appartenenti all'Unione. Questo con una novità di grande rilievo: non solo sono entrati a far parte dell'Unione Europea un numero crescente di paesi a forte pressione migratoria verso l'Italia (in primis Polonia e, soprattutto, Romania) ma sono stati eliminati progressivamente i provvedimenti di 'moratoria' nei confronti di questi paesi - discriminatori in quanto limitativi della libera circolazione delle persone - istituiti al momento della prima fase dell'allargamento. Detto per inciso, uno dei provvedimenti più utili per gli immigrati emanati nel corso della breve stagione del secondo governo Prodi fu proprio l'eliminazione del diritto di libera circolazione dei lavoratori appartenenti ai nuovi paesi dell'Unione. Questo significa ad esempio che i rumeni, i quali ormai danno il più alto contributo all'immigrazione italiana, e che da soli sono circa un milione, hanno il diritto di entrare e stabilirsi in Italia senza visto o limitazioni previste per gli altri immigrati.

Per quel che riguarda la composizione demografica, gli aspetti più importanti sono l'aumento del numero dei bambini e in generale dei minori (nati in Italia e non) e l'aumento della componente femminile, sia per le donne arrivate per ricongiungimento familiare sia per le donne autonomamente immigrate per lavoro. L'aumento continua a riguardare una categoria particolare di lavoratrici, le assistenti familiari, soprattutto per gli anziani (le badanti). Nei loro confronti in effetti c'è un occhio di riguardo da parte del governo in carica. Ma, se provenienti da paesi esterni all'Unione, le nuove discriminazioni riguardano anche loro. Infine la specificità dell'immigrazione mediterranea rappresentata dalla presenza di lavoratrici immigrate a impiegate a servizio delle famiglie è stata sempre fortissima in Italia. E, data la specializzazione etnico-lavorativa degli immigrati, è comprensibile come la crescente diffusione di queste figure professionali vada di pari passo con l'immigrazione dai paesi dell'Est.

Per quel che riguarda la crescita numerica, la dimensione quantitativa conosciuta della immigrazione italiana è fortemente influenzata dai processi di regolarizzazione ('sanatorie' o altri interventi volti comunque a sortire l'effetto di far passare un consistente numero di immigrati dalla condizione di irregolari a quella di regolari). L'incremento complessivo avvenuto nel corso di questo decennio riflette un andamento degli ingressi abbastanza regolare e sistematico. Ma dai dati ufficiali risulta l'esistenza di momenti di particolare intensificazione del fenomeno, che però riflettono non tanto l'effettivo andamento annuale bensì, più che altro, l'ingresso dei lavoratori immigrati nella condizione di regolarità dovuto appunto all'operare delle sanatorie, i cui effetti si vedono nell'anno successivo a quello di emanazione dei provvedimenti. Per esempio l'accelerazione registrata un po' prima di metà decennio è il riflesso di alcuni provvedimenti di sanatoria interni o collegati alla legge Bossi-Fini. Come si vedrà, in questo provvedimento di legge coesistevano elementi di realismo e di apertura nei confronti degli immigrati (espressi appunto dalla sanatoria) con elementi di chiusura, quali il citato "contratto di soggiorno", un meccanismo che ha reso molto più precaria e difficile la vita degli immigrati.

L'aumento delle presenze ufficiali negli anni a noi più vicini è invece dovuto ai "decreti flusso" che decidevano il numero di lavoratori da ammettere in Italia sulla base di improbabili calcoli di esigenze del

mercato del lavoro e politiche concordate con i paesi di provenienza. In linea teorica l'immigrazione prevista dai "decreti flusso" avrebbe dovuto essere costituita da persone residenti all'estero destinate ad arrivare in Italia grazie alla chiamata nominativa a norma del decreto. In realtà – come era evidente e noto a tutti – si trattò di pure e semplici sanatorie, giacché la stragrande maggioranza dei beneficiari dei decreti si trovavano già in Italia in condizione di irregolarità o perché entrate illegalmente o per molteplici altri motivi. L'operazione fu ripetuta due volte nel corso di questo decennio determinando un incremento significativo della popolazione straniera in Italia in condizioni di regolarità.

Va anche ricordato che la componente straniera della popolazione residente in Italia ha determinato nel corso del decennio un incremento della popolazione complessiva del paese, dando luogo in conseguenza a una significativa inversione di tendenza rispetto ai decenni precedenti. Inoltre l'incremento della popolazione straniera è dovuto non solo ai nuovi ingressi ma, in misura crescente, alla nascita di bambini con genitori stranieri. E' inutile forse precisare il fatto che al crescere del numero dei nati stranieri cresce anche l'incidenza sul totale dei nati in Italia

Le trasformazioni avvenute nel corso del decennio hanno portato la dimensione dell'immigrazione italiana, non solo sopra la media dei paesi dell'Europa mediterranea, cioè dei paesi di nuova immigrazione, ma anche prossima ai livelli che in passato si registravano solo nei paesi europei di grande immigrazione. E queste cifre – queste dimensioni quantitative del fenomeno migratorio - sono state raggiunte in un lasso di tempo relativamente breve. Attualmente gli immigrati in Italia si avvicinano ai quattro milioni di persone, tra regolari e irregolari, lavoratori e non lavoratori, adulti e minori. Secondo il dato anagrafico essi dovrebbero essere comunque oltre 3 milioni. In questo aumento della popolazione la componente rappresentata dai minori ha pesato in maniera significativa e non è un caso la sua incidenza sul totale degli immigrati sia andata progressivamente crescente.

All'inizio dell'esperienza migratoria italiana i minori avevano una consistenza e una incidenza modesta ma a partire dagli novanta c'è stato un aumento significativo, un vero e proprio boom con il risultato di una modificazione significativa della popolazione straniera e della sua immagine nella società italiana. Questo implica un'attenzione particolare alla questione della scolastica, a cominciare dalla giusta collocazione nelle diverse classi dei bambini e dei ragazzi nati all'estero e arrivati in Italia a età differenti. Per ora si sta facendo esattamente l'opposto. La proposta del tetto massimo per gli alunni stranieri in classe è espressione di una linea che non intende affrontare in senso solidale (e utile per il Paese oltre che per gli immigrati) la questione.

Alla presenza già nota – e oggetto di analisi – nei decenni scorsi sui bambini alle elementari si è aggiunta ora la significativa presenza nella scuola secondaria. Ma a questo dato assolutamente positivo non sembrano corrispondere dati altrettanto confortanti per quel che riguarda i risultati scolastici. La questione è di grande rilievo per i suoi riflessi sul mercato del lavoro. Gli insuccessi scolastici, come mostrano le esperienze dei figli di immigrati italiani in Germania, si traducono in tempi brevi in insuccessi sul mercato del lavoro.

3. Problema o risorsa

Che gli immigrati servano alla economia e alla società italiana non lo nega più nessuno. Quanto dessi contribuiscono al Pil nazionale non lo so e non so quanto sono attendibili i dati che ogni tanto ci vengono propinati. Certo è che essi, se adulti, in massima parte lavorano e pertanto contribuiscono alla ricchezza del paese. Hanno, ovviamente tassi di attività più alti degli italiani, anche se la loro condizione occupazionale è noto più precaria. Quelli occupati ufficialmente sono ormai oltre un milione e mezzo. Se a questo numero aggiungiamo quello degli immigrati ufficialmente disoccupati si ha una popolazione attiva (o insieme delle forze di lavoro) straniera di circa un milione e 750 mila unità; il che porta il tasso di attività (vale dire l'incidenza della popolazione presente a qualunque titolo nel mercato del lavoro sulla popolazione totale) a un valore del 73,5%, molto più alto – come si diceva - di quello della popolazione italiana. E ciò è tutt'altro che sorprendente: la popolazione immigrata ha sempre e ovunque in generale un'incidenza dei lavoratori superiore a quella della popolazione totale. Ad esempio questo si verifica anche tra gli italiani in Germania, nonostante la maturità di questa esperienza migratoria e il lungo periodo di tempo trascorso dall'inizio dei processi di stabilizzazione.

Per quel che riguarda la distribuzione territoriale dei lavoratori immigrati è sempre più evidente la loro concentrazione nelle regioni del Centro-nord. In queste regioni i lavoratori stranieri sono un milione e 400 mila, mentre nel Mezzogiorno assommano soltanto a 182 mila: davvero una differenza di tutto rilievo. In percentuale, sul totale degli occupati i lavoratori stranieri incidono al Centro-nord per circa l'8% e nel Sud solo per il 3%. Naturalmente questi dati si riferiscono alle persone residenti nel nostro paese e ufficialmente

registrate. Tuttavia che esiste ancora una quota significativa di lavoratori che per forza di cose non possono essere registrati. Non essendo forniti di permesso di soggiorno, essi sono occupati per necessità di cose al nero e le stime relative alla dimensione della loro presenza vanno prese con le dovute riserve.

E' difficile valutare quanto risulterebbe diverso il quadro se si prendesse in considerazione, oltre all'occupazione ufficiale, anche quella informale, cioè quella dei lavoratori non forniti di regolare permesso di soggiorno o comunque in condizione di lavoro irregolare. Ed è presumibile che l'incidenza di questi – il che non vuol dire anche il numero assoluto – sia maggiore nelle regioni meridionali per effetto di una maggiore diffusione delle condizioni di lavoro nero [Blangiardo e Farina 2008]. Comunque è risultato sempre più chiaro nel corso del decennio che a livello di massa l'immigrazione è soprattutto un fenomeno riguardante le regioni del Nord, oltre che il Lazio per la presenza di Roma, che si contende a Milano il primato dell'immigrazione in Italia.

Già nel decennio scorso si era notata una presenza sempre più determinante degli immigrati nelle attività industriali, concentrata ovviamente in tutte le aree del Centro nord. Si tratta di una presenza in sistematica crescita in rapporto a una domanda di lavoro dinamica, talché i lavoratori stranieri hanno finito per rappresentare una componente crescente dei nuovi assunti in fabbrica in diverse regioni del paese. Ma sono emerse do recente preoccupazioni per licenziamenti dovuti alla crisi produttiva in corso (2009) ed è difficile dire quanto minacciata dalla situazione di recessione che si sta vivendo in questo periodo.

Comunque in tutto il decennio questo incremento dell'occupazione industriale si è riflessa anche in una sistematica crescita di iscritti ai sindacati tra gli stranieri che ha compensato la stasi o la riduzione degli iscritti di nazionalità italiana. Le ricerche condotte in fabbrica [Mottura 2008, Rinaldini 2008] confermano una significativa presenza sindacale e anche un'attiva partecipazione, anche se la presenza tra i quadri e i dirigenti sindacali è meno che proporzionale rispetto alla loro presenza i fabbrica e in rapporto agli iscritti. I dati dell'Inps e dell'Inail mostrano quanto elevato e crescente sia il loro numero anche in ambiti occupazionali, che pur presentando caratteristiche di temporaneità, comunque rientrano nell'occupazione ufficiale. Secondo i dati Inps e Inail, gli immigrati assicurati presso gli istituti si aggirano in entrambi i casi intorno al milione e mezzo. C'è da notare infine – anche se la cosa non riguarda solo l'industria - una continua diversificazione della struttura occupazionale, espressa dalla crescente incidenza del lavoro autonomo legato all'*ethnic business*, oltre che all'estendersi delle qualifiche e delle mansioni degli immigrati presenti nel settore terziario. Infine, una questione importante è il persistere della condizione di lavoro nero e gravemente sfruttato nella quale sono costretti a vivere molti immigrati, soprattutto se irregolari. Non è certo una novità, solo che invece che scomparire il fenomeno in alcune parti del paese, soprattutto nel Mezzogiorno, e in alcuni settori, soprattutto nell'edilizia e in agricoltura, il fenomeno si è andato semmai consolidando. Ormai da tempo si denuncia un problema che nei decenni precedenti sembrava fosse destinato a scomparire: il mercato delle braccia. Ma il lavoro nero ha una diffusione parimenti grave anche in altri settori, in particolare nel lavoro domestico e, più generalmente, nel lavoro alle dipendenze delle famiglie. Nel corso del decennio si è andata approfondendo quella dicotomia tra una fascia maggioritaria di lavoratori immigrati, che pur tra mille difficoltà sono riusciti a consolidare la propria posizione, e un'altra che persiste in condoni di grave marginalità e miseria.

Resta presente una vasta area nella quale si esercitano “condizioni di grave sfruttamento” secondo la definizione suggerita nel 2007 dal Ministero delle Pari Opportunità che su questa tematica ha lanciato una significativa azione di ricerca. Sulla questione mancano tuttavia ricerche e documentazione, se si escludono alcune lodevoli eccezioni. Ci sono inchieste-denuncia – non sistematiche– come lo studio di Medici Senza Frontiere, *I frutti dell'ipocrisia condotto*, nel 2005 e replicato nel 2007 [Msf 2005, 2007]. Un altro utile affondo in un'area particolare del Mezzogiorno, la Piana del Sele, condotto da un esponente del sindacato Flai-Cgil, Anselmo Botte, *Mannaggia la miseria* (con l'accento sulla i secondo la pronuncia degli immigrati provenienti in genere da paesi africani francofoni)(Botte 2008)dà voce diretta ai lavoratori immigrati nel racconto delle loro condizioni di vita e di lavoro, comprese le gravi forme di controllo da parte dei 'caporali', tema, quest'ultimo, affrontato in maggior dettaglio nel libro di Alessandro Leogrande *Uomini e caporali* (2008). Esistono naturalmente anche reportages giornalistici di diverso valore. Ma nel 2010 l'attenzione si è conctrata sui 'fatti di Rosarno'

4.I cambiamenti nell'opinione pubblica e le responsabilità istituzionali

Per quel che riguarda i cambiamenti avvenuti nell'orientamento nella società italiana e nelle forze politiche di governo un'analisi delle iniziative legislative portate avanti dopo il 2002, ma soprattutto dopo il 2007, mostra l'evidente ed esplicito spostamento dall'asse della solidarietà a quello della sicurezza. Ma la cosa che

più impressiona è la caduta dei tabù nel discorso razzista. Esso è stimolato innanzitutto da una situazione di insicurezza generale, che genera aggressività, sulla quale non scarsa responsabilità hanno avuto i mezzi di comunicazione di massa sottolineando la mancanza di sicurezza nelle città e legandola alla presenza degli immigrati. Il nesso tra immigrazione e diffusione di criminalità e devianza - sottolineato oltre misura da alcuni organi di informazione - ha spinto l'opinione pubblica italiana in direzione della chiusura e della intolleranza. Ma ancora più determinanti sono state le dichiarazioni di ostilità, di dileggio e di esplicita offesa nei confronti degli immigrati portate avanti da alcuni settori della stampa e da alcune figure pubbliche. Non si potrebbero spiegare le manifestazioni di ostilità nei confronti degli immigrati e gli episodi recenti di violenza se non ci fossero dichiarazioni xenofobe senza ritegno di esponenti della Lega Nord o, sia pure più moderatamente, di altri rappresentanti politici e istituzionali^[1]. Queste dichiarazioni finiscono per essere un'incitazione all'intolleranza e all'odio razziale, così come lo è il continuo identificare gli immigrati in forzata condizione di irregolarità ('i clandestini' secondo la dizione comune) come delinquenti o minaccia per la sicurezza pubblica. La novità di questo scorcio finale di decennio è proprio la caduta dei tabù. Al "premetto che non sono razzista" che introduceva una volta i discorsi xenofobi, ora si sostituisce la esplicita e plateale espressione dei propri sentimenti. La storia è cominciata con il citato episodio delle impronte digitali dei rom (bambini compresi) qualche anno addietro ed è proseguita nel corso della legislatura attuale (dal 2007) con una serie di norme restrittive e a volte vessatorie sia creativamente proposte da amministratori locali razzisti sia introdotte nella legislazione statale.

5. Dalle politiche di accoglienza a quelle di discriminazione

Passiamo all'analisi delle politiche a partire dalla legislazione di base per arrivare ai provvedimenti attuali. Le prime leggi sull'immigrazione (mi riferisco alla legge n.943 del 1987 e la legge n.39 del 1990, nota – quest'ultima – come 'Legge Martelli') furono criticate dal colto e dall'inclita come provvedimenti a carattere emergenziale. Io non so cosa voglia dire esattamente questa critica, anche se probabilmente c'è qualcosa vero. Posso dire invece con convinzione che si trattava di provvedimenti di apertura nei confronti degli immigrati (cioè dei loro diritti e della possibilità di inserimento nella società italiana) per lo meno sul piano dei principi. La prima legge, nonostante notevoli ingenuità, stabiliva il principio della equiparazione del lavoratore straniero al lavoratore italiano (il che non mi sembra poco). La seconda legge, la 'Martelli', oltre a introdurre qualche norma progressista sull'asilo, introduceva i primi elementi di politica di integrazione. Entrambe le leggi poi contenevano dei provvedimenti di sanatoria volti a permettere la regolarizzazione dei lavoratori immigrati presenti sul territorio nazionali. A entrambi i provvedimenti – così come a quelli successivi – mancava una qualsiasi idea realistica sul come permettere e facilitare l'ingresso dei lavoratori stranieri in maniera regolare. Il che è all'origine di quella che si chiama solitamente clandestinità: data una spinta a emigrare e una persistente domanda di lavoro (con alcune caratteristiche) in un determinato paese (appunto l'Italia) gli immigrati entrano o regolarmente o irregolarmente. I provvedimenti restrittivi in parte (modesta) riducono il flusso, in parte lo trasformano da regolare in irregolare (o clandestino) con il paradosso: E' un antico paradosso della politica migratoria italiana che raggiungerà il suo grado massimo quando poi, nel periodo a noi più vicino, la 'clandestinità' diventerà reato. Ma – come si diceva all'inizio – la legge di base che ancora governa nei suoi principi e in una serie di norme la politica di immigrazione italiana è la legge Turco-Napolitano, la legge n.40 del 1998. Buona legge in materie di politiche sociali (poco praticate per mancati finanziamenti negli successivi). Buona legge sul piano dei diritti umani e sociali: si pensi alle norme sui ricongiungimenti familiari (che hanno contribuito a mutare il volto della immigrazione italiana) o all'art. 18 per la protezione e il reinserimento delle persone vittime della tratta (che si colloca fuori alla legislazione premiale). Legge con un neo enorme proprio sul piano dei diritti umani: l'istituzione dei cpt (centri di permanenza temporanea). Per motivi strani si trattò del provvedimento messo in atto con maggior speditezza e maggior entusiasmo coronato dalla strage del Centro di Serraino Vulpitta a pochi mesi dalla istituzione. Furono presto, definiti lager – e la definizione non mi sembra del tutto inappropriata. Non tutti sanno – a questo riguardo - che i centri erano stati pensati e istituiti soprattutto per le brave persone. Non credo di esagerare: i cpt non dovevano accogliere criminali o autori di reati per i quali era prevista la galera, ma per i lavoratori immigrati –padri di famiglia e non – con la sola e unica colpa di non essere in regola con il permesso di soggiorno. Il che a quell'epoca non era reato. Non a caso si chiamavano anche centri di detenzione amministrativa.

Non essendo carceri, i cpt non fornivano ai detenuti le garanzie che una normale struttura carceraria dovrebbe fornire. E lo stesso vale per gli attuali cie. Ma l'aspetto più stupefacente dei cpt, ancor più che la crudeltà, risultò essere rappresentato dall'inefficacia e dall'inutilità. E ciò – detto per inciso – porta a

ricordare che questo binomio (crudeltà e inefficacia) che caratterizza i provvedimenti attuali sull'immigrazione ha una tradizione antica. Dai cpt nei primi anni si usciva dopo trenta tristissimi giorni - costati dolore agli immigrati e una quantità di danaro sterminata allo stato - con un foglio di via che certificava la condizione di irregolarità.

Non è il caso di insistere su questa tematica che è stata oggetto di molti studi, ricerche di campo e inchiesta giornalistiche o istituzionali. Basti citare per tutti l'attenzione sistematica che ad essi ha dato la rivista dell'Asgi. Ora che si possono effettuare le deportazioni grazie ai forzosi accordi con alcuni paesi di provenienza e soprattutto grazie al contributo della Libia l'inefficacia si è ridotta a danno degli immigrati, Ma varrà la pena di tornare su questo punto.

La prima virata di orientamento in materia di politiche migratorie la si ha con la cosiddetta Legge Bossi-Fini del 2002, che inasprisce alcune norme del TU e che introduce soprattutto un forte elemento di complicazione rappresentato dal cosiddetto "contratto di soggiorno". Anche in questo caso si tratta innanzitutto di una norma poco funzionale che non tiene in alcun modo conto della complessità del mercato del lavoro italiano. Il provvedimento aveva voluto incidere sul ruolo degli immigrati in quanto lavoratori, insistendo sul carattere temporaneo della loro presenza, collegando il permesso di soggiorno a uno specifico contratto di lavoro (da cui il nome). Della legge, tutt'ora in vigore, vanno segnalati essenzialmente due punti volti rispettivamente a limitare gli ingressi legali e a ridurre il periodo di presenza legale per coloro i quali godono di permesso di soggiorno.

Per quanto riguarda questo secondo aspetto, vale la pena di insistere in maggior dettaglio. Il testo di legge recita come segue: "Il permesso di soggiorno per motivi di lavoro è rilasciato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro (...). La durata del relativo permesso di soggiorno comunque non può superare: in relazione ad uno o più contratti di lavoro stagionali, la durata complessiva di nove mesi; in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, la durata di un anno; in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la durata di due anni." Insomma si postula una temporaneità della presenza di lavoratori stranieri destinati ad andarsene alla fine del rapporto di lavoro per il quale sono arrivati. Ma questo contrasta nettamente con quanto avvenuto fin'ora: gli immigrati proprio per la loro flessibilità sono estremamente mobili sia nel territorio, sia da un lavoro all'altro. L'introduzione del "contratto di soggiorno" non sembra aver tenuto conto di questo. Esso nella sua versione letterale è risultato sostanzialmente impraticabile in agricoltura e in larga parte dell'edilizia per le caratteristiche stagionali di quelle attività (dove i rapporti di lavoro sono in generale ben più di due durante un anno). Esso risulta inadeguato anche per l'industria perché presuppone scarsa mobilità dei lavoratori. Esso, infine, funziona ancor meno quando il datore di lavoro è la famiglia, dato il tipo di lavoro e le relazioni instaurate tra famiglia datrice di lavoro e assistente immigrata. Con il contratto di soggiorno si riduce il ruolo del lavoratore immigrato a semplice fornitore della prestazione fisica lavorativa, a semplice forza lavoro. Egli ha diritto di stare in Italia solo nella misura in cui lavora, anzi dimostra di lavorare (il che non è poi facile quando si lavora in alcuni settori). C'è infine il contrasto tra la legislazione sull'immigrazione tutta volta a garantire la partenza a tempi brevi per gli immigrati e la legislazione in materia di diritto del lavoro che si è andata affermando dalla "Legge Treu" del 1996 in poi, in particolare la legge n.30 del 2003 che postulano invece flessibilità e mobilità estreme.

Con l'istituzione dei "contratti di soggiorno" tutto è divenuto molto più difficile per gli immigrati. Il contratto postula un elevato grado di regolarità e presuppone che il datore di lavoro garantisca per il lavoratore immigrato alle sue dipendenze un alloggio caratterizzato da standards minimi. Si sa tuttavia che queste norme spesso finiscono per essere evase grazie a documentazione poco attendibile. D'altronde, si registrano casi di mancato rinnovo del contratto di soggiorno proprio onde evitare i costi e le complicazioni relative alla garanzia dell'alloggio per il dipendente. E la situazione si aggrava ulteriormente nel caso di lavori a carattere interinale per i quali la ricerca della sistemazione alloggiativa risulta più complicata. L'esito complessivo del processo - come è facilmente intuibile - è un aumento dei rischi di disoccupazione degli immigrati (che dopo un po' non può che trasformarsi in lavoro nero) e in ultima analisi un aumento della irregolarità. Gli eventi più recenti a partire dalla crisi aggravano la situazione.

Dal punto di vista dell'azione governativa e istituzionale nel corso del secondo e del terzo governo Berlusconi sono state prese una serie di iniziative che, coerentemente con lo spirito della legge "Bossi-Fini", hanno progressivamente introdotto elementi di chiusura e discriminazione. La "Bossi Fini" aveva lasciato in piedi il grosso modo l'impianto del TU ma fu poi il taglio dei fondi a rendere impraticabili le politiche sociali che la legge prevedeva. Per converso gli aspetti di chiusura e di controllo già previsti dal TU furono solo rafforzati. E' con il terzo governo Berlusconi che si è verificato un vero e proprio salto di qualità. L'insieme delle norme di politica sociale progressiste contenute nel T U comincia a essere smantellato. A

volte i provvedimenti effettivamente approvati riflettono solo in parte l'intento discriminatorio che caratterizza il dibattito iniziale: dalla questione delle classi differenziali per i bambini stranieri, alla esclusione dei figli di irregolari dalle scuole (in violazione di accordi sottoscritti in sede Onu) ai "medici spia" e così via di seguito. Uno dei vanti del Testo Unico sull'immigrazione, la garanzia del diritto universale alla salute riguardante quindi gli immigrati non regolari (con il 'tesserino stp'), è stata infine messa in discussione.

Secondo un copione che si ripete ormai da un ventennio o quasi, dopo aver minacciato la lotta alla clandestinità, la cacciata dei clandestini, la stretta di freni nei confronti degli ingressi non programmati, i governi procedono all'emanazione di sanatorie (vere o mascherate, poco conta). Con l'ultima sanatoria, quella in corso nel 2009, il numero di domande di regolarizzazione avanzate dai datori di lavoro è risultato essere molto più modesto del previsto: circa 300 mila. Le previsioni, naturalmente, esagerate come capita sempre in questi casi, erano di 700-750 mila.

Non è successo nulla che non fosse prevedibile ma che tuttavia è stato commentato con tono sorpreso dalla grande stampa. I datori di lavoro, nella fattispecie le famiglie, hanno ritenuto poco utile, poco conveniente o poco opportuno perdere tempo e soldi per le pratiche di regolarizzazione.

Eppure la cosa contrasta con quello che è avvenuto meno di sette anni addietro, con la sanatoria collegata alla legge Bossi- Fini. A quell'epoca i partiti di governo si resero conto che proprio la loro base elettorale moderata (famiglie borghesi e imprenditori) volevano - per comodità e in qualche caso anche per senso civico e responsabilità, ma soprattutto per paura di serie sanzioni - fare uscire dalla irregolarità i loro (e le loro) dipendenti. Anche a quell'epoca la sanatoria era stata pensata originariamente solo per le «badanti»: anzi è da allora che cominciò a circolare questo termine. Ma poi la Confindustria e le altre organizzazioni datoriali insistettero: le aziende avevano bisogno di operai in una fase di crescita occupazionale e di relativa dinamica della domanda di lavoro. Era poi viva l'eco delle minacce di sanzioni per chi impiegasse forza lavoro irregolare (o clandestina, come si usa dire). E questo spingeva ulteriormente in direzione della regolarizzazione.

A fine decennio il clima del paese è drasticamente mutato non solo a livello politico e istituzionale, ma anche nella società. Alla mobilitazione di allora delle famiglie per stare in regola con la legge - o per solidarietà per le loro e i loro dipendenti - corrisponde ora il montare della palude delle famiglie che non hanno alcuna voglia di procedere alla regolarizzazione della loro badante occupata al nero. Sanno che ormai, quali che siano le leggi, non hanno nulla da temere (anche quando ci sono sentenze della magistratura a difesa della badante). Ma poi anche le famiglie dotate di maggior senso civico e spirito di solidarietà hanno trovato ben più difficile di allora portare avanti le richieste di regolarizzazione: la documentazione è eccessiva e in parte impraticabile, il livello di reddito richiesto è troppo alto e non tutti amano dimostrare di essere benestanti. La normativa sembra (o è) fatta apposta per scoraggiare le domande. E il balzello imposto ai poveri lavoratori immigrati per la regolarizzazione (i soldi che in realtà dovrebbero pagare i datori di lavoro) è un'ennesima odiosa pratica vessatoria che concorre a disincentivare.

Il risultato di tutto ciò è che tende ad aumentare significativamente il numero degli irregolari. E tuttavia sono soprattutto i primi - gli uomini che lavorano nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle fabbriche - a pagare il costo di questa situazione: in pratica a pagare il costo della crisi. Da parte delle associazioni datoriali - contrariamente a quanto avvenuto nel 2002 - questa volta non c'è stata nessuna pressione in direzione delle regolarizzazioni. Esse sembrano ora più preoccupate da altri problemi: ad esempio quello dei licenziamenti dei dipendenti, immigrati compresi. Aumenterà così il lavoro nero e già si osserva che in questa stessa area del mercato del lavoro le condizioni tenderanno a peggiorare.

Insomma più immigrati irregolari, più lavoro nero, peggioramento delle condizioni generali di lavoro per gli immigrati.

6. Dove andremo a finire

Cosa succederà dei lavoratori ai quali è stata negata la possibilità di regolarizzazione è difficile dirlo. Di stranieri irregolari, o clandestini che dir si voglia, ce ne sono in tutti i paesi ricchi a cominciare dagli Stati Uniti dove il loro numero è ormai stimato sempre in misura superiore agli undici milioni. Ma ci sono anche in Francia, per non parlare della Spagna e di altri paesi mediterranei. In assenza di sanatorie (o regolarizzazioni che dir si voglia) in questi paesi per gli immigrati non regolarizzati esistono solo due possibilità: o le deportazioni di massa (in generale poco praticabili) o la persistente presenza di 'clandestini', 'sans-papiers', 'undocumented aliens', 'sin-documentos', secondo le definizioni correnti nei diversi paesi. Tornando al nostro paese e agli eventi più recenti, va ricordato che la condizione in cui si trovano i

'clandestini' è aggravata dall'introduzione del reato di clandestinità: l'immigrazione non regolare diventa reato, e non più contravvenzione come in passato, e gli immigrati si vengono a trovare in condizione di quotidiana illegalità. Si tratta di un processo di criminalizzazione che non serve a nulla perché misure del genere non hanno mai ridotto i flussi di ingresso irregolare in nessun paese. Inoltre in una situazione come quella italiana con problemi gravissimi di ritardo di amministrazione della giustizia non sono da escludere centinaia di migliaia di processi riguardanti l'immigrazione clandestina che rischieranno di ingolfare i tribunali. Sarebbe giusto e naturale che, così come è avvenuto con le badanti, una nuova regolarizzazione funga da soluzione per ridurre il numero dei "clandestini". Ma questo è in contrasto con la linea securitaria scelta dal governo attuale (e purtroppo con precedenti anche in governi precedenti di diverso colore) E' in questo mutato clima che si arriva al "Decreto sicurezza", la legge numero 94 del 2009, dal titolo "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica". Naturalmente la legge non riguarda specificamente gli immigrati. Tuttavia non solo alcuni punti di essa riguardanti gli immigrati sono stati ampiamente pubblicizzati e hanno assorbito buona parte del dibattito ma questa insistenza sul nesso tra immigrazione e sicurezza, immigrazione e devianza, si è tradotta in spinta all'orientamento della opinione pubblica in direzione anti-immigrati. Scrive al proposito Grazia Naletto nel citato libro "L'iniziativa di intervenire sulla condizione giuridica dello straniero con disposizioni inerenti la materia della sicurezza e dell'ordine pubblico è una scelta dal forte valore simbolico: ha consentito di trasmettere con immediatezza all'opinione pubblica il messaggio che identifica l'origine dell'insicurezza sociale diffusa con la presenza degli immigrati". (Naletto 2009: 91). Detto questo - ribadito cioè che ancor più pesante dei provvedimenti effettivi è il quadro simbolico che il dibattito e le iniziative governative hanno determinato - va anche sottolineato che i provvedimenti compresi nel 'Decreto sicurezza' smantellano effettivamente una serie di garanzie previste dal Testo Unico. E non si tratta solo di norme restrittive e discriminatorie. In realtà, come ha notato tra gli altri Angelo Caputo, gli ultimi provvedimenti legislativi hanno introdotto un vero e proprio salto di qualità nella legislazione italiana introducendo una sorta di "diritto speciale per gli immigrati" che contrasta con l'intero edificio normativo sulla questione a partire dalla prima legge sull'immigrazione e a finire con la legge Turco-Napolitano del 1998. L'immagine, negativa quanto infondata, dell'immigrato presente nel discorso politico ha finito per trovare progressivamente una ricaduta istituzionale e normativa. Sempre in riferimento a questi provvedimenti Caputo scrive: "Oltre a un'abnorme dilatazione dell'applicazione dell'espulsione a titolo di misura sicurezza la novella legislativa ha sancito l'introduzione di una circostanza aggravante del reato relativa all'aver il colpevole commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale. L'aggravante fa leva su una valutazione presuntiva di maggiore capacità a delinquere del migrante irregolare del tutto ingiustificata" (Caputo 2009: 103). Questa ultima specifica norma dovrebbe ora essere stata eliminata per il meccanismo prima individuato della dichiarazione estremizzante e della successiva correzione in senso moderato. Ma si tratta sempre di orientamenti razzisti e discriminatori volti a peggiorare l'immagine, la condizione e le prospettive dei lavoratori immigrati.

Riferimenti bibliografici

Bonifazi C. (2010), *Crescita e stabilizzazione della immigrazione straniera in Italia dalla caduta del Muro all'allargamento dell'Unione*. In G. Ponzini (a cura di) *Rapporto sullo stato sociale in Italia*, Donzelli, Roma.

Botte A. (2008), *Mannaggia la miseria*, Ediesse, Roma.

Caputo A. (2009), *Immigrazione e politiche del diritto del testo unico 1998 ai recenti interventi sulla sicurezza*, Naletto G., (a cura di), *Rapporto sul razzismo in Italia*, Manifestolibri, Roma.

Carchedi F., Dolente F. (2008) *Il lavoro gravemente sfruttato in provincia di Roma*, Rapporto per il Dipartimento delle Pari Opportunità, Roma.

Leogrande a. (2008), *Uomini e Caporali*, Milano, Mondadori.

Megale A., Mottura G., Golossi E. (2008), *Immigrazione e sindacato*, V Rapporto Ires, Ediesse, Roma.

Naletto G. (2009), *La legittimazione normativa delle discriminazioni e del razzismo*, in "Rapporto sul razzismo in Italia", Naletto G., (a cura di), Manifestolibri, Roma.

Vitiello M. (2008), *Il modello mediterraneo delle politiche migratorie: le politiche di ingresso e di stabilizzazione*, in

Ponzini G., Pugliese E., (a cura di), *Un sistema di welfare mediterraneo*, Donzelli, Roma.

[1] Non c'è bisogno di una documentazione specifica sul florilegio di dichiarazioni apertamente razziste da parte di esponenti politici della destra: basta sentire la radio o la televisione. Per chi fosse interessato, si rimanda al *Rapporto sul razzismo* curato da Grazia Naletto per Lunaria (2009)