

**CANTIERI DI STORIA SISSCO 2019**  
**UNIVERSITA' DI MODENA E REGGIO EMILIA**

**ITALIA 1989, L'IMMIGRAZIONE STRANIERA A UN PUNTO DI SVOLTA:  
PER UNA INTERPRETAZIONE STORICA**

Coordinatore panel: Michele Colucci (Consiglio Nazionale delle Ricerche – Istituto di studi sul Mediterraneo)

**Relazioni**

Silvia Salvatici (Università di Milano), *Il diritto di asilo e l'abolizione della riserva geografica*

Simone Paoli (Università di Pisa), *Europa e politica migratoria italiana:*

*il biennio delle "scelte vincolate" (1989-1990)*

Donato di Sanzo (Università di Salerno), *L'assassinio di Jerry Essan Masslo: un momento di svolta per il dibattito pubblico sull'immigrazione e l'antirazzismo in Campania e in Italia*

Valeria Piro (Università di Padova), *La Legge Martelli. Politiche migratorie e disfunzioni funzionali*

Silvia Salvatici

## **Il diritto di asilo e l'abolizione della riserva geografica**

Le legge Martelli è solitamente considerata – anche dagli addetti ai lavori – il punto di inizio di una trasformazione radicale dell'asilo in Italia, trasformazione che non ha riguardato soltanto la normativa, ma anche le pratiche, le politiche, i rapporti con le organizzazioni sovranazionali.<sup>1</sup> L'articolo 1 della legge e soprattutto il DPR 136/90 emanato pochi mesi più tardi definivano soltanto alcuni aspetti della procedura di determinazione dello status di rifugiato, il cardine della svolta avviata dalla nuova legge risiedeva piuttosto nell'abolizione della riserva geografica prevista dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Da allora in poi lo status di rifugiato avrebbe potuto essere attribuito anche a uomini e donne in fuga provenienti da paesi extraeuropei. Si trattava di un provvedimento tardivo nel quadro della normativa internazionale per i rifugiati. Com'è noto, già nel 1967 era stato firmato a New York un protocollo che abrogava la condizione, posta dalla Convenzione di Ginevra, secondo la quale gli eventi all'origine della richiesta di asilo dovevano essere antecedenti al 1951. Nello stesso tempo il Protocollo di New York stabiliva che l'opzione della riserva geografica non era più possibile per i nuovi firmatari, mentre restava in vigore per quegli stati che – come l'Italia – avevano scelto nel 1951 di limitare alla sola Europa l'area di provenienza dei rifugiati che potevano essere riconosciuti come tali.<sup>2</sup>

Per quanto tardive, le disposizioni della legge Martelli non arrivavano del tutto inaspettate. Nel corso degli anni Ottanta, infatti, la questione dell'abolizione della riserva geografica era di tanto in tanto emersa, sotto forma di interrogazioni parlamentari poi rimaste senza risposta<sup>3</sup> o di dichiarazioni di uomini di governo che ne avevano proclamato la fine imminente. Sul «Corriere della Sera» del 25 giugno 1982 la notizia veniva data per certa, in seguito alle dichiarazioni del ministro degli Affari esteri, il democristiano Emilio Colombo. Secondo quanto riportato nell'articolo, rivolgendosi all'Alto Commissario per i Rifugiati Paul Hartling, Colombo aveva annunciato l'imminente «adesione completa [dell'Italia] alla Convenzione di Ginevra del 1950 [sic]». Colombo aveva però aggiunto che per l'Italia un simile provvedimento risultava problematico, in quanto «paese con frontiere particolarmente aperte», per il quale «la distinzione fra rifugiati politici e di altra natura» era molto difficile. I progetti di legge in discussione in parlamento, proseguiva il ministro, avrebbero disciplinato la condizione dei «lavoratori stranieri», «accrescendo [così] la possibilità di ricezione di profughi e rifugiati».<sup>4</sup> In verità per il provvedimento legislativo in materia di immigrazione e

---

<sup>1</sup> Si veda per esempio la pagina dedicata alla normativa nazionale sul sito della sezione italiana dell'Unhcr, <https://www.unhcr.it/cosa-facciamo/protezione/il-diritto-dasilo/asilo-in-italia/legislazione-nazionale>

<sup>2</sup> Treaty series, vol. 606, New York, United Nations, 1970, pp. 268-277.

<sup>3</sup> Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera dei Deputati da Giancarla Codrignani in data 11/03/1987 per il ritiro della riserva geografica alla quale segue l'interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera dei Deputati da Giuseppe Rauti in data 20/04/1987 sull'«inopportunità» dell'abolizione della riserva geografica; interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera dei Deputati da Leda Colombini in data 13/12/1988 per abolire la clausola della riserva geografica; interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera dei Deputati da Francesco Rutelli in data 03/08/1989 per il ritiro della clausola della riserva geografica. Il 30/11/1988 il ritiro della riserva geografica è oggetto anche di una mozione presentata alla Camera dei Deputati da Lorenzo Strik Lievers.

<sup>4</sup> A. Pu., *Sarà più ospitale l'Italia per i profughi e rifugiati*, in «Il Corriere della Sera», 25 giugno 1982, p. 7.

lavoratori stranieri si sarebbe dovuto aspettare ancora quattro anni, e sebbene sui giornali continuasse a comparire sporadicamente la notizia dell'imminente abrogazione della riserva geografica,<sup>5</sup> la legge Foschi non avrebbe affatto riguardato l'asilo politico. Le parole pronunciate da Emilio Colombo nel 1982 sono però molto significative perché rendono evidente il legame istituito dalle autorità italiane tra il rafforzamento delle frontiere contro l'immigrazione straniera, ormai consistente e diffusa sul territorio nazionale,<sup>6</sup> e l'accoglienza di rifugiati extraeuropei: il primo provvedimento veniva considerato condizione imprescindibile per il secondo. Il timore che l'abrogazione della riserva geografica accrescesse la vulnerabilità dei confini italiani costituiva un forte deterrente e questa risoluzione sarebbe stata adottata solo a fine decennio, quando oramai si trattava di una scelta improcrastinabile, resa tale – secondo la scarna storiografia sul diritto d'asilo in Italia – dall'omicidio di Jerry Masslo e dalla mobilitazione civile, dalla fine della guerra fredda e dal mutamento dei flussi migratori, dall'esigenza di soddisfare le condizioni necessarie per la firma del trattato di Schengen.<sup>7</sup>

Se le ragioni dell'abbandono della riserva geografica appaiono evidenti, manca ancora una riflessione adeguata sulle motivazioni per cui l'Italia è arrivata a questa risoluzione così tardivamente. In molti casi gli studi si limitano a parlare di un «ritardo», implicitamente considerato l'inevitabile conseguenza di una sorta di «eccezionalismo italiano». Credo invece sia importante interrogarsi sulle ragioni dell'effettiva, estrema lentezza con cui l'Italia ha esteso l'asilo politico al mondo extraeuropeo, e nello stesso tempo provare a capire in che misura la specificità del percorso italiano ci costringe a ripensare alcune delle interpretazioni sulla seconda metà del Novecento avanzate dalla *refugee history*.<sup>8</sup> Premetto che, nello spirito dei Cantieri di storia, non propongo tanto gli esiti di una ricerca conclusa, ma alcune ipotesi per sviluppare un'indagine appena avviata, all'interno della quale la questione della riserva geografica rappresenta un singolo tassello.

Facciamo dunque un lungo passo indietro, per ripartire proprio dal 1951 e dalla firma della Convenzione di Ginevra. Il limite cronologico e quello geografico furono introdotti dagli estensori del documento perché, come si osservò nel corso dei lavori preparatori, «too vague a definition, would amount so to speak, to sign a black check».<sup>9</sup> La limitazione (opzionale) del riconoscimento dello status di rifugiati a uomini e donne provenienti dal solo continente europeo e soprattutto l'indicazione del 1951 come anno entro il quale dovevano essere accaduti gli eventi all'origine della fuga furono dunque introdotti per restringere il bacino dei possibili richiedenti asilo, ma corrispondevano anche a una visione politica del problema tutta concentrata sul presente (i profughi a cui si pensava erano

---

<sup>5</sup> S.n., *L'Italia ospiterà profughi Afghani*, «La Stampa», edizione della sera, 29/9/1982; Sandra Bonsanti, *Oggi il governo introdurrà l'anagrafe dello straniero*, «La Repubblica», 29/11/1985, p. 2.

<sup>6</sup> Michele Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carocci, 2018, pp. 66-77.

<sup>7</sup> N. Petrović, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2016; Christopher Hein, *Storia del diritto d'asilo in Italia*, in C. Hein (a cura di), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Roma, Donzelli editore, 2010, pp. 37-41. I complessi legami fra la costruzione dell'area Schengen e i provvedimenti (anche legislativi) italiani in materia di immigrazione sono efficacemente analizzati in Simone Paoli, *Frontiera Sud: l'Italia e la nascita dell'Europa di Schengen*, Milano, Mondadori Education, 2018.

<sup>8</sup> Sulla recente affermazione della *refugee history* Pamela Ballinger, *Impossible Returns, Enduring legacies: recent historiography of displacement and the reconstruction of Europe after World War II*, in «Contemporary European History», n. 1, 2013, pp. 127-138.

<sup>9</sup> Cit. in Bem Kazimierz, *The Coming of a 'Blank Cheque' — Europe, the 1951 Convention, and the 1967 Protocol*, «International Journal of Refugee Law», Volume 16, Issue 4, 1 December 2004, p. 609.

quelli esistenti in quel momento) e fortemente influenzata dalle dinamiche della guerra.<sup>10</sup> E' vero che solo pochi paesi del vecchio continente optarono per la riserva geografica (oltre all'Italia, furono la Francia, il Portogallo, il Lussemburgo e Città del Vaticano), ma è altrettanto vero che sino alla fine degli anni Cinquanta le politiche, le pratiche e i programmi rivolti ai profughi restarono fortemente eurocentrici in tutti i paesi occidentali. Risolta almeno formalmente la questione delle *displaced persons*, difficile eredità del conflitto mondiale, la figura per eccellenza del richiedente asilo sul continente europeo divenne quella del fuggiasco (e meno frequentemente della fuggiasca) dai paesi d'oltre cortina.

In questa fase la questione dell'asilo sembra non aver assunto una particolare rilevanza per l'Italia, né nel dibattito politico né in quello pubblico. I rari articoli apparsi sulla stampa trasmettevano l'immagine rassicurante di un paese che si era configurato come un luogo di transito per i rifugiati provenienti dall'Europa dell'Est.<sup>11</sup> Infatti i richiedenti asilo giunti in Italia erano sistemati provvisoriamente nei Centri di assistenza profughi stranieri (Caps) di Padriciano (Trieste), Capua e Latina; le loro istanze venivano prese in esame dalla Commissione paritetica di eleggibilità (Cpe), composta da un lato da alcuni funzionari dei ministeri dell'Interno e degli Affari esteri, dall'altro dai componenti della delegazione dell'Unhcr in Italia. Il conseguimento dello status di rifugiato garantiva l'accesso ai programmi di resettlement in un paese terzo, ovvero negli Stati Uniti, in Australia, in Canada e in Nuova Zelanda.<sup>12</sup> Questo sistema permetteva all'Italia di qualificarsi come paese accogliente, senza assumersi l'impegno di diventare una nuova patria per le persone in fuga. Proprio questa immagine della generosità senza conseguenze negative per i cittadini italiani veniva avvalorata dalla stampa.<sup>13</sup>

L'idea della penisola come paese di transito ha poi finito per essere riproposta in maniera piuttosto uniforme dalla storiografia, anche per effetto di una visione schematica delle dinamiche della guerra fredda. Il ruolo dell'Italia nella "prima accoglienza" sarebbe stato mera conseguenza del piano architettato dagli Stati Uniti per rispondere al fenomeno degli *Iron Curtain refugees* in funzione antisovietica, rimanendo immutato dagli anni cinquanta alla fine degli anni ottanta.

L'immagine dell'Italia paese di passaggio naturalmente è tutt'altro che infondata, anche se gli studi faticano a motivarla attraverso dati statistici chiari e coerenti. Tuttavia non possiamo assumere questa immagine *sic et simpliciter* come fedele rappresentazione di trent'anni di storia dell'asilo in Italia. Ricerche recenti hanno cominciato a mettere in evidenza da un lato che la tendenza a fare "da ponte" verso un paese terzo emergeva già dai provvedimenti per i "profughi stranieri" adottati nel periodo tra le due guerre,<sup>14</sup> e dunque non può essere considerata un mero riflesso della guerra fredda, dall'altro che esistevano anche percorsi diversi rispetto allo schema lineare ingresso/accolgienza/sistemazione

---

<sup>10</sup> Cfr. ibidem; si veda inoltre Daniel G. Cohen, *In War's Wake: Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*, Oxford University Press, 2011 pp. 150-163 sull'influenza che la gestione postbellica delle *displaced persons* esercitò sullo sviluppo successivo del regime internazionale per i rifugiati.

<sup>11</sup> Diego De Castro, *L'obbligo di rispettare il diritto di asilo politico*, in «La Stampa», 7 marzo 1956, p. 5; Igor Man, *Per i profughi politici l'Italia è un territorio di «primo asilo»*, in «La Stampa», 16 gennaio 1969, p. 2; Lamberto Furno, *L'«arcipelago» dei profughi*, in «La Stampa», 2 novembre 1975, p. 19; Claudio Schirinzi, *Un parcheggio di emarginati senza nome*, in «Il Corriere della Sera», ed. di Roma, 3 gennaio 1979, p. 10.

<sup>12</sup> N. Petrović, *Rifugiati, profughi, sfollati*, cit.; Ch. Hein, *Storia del diritto d'asilo in Italia*, cit.; Luca Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 49-50.

<sup>13</sup> Oltre agli articoli citati alla nota 12 si veda Aldo Popaiz, *Nell'arcipelago italiano dei profughi*, in «La Stampa» 16/11/1985, p. 7 in cui si afferma che l'Italia dimostra di essere una «nazione generosa» non solo con l'accoglienza dei profughi, ma anche per le sue donazioni all'Unicef, che superano quelle degli Stati Uniti.

<sup>14</sup> Silvia Salvatici, *Between National and International Mandates: Displaced Persons and Refugees in Postwar Italy*, in «Journal of Contemporary History», vol. 49, pp. 514-536.

altrove. E' il caso dei profughi jugoslavi, a cui non si poteva accordare con troppa facilità lo status di rifugiati vista la dissidenza della Jugoslavia rispetto al blocco sovietico, e di fronte ai quali le autorità italiane tendevano ad adottare un atteggiamento ambiguo, condizionate dal timore che la denuncia di persecuzione politica costituisse il cavallo di troia di un flusso migratorio composto da uomini e donne in cerca di lavoro.<sup>15</sup> Proprio le ricerche più specifiche ci esortano ad articolare meglio la rappresentazione dell'Italia come mera terra di transito, e dunque a prendere le distanze dalla convinzione piuttosto diffusa che il tema dei rifugiati sia poco rilevante per studiare i primi decenni della storia repubblicana.

L'idea della penisola che faceva da ponte per il viaggio dei profughi della guerra fredda verso altre mete coesisteva senza contraddizioni con la conservazione della riserva geografica. Quando cominciarono a levarsi le prime voci critiche verso la situazione dell'asilo in Italia, «favorevoli a un intervento che finalmente potesse affrontare la questione partendo dai diritti e dai bisogni degli interessati»<sup>16</sup>, lo sguardo rimase concentrato sull'esperienza europea e nazionale. Sono significativi in questo senso lo spirito e le finalità che portarono al disegno di legge presentato al Senato nel marzo del 1976 di cui Umberto Terracini fu il principale promotore.<sup>17</sup> La proposta intendeva colmare un vuoto legislativo, perché non esisteva in Italia una legge che stabilisse «le forme e le condizioni per il riconoscimento del diritto d'asilo». Per questo – scrivevano Terracini e gli altri senatori nella premessa del disegno di legge – «il rifugiato politico, perseguitato in patria, è assoggettato nel territorio della Repubblica allo stesso regime giuridico di qualsiasi straniero».<sup>18</sup> Il provvedimento delineava una specifica procedura per il riconoscimento del diritto d'asilo, di cui avrebbe dovuto essere responsabile l'autorità giudiziaria, e indicava i singoli diritti che avrebbero dovuto discendere dallo status di rifugiato: il diritto al lavoro e al godimento delle prestazioni previdenziali ed assistenziali, il diritto all'espatrio ed alla protezione diplomatica. I suoi estensori avevano pensato il progetto di legge per «dare attuazione ad obbligazioni assunte dall'Italia nel consesso delle Nazioni» – in particolare con la firma della Convenzione di Ginevra e del Protocollo di New York – ma soprattutto per adempiere alle disposizioni contenute nell'articolo 10 della Costituzione, in base a cui «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge». Proprio su questo punto Umberto Terracini insisteva in un'intervista rilasciata nel 1975 a «La Stampa», in occasione della quale attribuiva la responsabilità della mancanza di una legge che garantisse lo status giuridico dei rifugiati al «regime democristiano», al quale più in generale andava a suo avviso imputata «una larga inadempienza della Costituzione»<sup>19</sup>.

Non dobbiamo dimenticare che la proposta di legge di Terracini giungeva a ridosso della vicenda dei profughi cileni e della risoluzione che le autorità italiane avevano preso nei loro confronti. Com'è noto, anche perché questa storia è stata oggetto del recente film di Nanni Moretti,<sup>20</sup> nel 1973 circa un

---

<sup>15</sup> Diego de Castro, *L'obbligo di rispettare il diritto di asilo politico*, «La Nuova Stampa», 7/3/1956, p. 5. Sull'emigrazione Jugoslava in Italia negli anni sessanta e settanta si veda Michele Colucci, *L'immigrazione straniera nell'Italia repubblicana: le fasi iniziali e le linee di sviluppo, 1963-1979*, in «Studi Storici», 4, 2016.

<sup>16</sup> M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera*, cit., p. 65

<sup>17</sup> *Norme per garantire agli stranieri ed agli apolidi il diritto di asilo e l'esercizio delle libertà democratiche nel territorio della Repubblica in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione*; presentarono il disegno di legge, insieme a Umberto Terracini, Generoso Petrella, Giuseppe Branca, Carlo Galante Garrone, Lelio Basso.

<sup>18</sup> *Norme per garantire agli stranieri ed agli apolidi il diritto di asilo e l'esercizio delle libertà democratiche*, p. 1.

<sup>19</sup> Lamberto Furno, *L'arcipelago dei rifugiati*, «La Stampa», 26 ottobre 1975, p. 9.

<sup>20</sup> *Santiago, Italia*, regia di Nanni Moretti, 2018.

migliaio di persone trovarono riparo nell'ambasciata italiana a Santiago dopo il colpo di stato di Pinochet, furono poi trasferite in Italia e, in deroga alla riserva geografica, venne loro riconosciuto lo status di rifugiati<sup>21</sup>. Tuttavia questo rimase un episodio isolato. Nella seconda metà degli anni Settanta ancora non emergeva un'apertura politica verso la dimensione globale del fenomeno dei rifugiati e nel sottolineare l'urgenza di una legge come quella proposta nel 1976 l'accento veniva posto piuttosto sulla necessità di dare pieno adempimento ai principi democratici a fondamento della Repubblica italiana. Non è un caso che Umberto Terracini apparisse come il promotore ideale del disegno di legge per il suo passato antifascista, lui stesso «esule in patria» negli anni del regime.<sup>22</sup> La proposta di legge del 1976 deve dunque essere letta nel quadro della «stagione delle riforme» dell'Italia repubblicana piuttosto che nell'ambito del *global turn* delle politiche per i rifugiati ormai consumatosi a livello internazionale. Su questo tornerò fra breve, prima vorrei ricordare che il disegno di legge per garantire il diritto di asilo non ebbe seguito e fu riproposto (ancora senza successo) tre anni più tardi, sempre da un gruppo di senatori<sup>23</sup> guidati da Umberto Terracini.

Proprio nel 1979 si ebbe anche un nuovo provvedimento in deroga alla riserva geografica da parte delle autorità italiane, questa volta a favore di alcune migliaia di boat people provenienti dal sud-est asiatico (vietnamiti, cambogiani e laotiani).<sup>24</sup> La vicenda delle boat people fu seguita con una certa attenzione dalla stampa, ma soprattutto dette vita a una mobilitazione diffusa da parte di associazioni e singoli cittadini, che appunto chiesero al governo di soccorrere e accogliere uomini e donne in fuga dal Vietnam dopo la vittoria del comunismo. I primi di marzo del 1979 i principali quotidiani italiani pubblicarono un comunicato con il quale il Ministro degli Affari esteri Arnaldo Forlani intendeva rispondere alle decine di migliaia di lettere che gli erano pervenute a proposito della questione «dei profughi dall'Indocina». Forlani assicurava che il governo si stava muovendo in linea con l'Alto commissariato delle nazioni unite per i rifugiati e spiegava che accettando 400 persone l'Italia aveva dato il proprio contributo anche all'accoglienza dei profughi vietnamiti, «nei limiti obiettivamente ristretti consentiti dalla sua situazione».<sup>25</sup> E' interessante osservare che il punto ancora non sembra essere l'abolizione della riserva geografica, ma piuttosto la sua temporanea sospensione e dunque una dimostrazione di solidarietà verso i profughi che mettesse l'Italia sullo stesso piano delle altre democrazie occidentali.<sup>26</sup>

L'Italia, insomma, era rimasta estranea a quel *global turn* delle politiche per i profughi di cui gli storici considerano un chiaro indicatore l'Anno mondiale del rifugiato indetto dalle Nazioni Unite tra il 1959 e il 1960. Come hanno sottolineato Matthew Frank e Jessica Reinisch, «While this event did not bring an end to the existence of refugees by any means, to contemporary observers it did seem to form a turning point from the identification of an apparently European refugee problem to a global

---

<sup>21</sup> Alfredo Mignini, *Dalla Moneda a Modena. Per una storia orale dell'esilio cileno e dell'accoglienza in Emilia Romagna*, «E-Review. Rivista degli Istituti Storici della Resistenza dell'Emilia Romagna», 6, 2018, DOI: [10.12977/ereview256](https://doi.org/10.12977/ereview256); Raffaello Nocera, *Viaggio di sola andata: sull'esilio cileno in Italia dopo il golpe del 1973*, in G. Notaro (a cura di) *La scrittura altrove. L'esilio nella letteratura ispanica*, Napoli, 2011.

<sup>22</sup> L. Furno, *L'arcipelago dei rifugiati*, cit.

<sup>23</sup> Giglia Tedesco Tatò, Piero Pieralli e Gisepe Branca.

<sup>24</sup> Negli anni successivi si sarebbero accolti in deroga alla riserva geografica gruppi molto ristretti di iracheni, ghanesi e afgani; tutti questi provvedimenti furono presi in seguito ad «atti legislativi specifici e non nel quadro di una legge che riconosceva un diritto generale», L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione*, p. 50.

<sup>25</sup> La lettera di Forlani viene pubblicata il 6 marzo 1979 dal «Corriere della sera» (p.5) e l'8 marzo 1979 dall'edizione della sera della «Stampa» (p. 26).

<sup>26</sup> Si veda per esempio l'articolo di Giuseppe Baiocchi, *Il Lichtenstein accoglie più Vietnamiti dell'Italia*, «Il Corriere della Sera», 7 marzo 1979, p. 21.

one». <sup>27</sup> E' stato soprattutto Peter Gatrell a ricostruire le modalità in cui si è consumato questo *turning point* e a sottolinearne gli effetti, attraverso una dettagliata ricostruzione della campagna per i rifugiati condotta tra il '59 e il '60 dai paesi non comunisti membri dell'Onu. <sup>28</sup> Gatrell mette a fuoco i profili dei diversi attori che entrarono in gioco, con le loro strategie, finalità, capacità di azione: gli stati nazionali alla ricerca di nuovi strumenti per governare le trasformazioni generate dalla decolonizzazione, le organizzazioni non governative pronte ad espandere la loro proiezione internazionale, le Nazioni Unite alle prese con la rapida crescita del numero dei suoi stati membri. Le motivazioni e le aspettative furono complesse, stratificate, differenti per ciascun stato e organizzazione, ma la campagna mondiale per i rifugiati costituì lo spazio transnazionale in cui i diversi interessi si combinarono, trovarono una mediazione, vennero negoziati, e nello stesso tempo sancirono la necessità di leggere i percorsi della fuga (e dunque di pensare le politiche di asilo) in una prospettiva globale. Per ammissione dello stesso Gatrell, però, non tutti gli stati nazionali furono coinvolti in uguale misura in questo articolato processo. Tra i paesi meno coinvolti ci fu senza dubbio l'Italia, che soprattutto tentò di sfruttare l'Anno mondiale per il rifugiato per portare l'attenzione sulla situazione dei profughi giuliano-dalmati, anche se questa ormai appariva meno grave grazie alle maggiori possibilità di integrazione socio-economica garantite dal «miracolo». <sup>29</sup> Proprio ai giuliano-dalmati, tuttavia, faceva esplicito riferimento Carla Gronchi, moglie del presidente della Repubblica e chiamata a presiedere il comitato d'onore per l'Anno mondiale del rifugiato. Nei suoi radio appelli la signora Gronchi sottolineava che per l'Italia i profughi non erano soltanto gli stranieri, per i quali la penisola rappresentava una terra di primo asilo, ma anche «i nostri connazionali che, per eventi bellici e postbellici, hanno dovuto abbandonare le terre dove avevano lungamente vissuto e lavorato e si trovano ora in Italia, in condizioni di disagio e di angoscia». <sup>30</sup> Lo sguardo rimaneva dunque tutto concentrato sulla situazione interna, e l'Italia si limitava ad avere nell'ambito delle iniziative avviate dall'Onu soltanto «a walk-on part» <sup>31</sup>.

Il *global turn* sancito dall'Anno mondiale del rifugiato non riguardò l'Italia, e questa sostanziale estraneità sembra rivelare implicazioni più profonde se pensiamo che questione dei profughi e aiuti internazionali si configurarono in questi anni come uno degli ambiti in cui vennero rinegoziati i rapporti fra Nord e Sud del mondo, nel nuovo e mutevole assetto postcoloniale <sup>32</sup>. Alla “svolta globale” delle politiche per i rifugiati corrispose il rinnovato impulso degli aiuti internazionali, all'incrocio fra la tradizione umanitaria di più lungo periodo e l'avvio della fase più intensa della cooperazione allo sviluppo, nel quadro del processo di decolonizzazione <sup>33</sup>. Diventa allora cruciale

---

<sup>27</sup> Matthew Frank and Jessica Reinisch, *Refugees and the Nation States in Europe 1919-1959*, in «Journal of Contemporary History», 3, 2014, p. 478.

<sup>28</sup> Peter Gatrell, *Free World? The Campaign to Save the World's Refugees, 1956-1963*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

<sup>29</sup> Raoul Pupo, *Il lungo esodo. Istria: le persecuzioni, le foibe, l'esilio*, Rizzoli, Milano 2005, pp. 212-213.

<sup>30</sup> *Un radio messaggio della signora Gronchi per alleviare con sofferenze dei profughi*, «La Stampa», edizione della sera, lunedì 6 luglio 1959, p. 8.; *Messaggio di Carla Gronchi a favore dei rifugiati*, «Il Corriere della Sera», 31/12/1959, p. 7.

<sup>31</sup> P. Gatrell, *Free World?*, cit., p. 110 e p. 137.

<sup>32</sup> Kevin O'Sullivan, Matthew Hilton, Juliano Fiori, *Humanitarianisms in context*, «European Review of History», nn. 1-2, 2016; Matthew Hilton, *Charity, Decolonization and Development: the case of the Starehe Boys School, Nairobi*, «Past and Present», n. 1, 2016; Anna Bocking-Welch *Imperial Legacies and Internationalist Discourses: British Involvement in the United Nations Freedom from Hunger Campaign, 1960-70'*, «Journal of Imperial and Commonwealth History», n. 5, 2013.

<sup>33</sup> Cfr. Silvia Salvatici, *A history of humanitarianism, 1755-1989. In the name of others*, Manchester, Manchester University Press, 2019, pp. 156-180; sulla cooperazione allo sviluppo Sara Lorenzini, *Una strana guerra fredda. Lo sviluppo e le relazioni Nord-Sud*, Bologna, il Mulino, 2017; Corinna R. Unger, *International Development: A Postwar History*, Bloomsbury, 2019.

chiedersi come si collocasse l'Italia in questa specifica sfera d'azione. E' indicativo, a questo proposito, lo sguardo retrospettivo proposto dal Ministro plenipotenziario Francesco Aloisio de Larderel, direttore generale per la cooperazione, che nel 1995 affermava: «L'aiuto allo sviluppo è cominciato dopo l'ultima guerra, prima esistevano le colonie. Hanno cominciato gli Stati Uniti e poi via via gli altri paesi industrializzati; per ultima l'Italia, che solo alla fine degli anni Settanta è entrata nel novero dei paesi donatori»<sup>34</sup>. Aloisio parlava di fronte alla Commissione parlamentare d'inchiesta istituita per fare luce sugli scandali della cooperazione esplosi negli anni ottanta, e certo gli premeva restituire a questo decennio l'immagine di un periodo di svolta<sup>35</sup>, la cui rilevanza non poteva essere negata dalle «devianze» oggetto di indagini. Tuttavia la sostanziale marginalità, nei primi decenni dell'Italia repubblicana, tanto degli aiuti internazionali nell'ambito della politica estera italiana, quanto dell'Italia nello spettro dell'umanitarismo internazionale, è stata sottolineata anche dai pochissimi studi sull'argomento, che hanno ricordato sia l'esiguità delle risorse pubbliche messe a disposizione<sup>36</sup>, sia la mancanza di un programma operativo coerente<sup>37</sup>. Il vuoto legislativo in materia di asilo, il mancato sviluppo di una coerente politica per i rifugiati, la persistente validità della riserva geografica, tutto va letto e interpretato anche alla luce della debole collocazione italiana nella sfera degli aiuti internazionali, che pure resta ancora in larga misura da indagare.

La tardiva abrogazione della riserva geografica è dunque spia di una questione di più ampia portata, ovvero l'estraneità dell'Italia al *global turn* delle politiche per i rifugiati, che a sua volta ci rimanda allo scenario più vasto delle politiche per gli aiuti internazionali. Avviandomi verso le conclusioni, vorrei però provare a ribaltare la prospettiva e a sviluppare un ragionamento inverso a quello seguito fin qui. Nel suo volume Gatrell insiste sulla ricostruzione dell'anno mondiale per il rifugiato come un evento internazionale che grazie al numero degli attori coinvolti introdusse una diversa percezione del problema dei profughi. Tuttavia l'Italia non fu l'unico paese ad avere solo un ruolo "da comparsa" nell'iniziativa lanciata dalle Nazioni Unite. Lo stesso Gatrell afferma che altrettanto poco sostanziale furono la partecipazione della Spagna, del Portogallo, della Grecia e della Jugoslavia (la cui adesione fu comunque importante perché si trattò dell'unico paese comunista a prendere parte alla campagna dell'ONU). Di fatto, insomma, tutta l'Europa meridionale fu poco rilevante per i programmi dell'anno mondiale del rifugiato; se guardiamo ai paesi che investirono maggiori risorse e parteciparono attivamente alle iniziative vediamo che il perno intorno al quale si dispiegò il *turn* di cui parla Gatrell coincise di fatto con l'asse rappresentato dall'Europa settentrionale e gli Stati Uniti. Credo allora sia legittimo affermare che il «turning point from the identification of an apparently European refugee problem to a global one» fu in realtà parziale e non può essere attribuito tout court a tutti i paesi occidentali. Insomma, mi sembra che la riflessione sulla tardiva rimozione della riserva geografica da parte dell'Italia possa portarci lontano, da un lato perché ci esorta a rileggere le politiche dell'asilo anche alla luce del debole investimento dell'Italia negli aiuti internazionali, intesi come strumento per ridefinire i rapporti (non soltanto economici) fra Nord e Sud nel mondo postcoloniale. Dall'altro lato perché ci spinge a rimettere in discussione alcune interpretazioni della *refugee history* alla base

---

<sup>34</sup> Commissione Parlamentare d'Inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione nei paesi in via di sviluppo, Resoconto stenografico, seduta di mercoledì 15 Febbraio 1995, p. 4.

<sup>35</sup> Negli anni ottanta, in consonanza con il relativo dinamismo dell'economia nazionale, l'Italia sviluppò ambiziosi programmi di cooperazione internazionale in Medio Oriente e in alcune aree dell'Africa, al fine di perseguire specifici interessi nazionali e costruire una propria influenza regionale; cfr. Federico Romero, *La politica estera dell'Italia dopo la Guerra fredda. Vincoli e opportunità*, in «Italia contemporanea», 288, 2019, p. e la bibliografia qui citata.

<sup>36</sup> Osservatorio di Politica Internazionale, *L'Italia e la cooperazione multilaterale*, a cura del Centro Studi di Politica Internazionale, 2018, pp. 4-12.

<sup>37</sup> Elena Calandri, *Italy's Foreign Assistance Policy, 1959-1969*, in «Contemporary European History», 2, 2003.



delle quali troviamo l'esperienza di paesi che certamente hanno avuto un ruolo centrale nel definire le politiche internazionali per i profughi, ma che non possono essere assunti come unico punto di riferimento se non vogliamo correre il rischio di guardare al passato attraverso una lente deformata.

Simone Paoli (Università di Pisa)

## **Europa e politica migratoria italiana: il biennio delle “scelte vincolate” (1989-1990)**

### **Introduzione**

La relazione ricostruisce il complesso dibattito che accompagnò la firma italiana sugli accordi di Schengen tra il 1989 e il 1990, analizzando l'impatto che questo ebbe sulla determinazione delle politiche migratorie nazionali. Basandosi prevalentemente su articoli di stampa e fonti primarie raccolte presso gli archivi di istituzioni, partiti e sindacati italiani, presso archivi istituzionali francesi e presso gli archivi delle principali istituzioni comunitarie, in particolare, essa mira a valutare il ruolo e, eventualmente, l'importanza che la dimensione europea giocò nelle scelte di politica migratoria compiute dalla classe politica italiana a cavallo della fine della Guerra Fredda.

### **I. Un percorso travagliato (1985-1988)**

Il 14 giugno 1985 i rappresentanti di cinque dei sei paesi fondatori delle Comunità Europee (CE) si incontrarono a bordo del battello «Princesse Marie-Astrid» ormeggiato nelle acque del fiume Mosella nella cittadina lussemburghese di Schengen; qui essi firmarono un importante documento che, sancendo l'obiettivo storico di rimuovere i controlli sulle persone alle frontiere comuni, introduceva una serie di misure cosiddette compensative, volte prevalentemente a trasferire e rafforzare i controlli alle frontiere esterne<sup>1</sup>. L'Italia, a dispetto della volontà di ingresso del proprio governo, venne esclusa da Francia, Germania Occidentale e paesi del Benelux sulla base di giudizi critici e calcoli politici elaborati principalmente all'interno degli ambienti della presidenza e dell'esecutivo francesi. Una totale libertà di circolazione tra i due paesi, secondo le autorità di Parigi, avrebbe certamente portato a un aumento delle attività criminali collegate al commercio di autovetture rubate, alla fabbricazione e allo spaccio internazionale di banconote false, al traffico di opere e oggetti d'arte rubati e alla vendita e al consumo di stupefacenti, in particolare eroina. Oltre a questo, si sarebbe potuto assistere a un rafforzamento degli acclarati legami tra le Brigate Rosse e la sempre

---

<sup>1</sup> *Accordo fra i governi degli stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, Schengen, 14/6/1985.*

pericolosa *Action Directe* e, soprattutto, a un più facile e, quindi, più intenso passaggio di uomini e materiali connessi alle attività terroristiche di matrice araba. Secondo le autorità transalpine, più ancora, un'eventuale apertura dei confini italo-francesi avrebbe determinato un drammatico aumento dell'immigrazione irregolare di transito nella penisola. Alimentato dal sempre vivo ricordo della migrazione illegale degli stessi italiani attraverso i valichi alpini, questo timore era allora giustificato dall'assenza di una vera politica italiana di gestione dei flussi migratori e, accanto a questo, dal rifiuto opposto dalle autorità di Roma alla richiesta francese di un accordo di riammissione dei migranti irregolari<sup>2</sup>.

L'Italia, secondo i governi di Parigi, Bonn, Bruxelles, Amsterdam e Lussemburgo, avrebbe potuto partecipare ad accordi di libera circolazione delle persone su scala europea o su scala bilaterale solo nel caso in cui il suo governo avesse accettato di rafforzare la collaborazione tra servizi di polizia, firmare accordi di riammissione degli immigrati irregolari transitati attraverso la penisola e adottare misure più severe in tema di contrasto alla criminalità e all'immigrazione illegale<sup>3</sup>. L'esclusione, in questa ottica, non rappresentava solo una precauzione rispetto a un paese giudicato incapace di garantire un efficace controllo delle proprie frontiere esterne e un effettivo contrasto alle attività criminali interne; essa, infatti, costituiva anche un fondamentale strumento di pressione politica, deliberatamente usato per costringere il governo e il Parlamento italiani a cambiare norme e pratiche in un senso compatibile con i più restrittivi orientamenti prevalenti a livello europeo<sup>4</sup>.

Falliti i tentativi di stipula di un accordo bilaterale con la Francia, soprattutto per la contrarietà italiana a imporre visti sui cittadini provenienti dalla Turchia e dai paesi del Maghreb<sup>5</sup>, e sostanzialmente naufragati, soprattutto per l'opposizione britannica e francese, i tentativi di ricondurre nell'alveo delle Comunità i temi affrontati nell'accordo di Schengen, tra il 13 e il 14 aprile 1987 il governo di Roma decise di richiedere formalmente l'adesione a Schengen. Seppur lentamente, i lavori per la definizione di una convenzione di applicazione stavano procedendo e il ministro degli Affari Esteri Giulio Andreotti non intendeva rinunciare né alla possibilità futura di una partecipazione

---

<sup>2</sup> Archives Diplomatiques de Nantes (ADN), Consulat Général de Florence (CGF), 291 - 227 PO 1 291, Ministère de l'Intérieur, Note relative à l'ouverture de la frontière franco-italienne, Paris, 5/6/1985. Vedere anche: ADN, CGF, 291 - 227 PO 1, Ministère des Relations Extérieures. Direction des Affaires Economiques et Financières, Difficultés de passage aux frontières, Paris, 5/1985

<sup>3</sup> ADN, CGF, 291 - 227 PO 1, Ministère des Relations Extérieures. Direction d'Europe. S/Direction d'Europe Méridionale, Allègement des contrôles aux frontières, Paris, 5/1985.

<sup>4</sup> ADN, CGF, 291 - 227 PO 1, Ministère des Relations Extérieures. Direction des Français à l'Étranger et des Étrangères en France. Sous-Direction des Étrangers en France, Circulation des personnes. Immigration clandestine, Paris, 5/1985.

<sup>5</sup> Archivio Giulio Andreotti (AGA), Europa (E) 376, Ministero degli Affari Esteri (MAE), Europa dei Cittadini e libera circolazione dei lavoratori, Roma, 1985.

italiana all'area europea di libera circolazione delle persone né alla possibilità immediata di un contributo italiano alla determinazione dei suoi criteri e delle sue regole. Il timore non era più solo quello di rimanere esclusi dall'avvio di un'importante iniziativa europea e dai vantaggi economici e politici a essa connessi; come si cominciava ad argomentare persino in ambienti democristiani, il rischio era anche quello di dover subire le conseguenze, in termini di maggior afflusso migratorio, di un isolamento rispetto al blocco dei cinque paesi firmatari dell'accordo di Schengen<sup>6</sup>.

La domanda di adesione italiana, in linea di principio, venne accolta favorevolmente. L'ingresso dell'Italia nella futura area Schengen avrebbe potuto rappresentare, per i governi dei cinque paesi fondatori, uno strumento utile per rassicurare la Commissione e il più scettico Parlamento Europeo che l'accordo di Schengen non costituiva una definitiva rinuncia a procedere nel quadro comunitario quanto, piuttosto, l'anticipazione di una nuova linea di intervento comune. A fronte dei costi elevati sostenuti dai cinque paesi fondatori per controllare i propri confini e della crescente importanza assunta dalla questione migratoria nei rispettivi dibattiti interni, inoltre, l'ingresso dell'Italia veniva sempre più percepito come un conveniente strumento per risparmiare risorse finanziarie e ridurre tensioni politiche a danno di un paese che si trovava a diretto contatto con i principali paesi mediterranei di emigrazione<sup>7</sup>.

Allo stesso tempo, però, i governi dei paesi Schengen e, soprattutto, il governo di Parigi rimanevano scettici sulle capacità e sulla volontà italiane di creare un efficace sistema di gestione dei flussi migratori<sup>8</sup>. L'accettazione della richiesta, perciò, venne formalmente subordinata a una serie di precise e severe condizioni. Inizialmente ci si limitò a richiedere il recepimento di tutto quanto era già stato concordato dai rappresentanti dei cinque paesi firmatari dell'accordo di Schengen e l'impegno a non provocare rallentamenti nei lavori in corso per la definizione di una convenzione di applicazione<sup>9</sup>. Successivamente, invece, si convenne che l'*acquis* di Schengen non avrebbe compreso soltanto le misure già assunte ma anche e soprattutto gli obiettivi di armonizzazione da realizzare in una seconda fase; oltre a firmare un accordo in cui si sarebbero dovute impegnare a riaccogliere i migranti irregolari entrati nei paesi dell'area Schengen attraverso il proprio territorio, in particolare,

---

<sup>6</sup> Archivi Storici del Consiglio dell'Unione Europea (ASCUE), Comitato Esecutivo Schengen (CES), 230487, Ambassade d'Italie à Bruxelles, Lettre au Secrétariat Général du Benelux, Bruxelles, 13/4/1987; ASCUE, CES, 230487, Union économique Benelux. Ministère des Affaires Économiques (La Haye), Note aux présidents Benelux du Groupe Central de Négociation: Demande d'adhésion de l'Italie, Bruxelles, 23/4/1987.

<sup>7</sup> ASCUE, CES, SCH/C (87), Groupe Central de Négociation, Conclusions des ministres et secrétaires d'Etat concernant l'adhésion de l'Italie à l'accord de Schengen, Bruxelles, 25/5/1987.

<sup>8</sup> ASCUE, CES, SCH/C (87), Groupe Central de Négociation, "Non-paper" de la présidence française: propositions de conclusions des ministres et secrétaires d'État concernant l'adhésion de l'Italie à l'accord de Schengen, Bruxelles, 25/5/1987.

<sup>9</sup> ASCUE, CES, SCH/M (87) PV 1, Union économique Benelux. Accord de Schengen: ministres et secrétaires d'État, Conclusions de la réunion tenue à La Haye le 3 juin 1987, Bruxelles, 4/6/1987.

le istituzioni italiane avrebbero dovuto adeguare la legislazione nazionale in materia di immigrazione e asilo a quelle in vigore nei cinque paesi fondatori dell'accordo di Schengen. Per ridurre l'ingresso e la presenza di migranti irregolari sul territorio nazionale, il Parlamento di Roma avrebbe dovuto accettare di introdurre il principio di responsabilità dei vettori, creare un effettivo sistema di controllo, respingimento ed espulsione dei migranti illegali e imporre il visto ai cittadini provenienti dai paesi a maggiore propensione migratoria. Per riequilibrare i flussi di richiedenti asilo, concentrati soprattutto sulla Germania, il Parlamento italiano avrebbe dovuto, a sua volta, accettare di cancellare la riserva geografica per quanto riguardava l'accoglienza degli asilanti<sup>10</sup>.

Sulla base di queste contraddittorie considerazioni, i diplomatici e gli esperti italiani vennero ammessi a partecipare alle riunioni dei gruppi tecnici incaricati di preparare la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen; essi, però, avrebbero potuto partecipare solo in qualità di osservatori mentre i ministri e i sottosegretari italiani sarebbero stati completamente esclusi dalla possibilità di assistere agli incontri di livello ministeriale organizzati con cadenza semestrale nell'ambito dei negoziati. Il governo italiano, oltre a questo, dovette subire il continuo rinvio dei negoziati di adesione fino a quando, il 15 aprile 1988, si convinse a sollecitarne formalmente l'apertura<sup>11</sup>. Dopo ulteriori cinque mesi di attesa, il nodo venne affrontato e apparentemente risolto durante una riunione tra i rappresentanti italiani e il Gruppo Centrale di Negoziazione di Schengen tenutasi a Bruxelles il 15 settembre 1988. In tale sede, i rappresentanti italiani dichiararono di accettare senza riserve e senza richiesta di regimi transitori speciali l'intero *acquis* di Schengen. Questo impegno, a sua volta, era accompagnato da una nota dell'ambasciata italiana a Bruxelles in cui venivano date circostanziate rassicurazioni per ciò che riguardava l'abolizione della riserva geografica, la modifica del regime dei visti e l'approvazione di una legge sull'immigrazione che avrebbe adeguato la normativa italiana ai più restrittivi criteri adottati e applicati nei cinque paesi Schengen. Queste innovazioni legislative, unite alla stipula di un accordo di riammissione con la Francia, avrebbero rappresentato la garanzia che l'adesione italiana non avrebbe comportato, per nessuno dei cinque paesi, un rischio di assorbimento dei migranti illegali provenienti dalla penisola<sup>12</sup>.

La questione dell'ingresso italiano, tuttavia, continuò a essere rinviata. Se la ragione ufficiale veniva ricondotta ai più generali problemi tecnici e politici che stavano emergendo all'interno degli stessi negoziati per la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, appariva chiaro come

---

10 ASCUE, CES, SCH/M (87) PV 2, Union économique Benelux, Accord de Schengen: Demande d'adhésion de l'Italie. Procès verbal de la réunion tenue à Bruxelles le 30 octobre 1987, Bruxelles, 13/11/1987.

11 ASCUE, CES, SCH/M (88) PV 1, Groupe central de négociation, Conclusions de la réunion tenue à Bruxelles le 20 avril 1988, Bruxelles, 5/5/1988.

12 ASCUE, CES, SCH/II (88) 38, Ambassade d'Italie à Bruxelles, Note au ministre belge des Affaires Etrangères, Bruxelles, 8/12/1988.

la reale motivazione attenesse, ancora una volta, al clima di sfiducia verso le capacità italiane di adempiere alle condizioni di ingresso. Scettico sulla serietà del governo di Roma e intenzionato a usare gli accordi di Schengen come strumento di pressione sulla politica italiana, il governo di Parigi desiderava aspettare l'adozione di tutte le misure richieste prima di avviare le trattative di adesione. Il governo francese, allo stesso tempo, voleva assolutamente evitare che i rappresentanti italiani potessero avere voce in capitolo nelle decisioni che si stavano assumendo a livello di negoziati a cinque; contrario all'approccio permissivo tradizionalmente perseguito dalle autorità italiane in materia migratoria, infatti, il governo di Parigi preferiva di gran lunga che l'Italia entrasse a giochi fatti<sup>13</sup>.

## II. Il vincolo rifiutato (1988-1989)

Tra la fine del 1988 e l'inizio del 1989, per la prima volta in maniera conclamata, a essere in discussione non fu più tanto la capacità quanto la disponibilità della classe dirigente italiana a conformarsi agli impegni assunti in ambito europeo<sup>14</sup>. Rimasta confinata all'interno degli ambienti governativi per quasi quattro anni, la discussione su Schengen trovò un primo momento di pubblicità in occasione dell'indagine conoscitiva sull'immigrazione e la condizione dello straniero condotta dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati a partire dall'inizio di novembre del 1988. Il dibattito mostrò con chiarezza come l'accettazione di Schengen da parte dei principali soggetti politici e sociali nazionali fosse tutt'altro che scontata.

Fortemente avversato dal mondo dei sindacati e delle associazioni per il suo presunto approccio restrittivo e securitario, Schengen godeva di scarsissimo consenso anche nei due principali partiti della sinistra e in ampi settori della stessa Democrazia Cristiana. Gli unici soggetti politici che sembrarono sposarne la filosofia erano il Movimento Sociale (MSI) e, più esplicitamente, il Partito Liberale (PLI) e, soprattutto, il Partito Repubblicano (PRI).

Lo stesso governo appariva profondamente diviso al proprio interno.

Il ministro democristiano dell'Interno Antonio Gava era convinto che il paese avrebbe dovuto dotarsi di una moderna e più restrittiva politica di ingresso, soggiorno e, eventualmente, espulsione

---

<sup>13</sup> ASCUE, CES, SCH/II (88) PV 4, Groupe central de négociation, Conclusions de la réunion tenue à Bruxelles le 26 octobre 1988, Bruxelles, 26/10/1988; ASCUE, CES, SCH/II (88) PV 5, Groupe central de négociation, Conclusions de la réunion tenue à Bruxelles le 24 novembre 1988, Bruxelles, 25/11/1988; ASCUE, CES, SCH/M (88) PV 2, Ministres et secrétaires d'Etat, Conclusions de la réunion tenue à Bruxelles le 12 décembre 1988, Bruxelles, 4/1/1989.

<sup>14</sup> ASCUE, CES, SCH/C (89) PV 3, Conclusions de la réunion tenue à Paris les 2 et 3 mai 1989, Bruxelles, 12/5/1989.

degli immigrati irregolari, temperata, in parte, da una più generosa politica di accoglienza dei richiedenti asilo. Motivato prevalentemente da ragioni di carattere interno, questo approccio, secondo il ministro, trovava un'importante giustificazione proprio nell'esigenza di armonizzare la legislazione italiana con quella vigente nei principali paesi europei e, in vista della realizzazione del mercato unico, con quella che sarebbe stata creata in ambito comunitario<sup>15</sup>. Le preoccupazioni relative al fenomeno migratorio erano condivise anche dal ministro repubblicano dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato Adolfo Battaglia; sollecitato da associazioni di categoria sempre più allarmate dalla concorrenza sleale operata dai venditori ambulanti stranieri, infatti, il ministro chiedeva l'introduzione di vincoli e controlli più severi alle frontiere, in linea con il più ampio contesto europeo occidentale<sup>16</sup>.

A questo fronte, più o meno esplicitamente favorevole alla logica di Schengen e, conseguentemente, all'opportunità per il paese di accettarne le condizioni di ingresso, si contrapponeva un secondo, più nutrito gruppo di ministri complessivamente orientato a una partecipazione italiana ma intimamente convinto che l'impostazione adottata a Schengen fosse parzialmente o totalmente sbagliata. Il ministro socialista del Lavoro e dell'Assistenza Sociale Rino Formica e la ministra democristiana per gli Affari Sociali Rosa Russo Iervolino erano convinti della necessità di governare un fenomeno che stava sfuggendo al controllo delle autorità e che minacciava di crescere in termini esponenziali; essi, inoltre, erano persuasi dell'opportunità di dare una risposta concreta alle critiche che i partner comunitari rivolgevano contro il presunto lassismo italiano. I due ministri, ciononostante, rigettavano con forza l'approccio meramente repressivo che, a proprio avviso, si stava facendo strada nei principali paesi europei e che Schengen, sostanzialmente, rifletteva<sup>17</sup>. Lo stesso ministro per le Politiche Comunitarie, il giurista socialista Antonio La Pergola, nutriva seri dubbi rispetto all'impostazione scelta dai firmatari dell'accordo di Schengen. Il quadro comunitario, piuttosto che un mero accordo intergovernativo, sarebbe stato, a proprio avviso, l'ambito ideale in cui realizzare la libera circolazione delle persone e sviluppare le relative politiche compensative<sup>18</sup>. Convinto della convenienza economica e politica dell'accordo ma perplesso su

---

<sup>15</sup> A. Gava, "Audizione (Seduta di martedì 8 novembre 1988)", in *Immigrazione e condizione dello straniero. Indagine conoscitiva della I Commissione Affari Costituzionali e testi normativi conseguenti* (novembre 1988-dicembre 1989), a cura della Camera dei deputati, Roma, Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne - Ufficio pubblicazioni, 1990, pp. 12-21.

<sup>16</sup> G. Ravaglia, "Audizione (Seduta di martedì 13 dicembre 1988)", in *op. cit.*, a cura della Camera dei deputati, pp. 48-51.

<sup>17</sup> R. Formica, "Audizione (Seduta di martedì 13 dicembre 1988)", in *op. cit.*, a cura della Camera dei deputati, pp. 26-28; R. Russo Iervolino, "Audizione (Seduta di martedì 13 dicembre 1988)", in *op. cit.*, a cura della Camera dei deputati, pp. 32-37.

<sup>18</sup> A. La Pergola, "Audizione (Seduta di martedì 24 dicembre 1988)", in *op. cit.*, a cura di Camera dei deputati, pp. 60-69.

determinati punti qualificanti era anche il suo principale sostenitore: il ministro degli Affari Esteri Andreotti. La richiesta di stabilire l'obbligo di visto nei confronti dei cittadini provenienti dai paesi del Maghreb e della Turchia, in particolare, appariva, ancora una volta, un ostacolo reale a un'adesione ritenuta comunque necessaria<sup>19</sup>.

Dopo la formazione di un nuovo governo guidato dallo stesso Andreotti, infine, al gruppo dei favorevoli più o meno critici si andò per la prima volta contrapponendo un fronte nettamente contrario all'accordo di Schengen, guidato dal vicepresidente del Consiglio dei ministri e vicesegretario del Partito Socialista (PSI) Claudio Martelli. Partecipando del clima di mobilitazione suscitato dall'assassinio di presunta matrice razzista di Jerry Masslo, richiedente asilo di origini sudafricane con contatti nel mondo dell'associazionismo e del sindacato, infatti, a metà settembre del 1989 Martelli anticipò alla stampa i principali punti di una proposta di riforma organica della politica migratoria italiana<sup>20</sup>. Volta a raccogliere e tradurre in legge le istanze pro-immigrazione radicate nell'attivissimo associazionismo religioso, culturale e sociale italiano, la proposta di legge rappresentava, consapevolmente, anche una risposta polemica alle supposte pulsioni securitarie che animavano i governi europei e che avevano ispirato l'accordo di Schengen. Martelli, in particolare, propose un ampio programma di regolarizzazione, un ampliamento della parità di diritti e garanzie sociali, un rafforzamento degli strumenti di integrazione e un nuovo meccanismo di programmazione dei flussi migratori, non concedendo niente alle misure poste come condizione di ingresso in Schengen. Nessun cenno veniva rivolto alla necessità di rafforzamento dei sistemi di controllo, respingimento alle frontiere ed espulsione degli immigrati irregolari, così come alla responsabilizzazione dei vettori. Nessun riferimento, allo stesso tempo, veniva fatto alla necessità di introdurre un sistema generalizzato di visti; condizione ritenuta irrinunciabile dalle autorità francesi, essa era sempre più vista dal governo italiano come un inaccettabile ostacolo allo sviluppo dei flussi turistici e, soprattutto, al mantenimento di relazioni privilegiate con la Turchia e, più ancora, con i paesi membri della neonata Unione del Maghreb Arabo. L'unica concessione apparente era l'eliminazione della riserva geografica per i richiedenti asilo; essa, tuttavia, non veniva giustificata

---

<sup>19</sup> G. Andreotti, "Audizione (Seduta di giovedì 26 gennaio 1989)", in op. cit., a cura della Camera dei deputati, pp. 71-85. Vedere anche: L. Ferrari Bravo, "Audizione (Seduta di martedì 20 dicembre 1988)", in op. cit., a cura della Camera dei deputati, pp. 54-57; D. Danesi Visconti, "Audizione (Seduta di martedì 20 dicembre 1988)", in op. cit., a cura della Camera dei deputati, pp. 57-58.

<sup>20</sup> M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carocci, 2018, pp. 79-82.



dalla necessità di adempiere alle condizioni di ingresso in Schengen quanto, piuttosto, dalla volontà politica e morale di aprire le porte ai perseguitati provenienti dai paesi in via di sviluppo<sup>21</sup>.

Sulla scia del primo sciopero degli immigrati contro il caporalato e della prima grande manifestazione nazionale antirazzista tenutasi a Roma il 7 ottobre 1989, il vicepresidente del Consiglio radicalizzò ulteriormente i propri convincimenti, arrivando a mettere apertamente in discussione la volontà italiana di aderire al sistema di Schengen. In un'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati tenutasi il 18 ottobre 1989 nell'ambito della stessa indagine conoscitiva sull'immigrazione e la condizione dello straniero, Martelli condannò aspramente la strategia attraverso la quale «alcuni paesi della Comunità (Germania Federale, Francia, Benelux) hanno inteso programmare la regolamentazione dei flussi migratori, ipotizzando la costituzione di un cordone sanitario all'esterno degli stati membri»<sup>22</sup>. Denunciando la natura essenzialmente illiberale dell'operazione e giudicandola contraria alla storia, ai valori e agli interessi del paese, Martelli collocò la propria proposta di legge all'interno di un più ampio e ambizioso «tentativo di programmare i flussi di immigrazione, sperimentando accordi bilaterali con i paesi di provenienza, e dando vita, entro il 1993, a un ordinamento comunitario flessibile e articolato, ma soprattutto coerente con la visione solidaristica del nostro paese e con la necessità e la convenienza di impiegare e integrare nella società italiana gli immigrati extracomunitari»<sup>23</sup>.

Le posizioni del vicepresidente del Consiglio, espresse nel contesto delle rapide trasformazioni in atto in Unione Sovietica e nell'Europa centrorientale, contribuirono, da una parte, a spostare i termini della discussione interna al principale partito della sinistra italiana e, dall'altra, a riaccendere il dibattito e lo scontro all'interno dello stesso esecutivo. Il Partito Comunista Italiano (PCI), infatti, presentò una proposta di legge basata sulla completa libertà di emigrare verso il paese, a condizione che il migrante avesse preventivamente sottoposto una comunicazione; a questa, le autorità italiane si sarebbero potute opporre solo per gravi motivi di pubblica sicurezza. Sottoposto alle forti pressioni del cosiddetto movimento antirazzista, alla sfida portata dalle componenti più pro-immigrazione della maggioranza di governo e all'accelerazione impressa ai processi rivoluzionari in corso nel blocco comunista, il PCI finì così per allinearsi alle posizioni più radicalmente favorevoli all'immigrazione sostenute dal mondo sindacale e associativo. Allo stesso tempo, mentre un autorevole membro del governo e della sinistra democristiana come il ministro del Lavoro Carlo

---

<sup>21</sup> C. Hein, "Storia del diritto d'asilo in Italia", in *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, a cura di C. Hein, Roma, Donzelli, 2010, pp. 33-84. Vedere anche: S. Salvatici, "Europa, terra di profughi", in *Il Mulino*, n. 6, 2015, pp. 980-988.

<sup>22</sup> C. Martelli, "Audizione (Seduta di mercoledì 18 ottobre 1989)", in *op. cit.*, a cura della Camera dei Deputati, p. 212.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 229.

Donat-Cattin proponeva di dare una possibilità di impiego a tutti gli immigrati irregolari provvisti di un mero permesso di soggiorno turistico, il presidente del Consiglio Andreotti e, un po' a sorpresa, il ministro degli Affari Esteri Gianni De Michelis si attivarono per assicurare i governi dei cinque e accelerare le procedure di avvio dei negoziati di ingresso. Rilanciando una precedente proposta di formazione di un gruppo di lavoro composto da giuristi dei sei paesi, in particolare, il 10 novembre 1989 De Michelis chiese a Hans Dietrich Genscher, ministro degli Affari Esteri tedesco e presidente di turno dei negoziati su Schengen, di aprire finalmente le trattative di ingresso, in modo da «guadagnare tempo» sui critici interni<sup>24</sup>. Pur desiderosi di offrire un appoggio politico ai sostenitori italiani di Schengen, tuttavia, i governi dei cinque si rifiutarono di aprire i negoziati di adesione prima che la convenzione fosse firmata<sup>25</sup>. Come rilevava acutamente Hans-Claudius Taschner, funzionario della Direzione Generale Mercato Interno e Affari Industriali della Commissione Europea, i governi dei cinque rimanevano persuasi che la convenzione dovesse essere accettata dall'Italia come parte dell'*acquis* di Schengen, senza che il governo di Roma potesse contribuire a influenzarne i contenuti<sup>26</sup>.

Sia la situazione interna sia la situazione internazionale, tuttavia, sembrarono evolvere in una direzione più che favorevole alle posizioni e alla strategia messe in campo dal vicepresidente del Consiglio italiano. Se sul piano nazionale Martelli poteva contare sul sostegno di un'amplissima maggioranza di forze politiche e sociali, sul piano esterno i suoi orientamenti parevano pienamente legittimati dalle difficoltà in cui si stava dibattendo il percorso di definizione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. Alle critiche sempre più aperte che provenivano dai governi dei paesi dell'Unione del Maghreb Arabo, infatti, si aggiunsero in quella fase le perplessità sollevate dai governi dei paesi mediterranei entrati nella Comunità nel corso degli anni Ottanta. Le autorità spagnole, portoghesi e, soprattutto, greche erano particolarmente preoccupate per i costi del controllo delle frontiere esterne che, diventava sempre più chiaro, sarebbero ricaduti interamente sulle proprie casse<sup>27</sup>; in aggiunta, le autorità spagnole espressero riserve su un approccio giudicato troppo restrittivo in materia di ingresso e soggiorno dei migranti extracomunitari e, soprattutto, sulla condizione di dover imporre visti sia ai paesi del Mediterraneo meridionale sia ai paesi dell'America

---

<sup>24</sup> Archivio Storico della Commissione Europea (ASCE), BAC 224-1994 428, SCH/C (90) 3, G. De Michelis, Lettera a Hans Dietrich Genscher, Roma, 10/11/1989.

<sup>25</sup> ASCE, BAC 224-1994 428, SCH/C (90) 3, H. D. Genscher, Schreiben für Gianni De Michelis, Bonn, 21/11/1989.

<sup>26</sup> ASCE, BAC 224-1994 428, H.-C. Taschner, Adhèsion éventuelle de l'Italie à l'Accord de Schengen, Bruxelles, 23/3/1990.

<sup>27</sup> Archivio Storico della Commissione Europea (ASCE), BAC 224-1994 439, SG(89)D/14952, D. Williamson, Removal of internal frontier controls: financial aspects, Brussels, 6/12/1989. Vedere anche: ASCE, BAC 224-1994 439, G. Ravasio, Aspects financiers de l'abolition des contrôles aux frontières intérieures, Bruxelles, 14/12/1989.

Latina, con cui Madrid condivideva storici legami politici, economici e linguistico-culturali<sup>28</sup>. Contemporaneamente, in coincidenza con i tumultuosi cambiamenti che stavano avvenendo nell'Europa centro-orientale, il governo della Repubblica Federale Tedesca (RFT) decise a sorpresa di ritirare i propri rappresentanti dai negoziati per la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen; la minaccia era quella di non firmare il trattato se i propri partner non avessero accettato di abolire i visti sull'Ungheria e sulla Cecoslovacchia e, soprattutto, di considerare i cittadini della Repubblica Democratica Tedesca (RDT) come titolari del pieno diritto alla libera circolazione nella costituenda area Schengen<sup>29</sup>.

Il 20 dicembre 1989, pertanto, la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati decise di concludere la propria indagine conoscitiva riaprendo i termini della decisione finale sulla partecipazione a Schengen. Nonostante una richiesta di ingresso avanzata due anni e mezzo prima, e nonostante una presenza nei gruppi di lavoro che si protraeva da più di due anni, la commissione parlamentare pose formalmente «la necessità di una valutazione attenta di quanto previsto dagli accordi di Schengen, e di un dibattito parlamentare che esamini preliminarmente l'eventuale adesione dell'Italia a tale accordo»<sup>30</sup>. Il 22 dicembre 1989, a sua volta, il Consiglio dei ministri approvò un decreto-legge che ricalcava i contenuti della proposta avanzata dal vicepresidente del Consiglio e che, come tale, si presentava in chiara antitesi rispetto a Schengen<sup>31</sup>. Secondo le stesse parole del vicepresidente del Consiglio, la nuova norma avrebbe rappresentato una risposta, italiana e socialista, a un progetto Schengen ormai tramontato, sostenuto solo da una Francia «scossa da ondate di razzismo e con una popolazione di immigrati cinque volte superiore alla nostra»<sup>32</sup>. L'unica concessione era l'eliminazione della riserva geografica per i richiedenti asilo che, tuttavia, veniva ancora una volta vissuta e presentata come una scelta morale e politica indipendente dalle pressioni europee<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> F.J.M. Fuentes, "Dissonance between Discourse and Practice in EU Border Control Enforcement. The Spanish Case", in *Immigration, Integration, and Security. America and Europe in Comparative Perspective*, edited by A. Chebel d'Appollonia, S. Reich, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2008, pp. 262-266

<sup>29</sup> Archivi Storici dell'Unione Europea (ASUE), Fondo François Lamoureux (FL), J. de Ceuster, Réunion du Groupe Central de Négociation de Schengen à Bruxelles le 13 décembre 1989, Bruxelles, 15/12/1989.

<sup>30</sup> Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, "Esame del documento conclusivo (Seduta di mercoledì 20 dicembre 1989)", in op. cit., a cura della Camera dei deputati, p. 251.

<sup>31</sup> Repubblica italiana, Decreto Legge 30 dicembre 1989, N. 416, Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato, Roma, 30/12/1989.

<sup>32</sup> "Martelli: una sanatoria non ci farà invadere dai vu' cumprà. Impossibile realizzare un numero programmato per i lavoratori extracomunitari, dice il vicepresidente del Consiglio", in *il Giornale*, 20/12/1989.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

### III. Il vincolo subito (1989-1990)

Tra l'inizio di gennaio e la metà di febbraio del 1990 Martelli aveva più di una ragione per essere ottimista. Schengen pareva solo un brutto ricordo e, complice il collasso della cortina di ferro, la CE e i suoi membri sembravano avviati verso il ritorno a un approccio liberale alla questione migratoria. Allo stesso tempo, il decreto-legge che portava il suo nome stava ricevendo il plauso convinto di un vastissimo arco di forze politiche e sociali nazionali a cui si opponeva solo un piccolo fronte antimigrazione guidato dai repubblicani e un più nutrito gruppo di soggetti favorevoli a una politica ancora più aperta in materia di ingressi. La coalizione trasversale di sostenitori appariva così ampia e solida che, alla vigilia del dibattito parlamentare di conversione in legge del provvedimento, il vicepresidente del Consiglio dei Ministri poteva orgogliosamente affermare che «in pratica, all'opposizione restano i commercianti ambulanti, l'onorevole La Malfa, l'onorevole Russo Spina. È per questo che difenderemo in Parlamento il decreto-legge nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri»<sup>34</sup>.

A partire dalla metà di febbraio, tuttavia, i soggetti politici e sociali propensi a un approccio più restrittivo in materia migratoria cominciarono a mostrarsi meno marginali e remissivi di quanto fossero sembrati nella prima fase del dibattito. Oltre a un piccolo ma combattivo gruppo di sociologi di vario orientamento, la stessa Confindustria, per voce del suo direttore generale Paolo Annibaldi, intervenne nel dibattito per chiedere una politica programmatica rispettosa delle necessità del mercato del lavoro e allineata alle più rigorose politiche migratorie dei partner comunitari<sup>35</sup>. Il segretario della Lega Lombarda e della neonata Lega Nord Umberto Bossi, a sua volta, si pronunciò esplicitamente contro l'avvento di una società multietnica e multirazziale che, a proprio avviso, le politiche governative stavano consapevolmente prefigurando. Allo stesso tempo, sia l'autorevole dirigente del Partito Liberale Italiano Raffaele Costa sia, soprattutto, il parlamentare europeo e segretario del Partito Repubblicano Italiano Giorgio La Malfa si scagliarono contro gli orientamenti assunti dal vicepresidente del Consiglio; per La Malfa, in particolare, essi rappresentavano un rischio esiziale per la coesione sociale, la tenuta democratica e la stessa collocazione europea del paese<sup>36</sup>. Pur critica, invece, la dirigenza del MSI rimase sorprendentemente defilata; la difficile transizione dalla segreteria di Gianfranco Fini, più pronto a cogliere le opportunità offerte da una esplicita

---

<sup>34</sup> M. Mascini, G. Santilli, "Parla Martelli. «Il decreto sugli immigrati non si tocca»", in *Il Sole 24 Ore*, 8/1/1990.

<sup>35</sup> G. Martelli, "Proposte in vista della Conferenza nazionale sull'immigrazione. «Non siamo in grado di dar lavoro a troppi vu' cumprà»", in *il Giornale*, 3/1/1990.

<sup>36</sup> M. Forti, "Prima uscita dal tunnel. Immigrati, il governo vara la sanatoria. La Malfa si dissocia", in *il manifesto*, 23/12/1989.

strategia antimigrazione, alla nuova segreteria di Pino Rauti, ancora legato a una impostazione terzoforzista e terzomondista, impedì al partito di giocare un ruolo da protagonista nel dibattito<sup>37</sup>.

Ciò detto, alla vigilia del dibattito parlamentare di conversione in legge, il fronte dei soggetti favorevoli al decreto-legge nella sua formulazione originaria rimaneva fortemente maggioritario e solo l'evoluzione del contesto internazionale riuscì a modificare, in maniera significativa, i rapporti di forza interni.

Nella prospettiva ormai scontata della riunificazione tedesca venne meno il principale ostacolo al raggiungimento di un compromesso per la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen che, così, tornava a rappresentare un passaggio ineludibile per l'intera classe politica italiana. Se le autorità di Rabat e, soprattutto, di Tunisi insistevano per la prosecuzione di una politica di esenzione dei visti, ambienti francesi e, ancora più apertamente, ambienti comunitari, facevano invece pressioni affinché la classe politica italiana accettasse di riformare in senso restrittivo la legislazione migratoria nazionale<sup>38</sup>. La strategia francese, da una parte, era ormai pienamente delineata. Schengen, persino a prescindere dalla sua effettiva entrata in vigore, poteva e doveva rappresentare la leva attraverso cui costringere la classe politica italiana a rafforzare le politiche nazionali di controllo dell'immigrazione, trasformando così la penisola da pericolosa area di transito a conveniente zona cuscinetto rispetto ai paesi a più elevata propensione migratoria<sup>39</sup>. Pur conscia dei difetti e dei pericoli che si nascondevano dietro il progetto, dall'altra parte, la stessa Commissione Europea decise di spendersi a favore di Schengen e, conseguentemente, di una scelta italiana in suo favore. L'esecutivo comunitario, infatti, si era convinto che, a dispetto della sua natura intergovernativa, Schengen non fosse un ostacolo ma, piuttosto, uno strumento fondamentale per la realizzazione del prioritario obiettivo del Mercato Unico Europeo. La Commissione, inoltre, aveva maturato il convincimento che la libera circolazione delle persone a livello comunitario presupponesse naturalmente una maggiore cooperazione in materia di giustizia e polizia e una migliore attività di controllo alle frontiere esterne comuni. Schengen, secondo la Commissione, poteva rappresentare un utile apripista, capace di mostrare a tutti i membri della CE che i problemi politici e tecnici che si frapponivano a politiche comuni in materia potevano essere risolti e capace, soprattutto, di creare pressioni sia sui paesi che non volevano abbandonare i controlli alle proprie

---

<sup>37</sup> R. Chiarini, *Destra italiana dall'Unità d'Italia a Alleanza Nazionale*, Venezia, Marsilio, 1995, p. 143.

<sup>38</sup> E. Iacopino, "Impegno italo-tunisino per una maggiore sorveglianza. Un freno ai clandestini", in *Il Giorno*, 4/2/1990. Vedere anche: G. de Marchis, "Mentre Martelli visita la Tunisia, il deputato liberale lancia l'allarme. Costa: «Stop alla valanga-immigrati»", in *il Giornale*, 2/2/1990.

<sup>39</sup> ADN, CGF, 227 PO 1 291, G. Pérol, *Rencontre du Président de la République avec Andreotti*, Rome, 27/9/1989. Vedere anche: Archives Nationales (AN), Archives de la Cellule Diplomatique (ACD), 5 AG 4 / CD 301, Dossier 3, Présidence de la République, C. de Margerie., *Votre entretien avec le Président Cossiga*, Paris, 29/1/1990.

frontiere interne sia sui paesi che non erano ancora in grado di rendere efficaci i controlli ai propri confini esterni. Il sostegno della Commissione, oltre a depotenziare le argomentazioni anti-Schengen che puntavano sulla sua estraneità rispetto al contesto comunitario, rappresentò un potente strumento di pressione sulla classe politica italiana; esso conferiva una patente di legittimità al progetto dei cinque che i settori e le personalità nazionali più vicini alla Comunità non potevano ignorare. Oltre a rappresentare un fattore indiretto di influenza, la posizione favorevole della Commissione seppe tradursi in una strategia di intervento diretto nel dibattito pubblico nazionale che non poteva non avere ripercussioni pesanti sui caratteri e sui toni dello stesso. In modo piuttosto irrituale, in particolare, il commissario europeo per l'Ambiente, la Sicurezza Nucleare e la Protezione Civile Carlo Ripa di Meana decise di attaccare pubblicamente il vicepresidente del Consiglio e i contenuti più «umanitari, talora di ispirazione cristiana, talora di impronta sociale» del suo decreto-legge evocandone, nel contempo, i probabili contraccolpi negativi interni e, soprattutto, internazionali.

È logico che questa situazione inneschi preoccupazioni nella CEE, in vista dell'abolizione delle frontiere interne, perché, se tutto non sarà regolato in modo da evitare flussi di migrazione interna di cittadini non comunitari, i francesi, ad esempio, non smantelleranno al valico di Ventimiglia i controlli sulle persone. Il problema, dunque, va al di là dell'attualità ed è colossale<sup>40</sup>.

Il confronto con la realtà europea fornì una sponda e un'importante argomentazione agli interventi critici di autorevoli commentatori politici, a cominciare dal direttore de "il Giornale" Indro Montanelli e dal cofondatore de "la Repubblica" Giorgio Bocca. Pur muovendo da assunti e orientamenti diversi Montanelli e Bocca condividevano l'idea che una legislazione eccessivamente liberale in materia avrebbe finito per allontanare il paese dall'Europa, oltre ad acuire squilibri e tensioni in un mercato del lavoro e in una società già ampiamente afflitti da pesanti contraddizioni<sup>41</sup>. La necessità di adeguare la politica migratoria italiana alle più severe politiche europee, a sua volta, divenne un riferimento costante per le forze maggiormente intenzionate a modificare il testo in senso restrittivo: il Partito Socialdemocratico, il Partito Liberale e, in misura maggiore, il Movimento Sociale e il Partito Repubblicano<sup>42</sup>.

Se per il Movimento Sociale l'appello all'Europa rappresentava principalmente un mezzo per legittimare posizioni che, in un clima ancora prevalentemente pro-immigrazione, rischiavano di

---

<sup>40</sup> C. Ripa di Meana, "I rischi dell'immigrazione incontrollata. I Dodici e i lavoratori stranieri", in *Il Messaggero*, 24/2/1990.

<sup>41</sup> Indro Montanelli, "Vusugnà", in *il Giornale*, 15/2/1990; Giorgio Bocca, "Le prediche virtuose dei nuovi demagoghi", in *la Repubblica*, 23/2/1990.

<sup>42</sup> Goffredo De Marchis, "Martelli attacca la linea dura dell'Edera sul problema degli immigrati extra-Cee. «Ora La Malfa fa il republikaner»", in *il Giornale*, 13/2/1990; "La Malfa: «Dietro l'angolo c'è Le Pen»", in *L'Espresso*, 18/2/1990.

prestarsi all'accusa di xenofobia o, peggio, razzismo, per il Partito Repubblicano esso costituiva un preciso riferimento politico-ideale<sup>43</sup>. Preoccupata per la potenziale ascesa del leghismo e per i rischi politico-sociali derivanti da un approfondimento delle distanze rispetto ai partner comunitari, infatti, la dirigenza del PRI avvertiva l'urgenza che il paese si emancipasse dalla condizione di ventre molle e porta aperta del continente in cui, secondo le principali cancellerie europee, esso si trovava. Coerentemente, tutti gli emendamenti presentati dai parlamentari repubblicani, superiori in numero rispetto a quelli presentati dai colleghi missini, si mossero nella prospettiva di rafforzare le capacità di controllo alle frontiere e di facilitare, così, l'ingresso del paese nell'area Schengen. In questo modo, sia il MSI sia, soprattutto, il PRI poterono trovare maggiore ascolto e maggiore considerazione nelle aule parlamentari e presso settori dello stesso governo<sup>44</sup>.

Con effetti ancora più dirompenti, il concreto rischio di una mancata adesione a Schengen contribuì a un importante riposizionamento sia all'interno della Democrazia Cristiana sia, soprattutto, all'interno del Partito Socialista. Il 19 febbraio 1990, il segretario della DC Arnaldo Forlani intervenne davanti al Consiglio Nazionale del partito per chiedere di «introdurre modificazioni e integrazioni alla proposta del governo [volte a] fissare norme aperte ma realisticamente equilibrate»<sup>45</sup>. Allo stesso tempo, mentre De Michelis, d'intesa con il consigliere Guido Bolaffi, prendeva posizione a favore di una legislazione nazionale più restrittiva, in linea con la necessità politica di aderire agli accordi di Schengen, il segretario generale aggiunto della CGIL Ottaviano Del Turco intervenne per sostenere che «la soluzione del numero aperto è assolutamente impraticabile e demagogica, tanto più che, nei prossimi anni, ogni posto di frontiera nel nostro Paese sarà una porta aperta per tutta l'Europa»<sup>46</sup>. Lo stesso segretario del PSI sentì il dovere di intervenire nel dibattito, mettendo sul piatto della bilancia tutto il peso del proprio prestigio e del proprio ruolo. Senza criticare apertamente Martelli, infatti, Craxi prese implicitamente le distanze dall'impostazione originaria del decreto-legge<sup>47</sup>. Sensibile ai gridi di allarme che giungevano dalle federazioni e dalle amministrazioni locali

---

<sup>43</sup> P. Fabbri, "Quanto costano i «vu' cumprà»?", in *Secolo d'Italia*, 15/2/1990; G. Accame, "Senza la maschera del cattivo", in *Secolo d'Italia*, 17/2/1990; U. Croppi, "Vivere con gli immigrati", in *Secolo d'Italia*, 20/2/1990; G. Accame, "Col tormento nell'animo", in *Secolo d'Italia*, 21/2/1990. Vedi anche: E. Dabreni, "Stranieri, leghe e dintorni", in *Avvenire*, 24/2/1990.

<sup>44</sup> "La Malfa: «Dietro l'angolo c'è Le Pen»", in *L'Espresso*, 18/2/1990. Vedi anche: G. De Marchis, "Martelli attacca la linea dura dell'Edera sul problema degli immigrati extra-Cee. «Ora La Malfa fa il republikaner»", in *il Giornale*, 13/2/1990; P. Calabrese, "La questione degli immigrati. Io, razzista immaginario", in *L'Espresso*, 11/3/1990.

<sup>45</sup> Archivi Storici dell'Istituto Sturzo (ASIS), Fondo Democrazia Cristiana (DC), A. Forlani, Consiglio Nazionale della Democrazia Cristiana: Relazione del Segretario politico, Roma, 19-20/2/1990.

<sup>46</sup> G. Pasquino, "Cinque domande sull'immigrazione extracomunitaria in Italia. Rispondono: Laura Balbo, Fausto Bertinotti, Ottaviano Del Turco, Massimo Pivetti e Domenico Rosati", in *Immigrati, non cittadini?*, a cura di F. Zannino, Milano, FrancoAngeli, 1990, p. 19.

<sup>47</sup> "Craxi comincia dall'Africa", in *Il Giorno*, 24/2/1990.

socialiste e attento a cogliere i messaggi che provenivano dagli ambienti europei e comunitari, il segretario affermò senza mezzi termini che «non dobbiamo promettere un paradiso che non esiste», sostenendo, contemporaneamente, la necessità di una politica dell'immigrazione che non alimentasse nuovi flussi e che non allontanasse il paese dall'alveo della Comunità<sup>48</sup>.

In questo contesto, pur riuscendo a mantenere intatti i caposaldi della propria proposta, Martelli fallì nel proposito di salvaguardare integralmente i contenuti del provvedimento licenziato dal Consiglio dei ministri. A difendere il decreto nella sua formulazione originaria, infatti, erano ormai rimasti solo la sinistra DC, il PCI e l'area del PSI più vicina al vicepresidente del Consiglio. Il testo licenziato dal Parlamento il 28 febbraio 1990, di conseguenza, fu significativamente diverso rispetto al decreto-legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 1989<sup>49</sup>. Uscivano confermati il principio della programmazione dei flussi annuali di ingresso dei lavoratori extracomunitari, la parificazione dei diritti e dei benefici sociali, l'attribuzione alle regioni delle competenze in materia di integrazione e, nonostante la durissima opposizione dei repubblicani, un ampio programma di regolarizzazione. Veniva ribadita, inoltre, l'abolizione della riserva geografica per i richiedenti asilo; tutti gli stranieri, indipendentemente dalla propria nazionalità, avrebbero potuto richiedere il riconoscimento dello status di rifugiato in Italia ai sensi della Convenzione di Ginevra. Condizione per l'accesso al sistema Schengen e richiesta esplicita di organizzazioni governative e non governative internazionali, la misura era soprattutto figlia degli orientamenti umanitari diffusi nei settori progressisti e cattolici della politica e della società italiane. A fronte di queste conferme, però, emersero importanti novità; ognuna di loro, significativamente, rifletteva richieste avanzate come condizione di ingresso negli accordi di Schengen. In primo luogo, il Parlamento italiano accettò di introdurre visti per tutti quei paesi da cui provenivano consistenti flussi di migranti e di persone condannate per traffico di stupefacenti, compresi gli stati mediterranei a cui era stata promessa la prosecuzione di una politica di esenzione. Vennero rafforzate, inoltre, le misure di respingimento alle frontiere per gli stranieri sprovvisti dei visti richiesti o, anche se muniti di visti, per gli stranieri precedentemente espulsi, pericolosi per la sicurezza dello stato, appartenenti a organizzazioni di tipo mafioso o terroristico, dediti al traffico di stupefacenti o privi di mezzi di sostentamento in Italia; in questo contesto, oltre all'inasprimento delle sanzioni penali per coloro che favorivano l'immigrazione illegale, vennero introdotte sanzioni amministrative per i vettori marittimi e aerei che trasportavano migranti irregolari senza avvertire le autorità, dando loro la responsabilità del rimpatrio degli stranieri

---

<sup>48</sup> "Immigrati: Dichiarazioni di Craxi. No a inutili promesse: «Martelli ha fatto un buon lavoro»", in *Avanti!*, 16/2/1990. Vedi anche: L. Cancrini, "Editoriale. Le due strade del PSI", in *l'Unità*, 17/2/1990; O. Gurgo, "La sanatoria della discordia", in *Il Mattino*, 18/2/1990.

<sup>49</sup> V. De Cesaris, *Il Grande Sbarco. L'Italia e la scoperta dell'immigrazione*, Milano, Edizioni Angelo Guerini e Associati, 2019.



respinti per mancanza dei documenti prescritti. In terzo luogo, infine, venne creato un sistema di espulsione e, in casi estremi, di accompagnamento alla frontiera per gli stranieri condannati per reati gravi o in violazione delle disposizioni in materia di ingresso e soggiorno<sup>50</sup>.

#### IV. L'ingresso nell'Europa di Schengen (1990)

Pur concepita in una prospettiva europea, l'approvazione della legge Martelli non decretò, per ciò stesso, la fine del dibattito nazionale sull'opportunità di aderire al sistema di Schengen. Come dimostrato dai dibattiti avvenuti in seno alla prima Conferenza nazionale dell'immigrazione tenutasi a Roma dal 4 al 6 giugno 1990, infatti, un ampio fronte di soggetti politici e sociali rimaneva fermamente contrario a Schengen e alla sua filosofia. Autorevoli esponenti dei tre sindacati confederali, dell'associazionismo laico e religioso e dell'opposizione comunista si espressero contro Schengen e, conseguentemente, contro la prospettiva di un'adesione italiana. In aggiunta, influenti membri della maggioranza parlamentare e dello stesso governo, quali il ministro del Lavoro Donat Cattin, la ministra per gli Affari Sociali Russo Iervolino e il ministro per le Politiche Comunitarie Pier Luigi Romita, continuarono a esprimere obiezioni di fondo rispetto alla partecipazione italiana al sistema Schengen. Come si incaricò di riferire il ministro degli Affari Esteri De Michelis, ciò detto, la maggioranza del Parlamento e del governo si erano ormai convinti che la vocazione solidaristica e mediterranea del paese non potesse oscurare la sua salda collocazione all'interno del contesto europeo e, in particolare, comunitario. Schengen, nonostante tutti i suoi limiti e le sue contraddizioni, era parte integrante del processo di integrazione e, come tale, non poteva non vedere la partecipazione dell'Italia<sup>51</sup>.

Dopo le turbolenze politiche seguite alle rivoluzioni nell'Europa centroorientale, intanto, i negoziati per la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen erano ufficialmente ripartiti. Con la vittoria dei partiti di centrodestra raccolti nell'*Allianz für Deutschland* (Alleanza per la Germania) nelle prime elezioni libere della Repubblica Democratica Tedesca tenutesi il 18 marzo 1990, la riunificazione divenne una prospettiva certa e, di conseguenza, la questione dei rapporti tra area Schengen e RDT venne a perdere qualsiasi rilevanza pratica e politica. A seguito di una serie di incontri bilaterali, i negoziati vennero riavviati il 27 aprile a Bruxelles, dove tutte le principali questioni rimaste in sospeso vennero avviate a soluzione. Si convenne, in particolare, di considerare i cittadini della RDT come cittadini della RFT e di eliminare i visti sulle persone provenienti da

---

<sup>50</sup> Repubblica italiana, Decreto Legge 30 dicembre 1989, N. 416, coordinato con la Legge di conversione 28 febbraio 1990, N. 39, recante *Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari e apolidi già presenti nel territorio dello Stato*, (GU 49, 21/3/1990).

<sup>51</sup> G. De Michelis, "Intervento", in Atti della Conferenza nazionale dell'immigrazione, Roma, 4-6 giugno 1990, a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, Editalia, 1991, p. 186.

Ungheria e Cecoslovacchia. In cambio, il governo francese ottenne il riconoscimento del principio di armonizzazione della politica dei visti, oltre al mantenimento dei visti per paesi con un forte potenziale migratorio come Polonia e Jugoslavia<sup>52</sup>.

Sulla base di questo compromesso, il 19 giugno 1990 i rappresentanti dei cinque paesi firmatari dell'accordo di Schengen siglarono nella stessa cittadina lussemburghese la convenzione che ne dava applicazione. Il documento stabiliva che le frontiere interne avrebbero potuto essere attraversate in qualsiasi luogo senza alcun controllo sulle persone; per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale, ciò detto, ogni paese membro avrebbe potuto decidere di reintrodurre, per un periodo limitato, controlli alle frontiere interne adeguati alla situazione. Per compensare l'abolizione dei controlli alle frontiere interne e le potenziali ripercussioni sulla sicurezza dei cittadini europei, a loro volta, vennero previste una serie di misure cosiddette compensative. Un primo gruppo di provvedimenti mirava a garantire che i controlli alle frontiere esterne venissero svolti in maniera efficiente e secondo principi uniformi; le parti contraenti, in particolare, si impegnarono a promuovere una politica comune in materia di circolazione delle persone, con speciale riferimento a un regime di visti armonizzato. Accanto a questo, i paesi membri si impegnarono ad assicurare l'esame di ogni singola domanda di asilo presentata da uno straniero nel territorio di una di esse e, in questo contesto, stabilirono l'importante principio per cui soltanto un paese membro sarebbe stato competente per l'esame della domanda stessa. Questa disposizione trovava un riflesso nella convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee, preparata dal Gruppo Ad Hoc Immigrazione e firmata a Dublino il 15 giugno 1990 dai rappresentanti di tutti i paesi membri della Comunità<sup>53</sup>. La questione dei richiedenti asilo, sia per le sue crescenti dimensioni sia per la maggiore resistenza politico-sociale al fenomeno, stava diventando una vera emergenza per tutti gli stati dell'Europa centrosettentrionale, per la Germania in particolare. Già interessata dai primi, consistenti flussi provenienti dai paesi dell'Europa centroorientale, la Repubblica Federale Tedesca faceva sempre più fatica ad assorbire la straordinaria quantità di richiedenti asilo extraeuropei che continuava a premere sui propri confini. La priorità, in questo contesto, divenne quella di continuare a garantire pienamente il diritto di asilo, limitandone, però, i sempre più numerosi abusi e redistribuendone il carico a livello comunitario. Da una parte, si trattava di evitare che i richiedenti asilo fossero costretti a presentare domanda da uno

---

<sup>52</sup> ASCE, BAC 224-1994 428, Commission des Communautés Européennes, Schengen: Réunion du Groupe Central de Négociation à Bruxelles le 27 avril 1990, Bruxelles, 14/5/1990. Vedere anche: AN, ACM, Ministère des Affaires Etrangères, Coordination Schengen: Compte-rendu de la réunion du Groupe Central de Négociation (Bruxelles – 27 Avril 1990), Paris, 30/4/1990.

<sup>53</sup> ASCUE, Gruppo Ad Hoc Immigrazione (GAHI), Groupe Ad Hoc Immigration, SN 2480/90, Conclusions (Dublin, les 3 et 4 mai 1990), Bruxelles, 15/5/1990.

stato membro all'altro senza che nessuno accettasse di esaminarla e, al tempo stesso, fare in modo che i richiedenti asilo a cui era stata rigettata la domanda non potessero ripresentarla in uno stato membro dopo l'altro. Dall'altra parte, si trattava di impedire che i richiedenti asilo godessero di una libertà troppo ampia nell'individuare il paese comunitario al quale rivolgere la propria domanda di asilo; era evidente, infatti, che un numero crescente di richiedenti si stesse consapevolmente orientando verso gli stati che, per ragioni economiche, politiche e storiche, erano più generosi nell'accoglimento delle istanze di asilo e, soprattutto, nel trattamento socioeconomico dei rifugiati. Sfidando i timori dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati Jean-Pierre Hocké e, poi, Thorvald Stoltenberg, e le aperte resistenze delle principali organizzazioni non governative, la convenzione di Dublino stabilì, conseguentemente, che il richiedente asilo avrebbe potuto presentare domanda in un solo stato membro e che questo solo sarebbe stato tenuto a esaminare tale domanda<sup>54</sup>. Lo stato a cui presentare la richiesta, di norma, sarebbe stato il primo in cui il richiedente asilo avesse fatto ingresso nella Comunità Europea<sup>55</sup>. Un secondo gruppo di misure, invece, riguardava il rafforzamento della cooperazione tra forze di polizia e organismi giudiziari, oltre che un potenziamento della collaborazione internazionale nella lotta al traffico di stupefacenti e di armi da fuoco. Un terzo gruppo di provvedimenti, infine, concerneva la creazione del Sistema d'Informazione Schengen (SIS), un meccanismo automatizzato che avrebbe permesso di raccogliere, conservare, scambiare e utilizzare informazioni utili su persone e oggetti acquisite in occasione di controlli alle frontiere o di verifiche effettuate all'interno dei paesi membri. La convenzione era soggetta a ratifica in tutti i suoi stati membri e sarebbe entrata in vigore soltanto una volta che fossero state soddisfatte le condizioni necessarie per la sua applicazione negli stati firmatari e fossero stati resi effettivi i controlli alle frontiere esterne. Ogni paese della CE poteva diventare parte della convenzione. Questo, tuttavia, era subordinato al raggiungimento di uno specifico accordo tra tale stato e i paesi firmatari degli accordi di Schengen; contemporaneamente, il processo sarebbe stato soggetto a ratifica da parte dello stato aderente e di ciascuna delle parti contraenti<sup>56</sup>.

L'Italia, naturalmente, fu il primo paese a essere preso in considerazione per un allargamento del nucleo originario di membri fondatori anche se, da più parti, si riteneva che la Spagna fosse più pronta dell'Italia a partecipare al nuovo sistema. La Commissione Europea, per bocca del presidente Jacques Delors e del suo vice Martin Bangemann, premeva perché l'Italia venisse accolta, in modo

---

<sup>54</sup> ASCE, BAC 130-1996 47, W. de Lobkowicz, Rencontre avec les ONG sur le Convention asile, Bruxelles, 23/5/1990.

<sup>55</sup> Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri della Comunità Europea, Dublino, 15/6/1990.

<sup>56</sup> Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, Schengen, 19/6/1990.

da dare ulteriore conferma dello spirito comunitario che, secondo l'istituzione, animava l'intera operazione<sup>57</sup>. Gli stessi governi dei cinque sembravano rassicurati. I contenuti della legge Martelli parevano rispondere alle richieste di maggiore rigore avanzate come condizione per la partecipazione italiana. Allo stesso tempo, chiarimenti tecnici lungamente richiesti vennero finalmente offerti dai rappresentanti italiani presenti nei gruppi di lavoro deputati alla redazione della convenzione di applicazione<sup>58</sup>. Una serie di rassicurazioni politiche, infine, venne rivolta alle autorità francesi dal ministro dell'Interno Gava e dal suo successore Vincenzo Scotti, dal ministro degli Affari Esteri De Michelis e dallo stesso vicepresidente del Consiglio Martelli. In questa ottica, a dispetto del principio della programmazione dei flussi contenuto nella legge Martelli, si decise di rinviare la fissazione delle quote numeriche per l'anno in corso, consentendo l'ingresso per lavoro secondo le vecchie norme che prevedevano l'autorizzazione al lavoro di stranieri solo in caso di mancata disponibilità di lavoratori sul mercato interno e di possibilità di accesso a un alloggio adeguato<sup>59</sup>. Accanto a questo, Martelli fece sfoggio dei brillanti risultati che, a proprio giudizio, la politica da lui inaugurata stava conseguendo in termini di riduzione degli ingressi irregolari e aumento delle espulsioni e dei respingimenti<sup>60</sup>. Pur mantenendo parte delle proprie riserve, i governi dei cinque paesi Schengen concordarono che l'Italia avesse le carte in regola per poter firmare<sup>61</sup>.

Prima di siglare un accordo di riammissione con il governo francese il 6 dicembre 1990, il governo italiano fu perciò ammesso a sottoscrivere due distinti atti di adesione, rispettivamente all'accordo di Schengen e alla relativa convenzione di applicazione, il 27 novembre 1990<sup>62</sup>. Tutti i

---

<sup>57</sup> ASCE, BAC 98/1997 1330, Commission des Communautés Européennes, L'Accord de Schengen I et II (Communication de M. Bangemann, en accord avec M. le Président), Bruxelles, 19/6/1990.

<sup>58</sup> ASCUE, CES, SCH/I+II (90), Groupe de travail mixte I + II "Police et Sécurité" et "Circulation des personnes", Rapport au Groupe central de négociation sur la base des concertations tenues à Bruxelles les 21 juin 1990 et 27 juillet 1990 entre la délégation italienne et les cinq délégations Schengen relative aux domaines "Circulation des personnes" et "Police et Sécurité", Bruxelles, 2/8/1990.

<sup>59</sup> Ministero degli Affari Esteri, Limitazione dei flussi programmati dei cittadini stranieri extracomunitari per l'anno 1991, GU 288, 11/12/1990.

<sup>60</sup> "Frontiere chiuse. Immigrati, nel 1991, solo se avranno casa e lavoro. L'annuncio di Martelli: sale il numero di espulsi e respinti", in la Repubblica, 25/10/1990.

<sup>61</sup> ASCUE, CES, SCH/C (90) 38, Schengen: Groupe central de négociation, Proposition de la délégation allemande de déclaration commune à adopter dans le cadre de la procédure d'adhésion de l'Italie, Bruxelles, 9/10/1990. Vedere anche:

AN, ACM, Secrétariat Général du Gouvernement, Compte rendu de la réunion interministérielle tenue le 5 octobre 1990, sous la présidence de M. Petit, conseiller diplomatique au cabinet du Premier ministre: - Ratification de la Convention d'application de l'accord de Schengen; - Négociation de la Convention relative au franchissement des frontières extérieures; - Harmonisation communautaire des politiques en matière d'immigration, Paris, 11/10/1990.

<sup>62</sup> Protocollo di adesione del governo della Repubblica italiana all'Accordo tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativa all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni firmato a Schengen il 14 giugno 1985, Parigi, 27/11/1990; Accordo di adesione della Repubblica italiana alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di

rappresentanti dei cinque paesi fondatori espressero la propria soddisfazione, anche se il segretario di stato belga agli Affari Europei Paul De Keersmaecker non mancò di ricordare che il Parlamento italiano, in sede di ratifica degli atti di adesione, avrebbe dovuto approvare una legge in materia di protezione dei dati personali per poter accedere al SIS. Lo stesso rappresentante della Commissione Europea, il vicepresidente Bangemann, si congratulò per un passaggio che, a proprio avviso, confermava la funzione di apripista storicamente svolta dal gruppo dei cinque<sup>63</sup>. Paradossalmente, come rilevarono con malizia le autorità parigine, la firma italiana fu apposta da quello che era stato il più brillante e fiero avversario dell'accordo: Claudio Martelli<sup>64</sup>.

## Conclusioni

La vicenda, consumatasi in una fase di intensa ridefinizione degli equilibri geopolitici globali, dimostra la straordinaria importanza che la dimensione europea venne ad assumere sia rispetto ai dibattiti sia rispetto agli esiti legislativi nazionali nel cruciale periodo compreso tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta. Mentre la più complessiva politica di integrazione e gestione dei migranti fu il prodotto di logiche e dinamiche prevalentemente interne, le politiche di gestione e controllo dei flussi furono influenzate in maniera significativa dalla collocazione internazionale e dalle scelte di politica estera operate dalla classe dirigente italiana. Questo, ovviamente, non significa che soggetti e dinamiche esterni abbiano plasmato a proprio piacimento i processi nazionali; gli sviluppi e i risultati finali, infatti, furono il frutto di un' articolata interazione tra condizioni interne e vincoli internazionali, oltre che di complessi fenomeni di conflitto, mediazione e adattamento tra preferenze nazionali e pressioni esterne.

Schengen, in questo contesto, fu il principale strumento di influenza esercitato sulla politica italiana; vista la scarsa considerazione di cui godeva nella grande maggioranza del mondo politico e sociale italiano, esso non agì tanto come un fattore di legittimazione quanto, piuttosto, come un vero e proprio fattore di condizionamento sui processi riformatori nazionali. La volontà politico-economica di entrare all'interno del sistema Schengen, in questo senso, fece premio sulle istanze più radicalmente pro-immigrazione, rappresentando una leva di cambiamento importante, se non decisiva delle mentalità e della legislazione nazionali. La classe politica italiana continuò a lungo a oscillare

---

Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativa all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, Parigi, 27/11/1990.

<sup>63</sup> ASCUE, CES, SCH/M (90) PV 3, Ministres et secrétaires d'Etat, Conclusions de la réunion tenue à Paris le 27 novembre 1990, Bruxelles, 28/11/1990

<sup>64</sup> AN, ACD, 5 AG 4 / CD 301, Dossier 3, Présidence de la République, L. Hennekinne, Note pour le Président de la République: Votre entretien avec M. Martelli, Paris, 26/11/1990.

tra una visione più permissiva e una visione più restrittiva in materia di gestione dei flussi ma dopo il biennio 1989-1990 il vincolo europeo divenne un nodo ineludibile di tutti i dibattiti e di tutte le politiche nazionali in materia migratoria.

Donato Di Sanzo, Università di Salerno

**L'assassinio di Jerry Essan Masslo: un momento di svolta per il dibattito pubblico  
sull'immigrazione e l'antirazzismo in Campania e in Italia**

Il 1989 ha rappresentato un momento di svolta per le vicende connesse alla presenza di immigrati in Italia e alla loro narrazione pubblica. Un insieme di avvenimenti, trasformazioni, sconvolgimenti politici sia sul piano internazionale, sia su quello interno, contribuirono «a imprimere un ritmo più serrato allo sviluppo della storia dell'immigrazione straniera»<sup>1</sup>. In un anno segnato da un sempre più irreversibile «processo di destabilizzazione del sistema politico»<sup>2</sup> italiano e, nella dimensione globale, da fatti epocali come le proteste di piazza Tienanmen e la caduta del muro di Berlino, anche le questioni legate alla vita degli immigrati, alla loro collocazione nel mercato del lavoro, alla loro condizione umana e giuridica, furono in grado di interessare il dibattito pubblico con una frequenza pressoché quotidiana, fino a diventare il terreno di una mobilitazione sociale e politica senza precedenti nella storia dell'Italia repubblicana. Nell'agosto del 1989, un avvenimento, più che tanti altri, scosse le coscienze, attirò l'attenzione dei media e rappresentò il punto di non ritorno per un impegno sempre più diffuso, sia di singoli, sia di organizzazioni strutturate, sui temi dell'immigrazione: l'assassinio, nelle campagne di Villa Literno, nel casertano, del rifugiato politico sudafricano Jerry Essan Masslo, impegnato come bracciante nella campagna di raccolta del pomodoro. La vicenda recava un concentrato di questioni relative alla condizione degli immigrati in Italia in grado di stimolare una veemente e tumultuosa mobilitazione sociale e politica: la crescita dello sfruttamento e del caporalato al quale erano sottoposti sempre più braccianti stranieri nelle campagne italiane; la rappresentazione, nel personaggio dello sfortunato protagonista, della vita precaria di migliaia di immigrati; l'inadeguatezza delle norme italiane sul diritto d'asilo, non in grado di fornire riconoscimento a tutti quei richiedenti protezione internazionale extraeuropei che, come Masslo, fuggivano dalla discriminazione e dalla persecuzione; l'esistenza di aree della penisola in cui la presenza straniera iniziava a diventare un fattore di conflittualità sociale. L'assassinio del giovane sudafricano, insomma, cambiò irreversibilmente la storia dell'immigrazione in Italia, inaugurando una stagione nuova, in cui il confronto quotidiano sul tema non sarebbe stato più lo stesso.

---

<sup>1</sup> M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia* cit., p. 79.

<sup>2</sup> P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992* cit., p. 987.

## 1. L'immigrazione in Italia all'inizio del 1989 tra fermenti, episodi di razzismo e politicizzazione

Sul piano dell'evoluzione quantitativa e qualitativa della presenza straniera in Italia, il 1989 si era aperto con una fotografia poco incoraggiante. Chiuso negli ultimi mesi dell'anno precedente il termine ultimo per le regolarizzazioni previste dalle diverse proroghe concesse alla legge Foschi del 1986 sul collocamento dei lavoratori stranieri, si avvertì da più parti il bisogno di produrre un bilancio definitivo delle recenti politiche sull'immigrazione. La sanatoria aveva condotto a un totale di «103.053 regolarizzati», di cui «60.217 iscritti alle liste di disoccupazione e 42.836 autorizzati al lavoro»<sup>3</sup>, per un quadro delle provenienze dopo la regolarizzazione che vedeva i marocchini come il gruppo più consistente, seguiti da srilankesi, filippini, tunisini e senegalesi. Si trattava di numeri ben al di sotto delle previsioni e che consentivano di certificare, in maniera acclarata, il fallimento della legge 943 del 1986, soprattutto riguardo al suo principale obiettivo: l'emersione dalla clandestinità delle centinaia di migliaia di lavoratori stranieri irregolari che si stimavano nel territorio italiano. Fra i primi a fotografare la situazione “post-regolarizzazioni” da un punto di vista più qualitativo, contribuendo anche ad indicare altre cause dell'irregolarità diffusa oltre al malfunzionamento della legge Foschi, vi furono gli studiosi Enrico Pugliese e Francesco Calvanese, i quali, in occasione di un convegno sull'immigrazione promosso dalla Cgil<sup>4</sup>, già nel novembre 1988 sostennero:

«la clandestinità non è solo il prodotto di un difetto di legislazione o anche di una legislazione discriminatoria, quanto il risultato di una nuova situazione del mercato del lavoro, che caratterizza i paesi europei ed in generale la maggior parte dei paesi industrializzati, che ha visto la crescita significativa di una domanda di lavoro con precise connotazioni di precarietà e irregolarità»<sup>5</sup>.

L'immigrazione in Italia di fine anni Ottanta, dunque, coniugava caratteristiche proprie con elementi che ne facevano un fenomeno in linea con le migrazioni in entrata presenti negli altri paesi occidentali.

---

<sup>3</sup> A. Franceschini, *Le cifre della regolarizzazione*, in inserto di «Rassegna Sindacale», n. 40, 21 novembre 1988, p. 5.

<sup>4</sup> Il convegno si intitolava *Per il lavoro, contro il razzismo. Le proposte della Cgil e dell'Inca per i lavoratori immigrati in Italia* e si tenne a Roma il 18 e 19 novembre 1988, accogliendo la partecipazione di numerosi rappresentanti del mondo del sindacato, della politica, dell'associazionismo. Per gli atti cfr. *Per il lavoro contro il razzismo. Le proposte della Cgil e dell'Inca per i lavoratori immigrati in Italia*, in supplemento a «L'Assistenza Sociale», Anno 42, n. 6, novembre-dicembre 1988, consultato in CSER.

<sup>5</sup> F. Calvanese, E. Pugliese, *Emigrazione e immigrazione in Italia negli anni '80*, in Ivi, p. 20.



Una duplice caratterizzazione, quella riscontrata dai due sociologi, che sarebbe riecheggiata anche nelle parole del segretario generale della Cgil Bruno Trentin, il quale, nell'intervento conclusivo dello stesso convegno fece riferimento alla «varietà, la molteplicità delle situazioni» relative alla «collocazione dei lavoratori immigrati, soprattutto dei paesi extracomunitari, nel mercato del lavoro italiano o nel mercato del lavoro di altri paesi dell'Europa comunitaria»<sup>6</sup>. Dal punto di vista dell'analisi, si andava affermando, almeno negli ambienti del sindacato Cgil, una tendenza a considerare l'immigrazione come un fenomeno epocale, di cui occuparsi sia per la sua dimensione internazionale, sia, sul piano italiano, come «occasione di trasformazione del mercato del lavoro nazionale, di ricomposizione della classe salariata e di ridefinizione dell'insieme dei rapporti sociali»<sup>7</sup>.

Non solo i sindacati sembravano abbastanza consapevoli della portata di un fenomeno che, all'inizio del 1989, sulla scia di quanto era avvenuto pochi mesi prima, attirava una sempre crescente attenzione mediatica e pubblica. A un aumento sensibile degli articoli sull'immigrazione pubblicati dalla stampa quotidiana e periodica, che si verificò proprio a partire del 1989<sup>8</sup>, corrispose anche una “tensione giornalistica” in grado di scatenare polemiche tra organi di informazione. Fu il caso del botta e risposta di cui furono protagonisti il Corriere della Sera e La Stampa alla fine di febbraio. Il primo quotidiano aveva pubblicato, nelle sue pagine milanesi, un articolo sull'aumento dello spaccio di stupefacenti nel Ticinese da parte di immigrati di colore, intitolato *Ticinese, allarme per i «vu drugà»*<sup>9</sup>. Proprio la storpiatura del già dispregiativo *vu cumpra*, diventò l'oggetto di una risposta riportata, poche ore dopo, in un pezzo su Stampa Sera, in cui si giudicava infelice la scelta dei titolisti del Corriere e si affermava allarmati: «la tentazione di fare soltanto del “colore” a buon mercato è forte; così eccoci ai vu drugà, seconda edizione del nostro vocabolario dell'accoglienza, il razzismo farà sua anche questa definizione ad alta fedeltà, e a sproposito naturalmente»<sup>10</sup>. Il battibecco tra due organi di informazione di portata nazionale e, in particolare, la posizione assunta dalla redazione del quotidiano torinese dimostravano, tra le altre cose, quanto iniziasse a farsi strada anche una consapevolezza nuova, avvertita almeno da alcuni, sull'opportunità di utilizzare parole corrette, e non fuorvianti o discriminatorie, per costruire una narrazione sostenibile dell'immigrazione e delle sue caratteristiche. L'idea che bisognasse approfondire la conoscenza diffusa del fenomeno era evidentemente avvertita anche perché le prime rilevazioni sull'immagine degli immigrati, condotte

---

<sup>6</sup> *Conclusioni*, in Ivi, p. 83.

<sup>7</sup> G. Mottura, P. Pinto, *Immigrazione e cambiamento sociale* cit., p. 56.

<sup>8</sup> A. Colombo, G. Sciortino, *The flows and the flood* cit., p. 102.

<sup>9</sup> C. Lovati, *Ticinese, allarme per i «vu drugà»*, «Corriere della Sera», 27 febbraio 1989, p. 29.

<sup>10</sup> *Ma per il Corrierone, il vù cumprà diventa vù drugà*, «Stampa Sera», 27 febbraio 1989, n. 57, p. 1. Un resoconto della diatriba è riportato anche in M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia* cit., p. 80.

su cittadini comuni, restituivano un misto tra stereotipo e semplice ignoranza. Tra la fine del 1988 e l'inizio del 1989, la Cgil realizzò un sondaggio tra gli avventori della festa de "L'Unità" – quindi teoricamente più sensibili in merito alla condizione degli stranieri in Italia – teso anche a ricostruire l'immagine dell'immigrazione diffusa nel mondo della sinistra italiana. I risultati non furono esaltanti: il 55% degli intervistati si disse convinto che la stragrande maggioranza degli immigrati provenissero dall'Africa nera, mentre il 33% del campione dichiarò che la maggioranza degli stranieri era senza fissa dimora, svolgeva il mestiere del venditore ambulante (per l'81,5% degli intervistati!) o lavorava in nero (per il 73%)<sup>11</sup>.

Rimaneva allarmante, inoltre, il clima di razzismo e xenofobia che si respirava nel paese almeno dalla primavera del 1988 e che riproponeva il verificarsi di episodi di palese discriminazione indirizzata, il più delle volte, verso persone di colore. Emblematico fu il caso della poliziotta italiana, in servizio in Sicilia, Dacia Valent, figlia di un diplomatico italiano e di un'aristocratica somala, sorella di Giacomo, lo studente brutalmente ammazzato per motivi razziali da suoi compagni di scuola tre anni prima<sup>12</sup>. Nei primi giorni del 1989 raggiunse il clamore delle cronache nazionali il racconto di insulti razzisti e violenze subite dalla donna da parte di un avventore ubriaco, mentre era di pattuglia con alcuni suoi colleghi uomini, i quali si erano rifiutati di intervenire<sup>13</sup>. Pochi giorni dopo, Dacia Valent avrebbe accettato un trasferimento precauzionale a un impiego d'ufficio, disposto dal questore di Palermo<sup>14</sup>. Nel capoluogo siciliano, nello stesso periodo, si tenne il convegno internazionale per un'Europa antirazzista, intitolato *Egalité '92* e celebrato a partire da «un appello per abbattere tutte le frontiere della discriminazione e arrivare a nuove leggi più tolleranti e più moderne»<sup>15</sup>. L'iniziativa palermitana si inseriva nella congiuntura di una mobilitazione antirazzista sempre più frequente e capillare. Anche la chiesa avvertì la necessità di prendere posizione rispetto alla crescita di razzismo e xenofobia, affidando alle parole del presidente della Conferenza Episcopale Italiana, l'arcivescovo di Milano Carlo Maria Martini un messaggio inequivocabile. Il prelado, parlando a un gruppo di giovani della sua diocesi, aveva formulato un discorso a cui fu dato notevole risalto dagli organi di stampa e nel quale aveva invocato «la costruzione di una società multirazziale in Europa», attraverso la formazione di «coscienze volte all'accettazione di persone provenienti da mondi diversi»<sup>16</sup>. Alla fine di aprile, invece, una affollata manifestazione indetta da organizzazioni degli immigrati, come la FOCSI, e dall'Arci attraversò Roma, portando in piazza le istanze e le difficoltà di migliaia di

---

<sup>11</sup> Cfr. i risultati dell'indagine, riportati in C. Treves (a cura di), *Sindacato dei diritti e società multi-etnica. Oltre il razzismo, iniziative per i lavoratori extracomunitari*, Ediesse, Roma 1989, pp. 49-55.

<sup>12</sup> Vedi *supra*.

<sup>13</sup> E. Mignosi, *I poliziotti non difendono la collega, è «negra»*, «Corriere della Sera», 8 gennaio 1989, p. 7.

<sup>14</sup> F. Viviano, *Finisce in un ufficio la poliziotta nera*, «La Repubblica», 4 febbraio 1989.

<sup>15</sup> *Parte da Palermo la lotta al razzismo*, «La Repubblica», 7 febbraio 1989.

<sup>16</sup> S. Giacomoni, *Il Cardinal Martini invoca "mai più razzismo in Italia"*, «La Repubblica», 16 aprile 1989.

richiedenti asilo extraeuropei, studenti e lavoratori stranieri, i quali riuscirono ad ottenere un incontro con la presidente della Camera Nilde Iotti<sup>17</sup>.

Proprio nel mondo politico e istituzionale, andava avanti l'attività di approfondimento sul razzismo e le condizioni di vita degli stranieri concentrata nell'indagine conoscitiva avviata nell'autunno precedente dalla prima commissione affari costituzionali di Montecitorio. Il 26 gennaio fu ascoltato il ministro agli affari esteri Giulio Andreotti, il quale si dimostrò estremamente consapevole del valore che la presenza di lavoratori immigrati rivestiva nell'intero sistema economico e produttivo italiano:

«dobbiamo tenere conto di una tendenza che si manifesta in tutti i paesi industrializzati: in concomitanza con l'affermarsi dello sviluppo economico e del conseguente miglioramento delle qualità del lavoro, una serie di mestieri non vengono più svolti dai lavoratori locali, ragion per cui nasce l'esigenza dell'immissione di manodopera straniera. In parte, quindi, dare lavoro a tali soggetti rappresenta un fattore di solidarietà umana e di cooperazione allo sviluppo; in parte, però, bisogna ammettere che ciò costituisce una necessità di fatto, per il paese ospitante»<sup>18</sup>.

Inevitabilmente interrogato sulla politica migratoria italiana in relazione al processo di integrazione europea in corso, Andreotti non esitò a dichiarare come l'adeguamento dell'Italia alle prescrizioni imposte dal trattato di Schengen avrebbe comportato, insieme all'obbligo di rivedere la politica nazionale sui profughi e i richiedenti asilo, la necessità di ricalibrare, in maniera non indolore, le relazioni con i paesi della sponda sud del Mediterraneo:

«Per quanto riguarda l'accordo di Schengen, va ricordato che si tratta di un accordo di frontiera stipulato tra la Francia, la Germania occidentale e i paesi del Benelux, con il quale si è in qualche modo anticipata quella che sarà la disciplina unitaria della Comunità economica europea. Alcune delle regole imposte da tale patto hanno carattere positivo, come quella relativa all'eliminazione della clausola della riserva geografica per i rifugiati; altre, invece, generano per noi qualche problema: mi riferisco, in particolare, all'esigenza di stabilire nuovamente l'obbligo del visto nei confronti degli immigrati dai paesi del Maghreb e di doverlo stabilire, tra qualche tempo, anche nei confronti degli immigrati dalla Turchia. Certamente, tutto ciò crea delle difficoltà, che stiamo cercando di affrontare anche in sede comunitaria»<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. *In piazza contro il razzismo gli immigrati di colore*, «La Repubblica», 21 aprile 1989. Un resoconto è contenuto anche in M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia* cit., pp. 80-81.

<sup>18</sup> Atti parlamentari, *Indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (novembre 1988-dicembre 1989)*, audizione del ministro degli affari esteri Giulio Andreotti, Camera dei Deputati, 26 gennaio 1989, pp. 68-69.

<sup>19</sup> Ivi, p. 79.

Il 2 febbraio 1989 fu stato ascoltato il ministro della pubblica istruzione, il democristiano Giovanni Galloni, il quale, come era ampiamente prevedibile, fu interrogato principalmente sulla condizione degli immigrati nelle scuole d'Italia. Nella sua relazione, Galloni esordì ammettendo di non sapere quanto la scuola italiana fosse «in grado di rilevare con precisione il numero degli studenti stranieri frequentanti», anche se non evitò di fornire cifre probabilmente basse rispetto alla reale consistenza della presenza straniera nelle aule: «10.899 unità, vale a dire 1.909 zingari, 3.267 nomadi, 450 polacchi e 5.273 extraeuropei»<sup>20</sup>. Interrogato sulla dispersione scolastica dei figli degli immigrati, evidentemente avvertita come il principale problema relativo alla presenza straniera nelle scuole italiane, il ministro rispondeva in maniera rassegnata:

«ho avuto l'idea, mutatis mutandis, di adottare, nei confronti delle comunità nomadi e degli zingari, gli stessi schemi che abbiamo cominciato ad applicare nelle carceri e negli ospedali, nel senso di istituire sezioni speciali di scuole all'interno delle comunità»<sup>21</sup>.

Molto più concreto risultò l'oggetto dell'audizione in commissione del ministro della sanità Carlo Donat Cattin, nel corso della quale, tra le principali questioni discusse ci fu l'obbligo per gli stranieri intenzionati a iscriversi volontariamente al servizio sanitario nazionale di versare un contributo annuo di 750 mila lire, un cifra non proprio indifferente per il bilancio di migliaia di immigrati e che, di fatto, limitava fortemente l'accesso alle prestazioni e alle cure. Rispetto a una situazione simile, il rappresentante democristiano mostrò di avere le idee molto chiare, almeno nell'aver preso coscienza delle difficoltà degli stranieri:

«l'obbligo della contribuzione minima di 750 mila lire [...] attualmente ancora considerato vincolante, è stato rilevato essere del tutto ingiusto nei confronti degli stranieri privi di risorse economiche e, in particolare, di quelli extracomunitari disoccupati (regolarizzati o clandestini) che attualmente costituiscono la categoria di poveri più numerosa»<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Atti parlamentari, *Indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (novembre 1988-dicembre 1989)*, audizione del ministro della pubblica istruzione Giovanni Galloni, Camera dei Deputati, 2 febbraio 1989, p. 93.

<sup>21</sup> Ivi, p. 94.

<sup>22</sup> Atti parlamentari, *Indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (novembre 1988-dicembre 1989)*, audizione del ministro della sanità Carlo Donat Cattin, Camera dei Deputati, 4 aprile 1989, p. 117.

Una consapevolezza, quella di Donat Cattin, che, tuttavia, non aveva prodotto risultati concreti in termini di inclusione degli immigrati sotto la copertura del Servizio Sanitario Nazionale. Lo stesso ministro, in un passaggio successivo dell'audizione, descrisse come fosse chiaro a molti che i limiti di legge in vigore finissero «per penalizzare od escludere dall'assistenza proprio le categorie più bisognose»<sup>23</sup>, ma annunciò, sconsolato, che il Consiglio dei ministri aveva sospeso una sua iniziativa tesa a raggiungere «l'equiparazione degli stranieri residenti ai cittadini italiani ai fini assistenziali e contributivi»<sup>24</sup>.

Le audizioni di primavera convocate dalla commissione affari costituzionali della Camera si conclusero con gli interventi, in due successive sedute, di diversi rappresentanti del mondo dell'associazionismo impegnato in favore degli immigrati. In termini qualitativi, i numerosi testimoni ascoltati in sede parlamentare si fecero portatori di un'articolata congerie di questioni e argomenti. Si passò dall'annoso problema della riserva geografica per i profughi extraeuropei, sollevato dalla rappresentante del Servizio sociale internazionale<sup>25</sup>, all'altrettanto nota questione delle difficoltà quotidiane degli studenti stranieri, citata da Jorge Ithurburu, rappresentante della Lega italiana per i diritti e la liberazione dei popoli<sup>26</sup>. Richiesta condivisa da tutti gli intervenuti fu quella di una «una politica organica chiara» e di «una nuova sanatoria»<sup>27</sup>, anche per superare le difficoltà ancora presenti nell'«l'applicazione della legge n. 943», benché «fossero trascorsi circa due anni e mezzo dalla sua entrata in vigore»<sup>28</sup>.

Mentre il mondo istituzionale si poneva in posizione di ascolto, la politica dei partiti andava sempre più verso una tarda primavera – quella del 1989 – densa di occasioni di confronto e scontro, in cui

---

<sup>23</sup> Ivi, p. 119.

<sup>24</sup> Ivi, p. 120.

<sup>25</sup> Cfr. Atti parlamentari, *Indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (novembre 1988-dicembre 1989)*, audizione della rappresentante del Servizio sociale internazionale Fanny Marchese, Camera dei Deputati, 27 aprile 1989, p. 175.

<sup>26</sup> Cfr. Atti parlamentari, *Indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (novembre 1988-dicembre 1989)*, audizione della rappresentante della Lega italiana per i diritti e la liberazione dei popoli Jorge Ithurburu, Camera dei Deputati, 27 aprile 1989, p. 176.

<sup>27</sup> Atti parlamentari, *Indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (novembre 1988-dicembre 1989)*, audizione del presidente della Fondazione “Franco Verga” Giampiero Bartolucci, Camera dei Deputati, 26 aprile 1989, p. 157.

<sup>28</sup> Atti parlamentari, *Indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (novembre 1988-dicembre 1989)*, audizione del rappresentante del Centro solidarietà internazionale lavoratori Damiano Bonini, Camera dei Deputati, 27 aprile 1989, p. 173.

anche l'immigrazione rappresentò una questione importante e discussa. La notizia della presentazione di una lista denominata «Difesa del lavoro contro l'immigrazione clandestina» – che comunque non ottenne molto successo – alle elezioni regionali in Sardegna interessò i media<sup>29</sup>. La vera partita, dal punto di vista politico, tuttavia, si sarebbe giocata in occasione della tornata elettorale europea prevista per il 18 giugno. Il responso delle urne raccontò la crescita di un sentimento xenofobo e ostile all'immigrazione in tutto il continente e, in particolare, in Francia, dove il Front National di Jean-Marie Le Pen raccolse l'11,7% dei consensi, certificando la sua trasformazione da «gruppuscolo a marchio elettorale»<sup>30</sup>. Anche in Italia, alcune forze brandirono con veemenza la contrarietà all'immigrazione, tra i cardini del loro programma, e utilizzarono toni razzisti e xenofobi nel corso della campagna elettorale, anche se non realizzarono l'*exploit* lepenista: il Movimento Sociale Italiano ottenne il 5,5% dei voti, perdendo un europarlamentare rispetto a cinque anni prima, e la Lega, che pure elesse due rappresentanti a Strasburgo, connotò la sua propaganda per una più accesa polemica contro i meridionali<sup>31</sup>.

L'attraversamento dell'appuntamento elettorale – come era diventata ormai consuetudine nelle relazioni politiche italiane – portò a una ridiscussione degli equilibri di potere tra i partiti di maggioranza e all'interno degli stessi, sui quali, tra l'altro, si reggeva il governo presieduto da Ciriaco De Mita. La nuova configurazione dei rapporti di forza altro non era che una ennesima versione di ciò che Pietro Scoppola ha definito «sistema che galleggia sulla crisi», una democrazia dei partiti sempre più usurata, in grado di sopravvivere con «costi crescenti sul piano della moralità pubblica, della selezione delle classi dirigenti e della democraticità stessa del sistema»<sup>32</sup>

Nella Democrazia Cristiana, il potere della sinistra demitiana giunse al capolinea e il nuovo segretario Arnaldo Forlani divenne il riferimento di un nuovo sistema di relazioni. In termini di dialogo interpartitico, lo schema inaugurato con il 1989 si incentrava sui rapporti, sempre più orientati al raggiungimento dei rispettivi obiettivi politici, tra i tre leader Craxi, Andreotti e, appunto, Forlani, definiti, in gergo giornalistico come il CAF<sup>33</sup>. Sulla base di tali nuovi equilibri, nell'estate del 1989, si avviò una crisi di governo, che avrebbe portato alla formazione di un esecutivo di pentapartito, di

---

<sup>29</sup> Cfr. M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia* cit., p. 81.

<sup>30</sup> N. Genga, *Il Front National* cit., p. 54. Un successo importante di forze xenofobe si registrò anche in Germania, dove la formazione di estrema destra Republikaner ottenne il 7,3% dei voti ed elesse 6 europarlamentari.

<sup>31</sup> Cfr. P. Barcella, *Percorsi leghisti* cit., p. 109.

<sup>32</sup> P. Scoppola, *La repubblica dei partiti* cit., p. 449.

<sup>33</sup> Cfr. F. Barbagallo, *L'Italia repubblicana* cit., pp. 193-196.

cui Giulio Andreotti divenne la guida, che si pose come il «riferimento nevralgico» per l'apertura di «nuovi vasti pascoli al potere politico»<sup>34</sup>.

La parentesi delle elezioni europee e le successive vicissitudini all'interno della maggioranza, tra l'altro, sospesero anche l'indagine e il dibattito sulla presenza straniera in Italia, in corso nelle istituzioni parlamentari, che attesero la formazione del nuovo governo e la fine della pausa estiva per riprendere regolarmente i lavori. I fatti che avrebbero sconvolto la storia dell'immigrazione non avrebbero temporeggiato ugualmente e, infatti, travolsero la lunga estate del 1989.

## 2. Jerry Essan Masslo: l'arrivo in Italia

Jerry Essan Masslo nacque nel 1959 a Umtata, in Sudafrica, da una famiglia di contadini, in un *bantustan* assegnato ai neri in base alla rigida segregazione razziale in vigore nel paese. La sua vita, negli anni della gioventù, presentava caratteri di profonda similitudine rispetto alle vicende di centinaia di *coloured* sudafricani e, al tempo stesso, elementi di evidente particolarità<sup>35</sup>. Masslo, come tanti altri, viveva nei complessi di baracche di lamiera sovrappopolate di neri, in condizioni di assoluta indigenza e povertà. A differenza della maggioranza della popolazione *black*, tuttavia, Jerry era riuscito a studiare e a sviluppare, da predicatore battista, una profonda e radicata appartenenza religiosa<sup>36</sup> che si integrava, in maniera quasi naturale, con un marcato impegno politico. Da studente aveva familiarizzato con i movimenti che si opponevano all'*apartheid*, partecipando attivamente a numerose dimostrazioni indette dall'African National Congress, dallo United Democratic Front e dalla Black Consciousness<sup>37</sup>. Proprio nel corso di una di queste manifestazioni, il primo figlio di Masslo, Jeremy, di sette anni, aveva trovato la morte colpito da un proiettile vagante sparato dalla polizia bianca, mentre suo padre, prelevato dalle forze dell'ordine per un interrogatorio, non aveva più fatto ritorno a casa e di lui si era persa ogni notizia<sup>38</sup>. Tali avvenimenti spinsero Jerry Masslo ad assumere la decisione di lasciare il Sudafrica in compagnia di suo fratello per raggiungere il Canada,

---

<sup>34</sup> P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992* cit, p. 970.

<sup>35</sup> A oggi non è stata pubblicata una biografia di Jerry Essan Masslo e i riferimenti più precisi, soprattutto relativamente alla sua vita prima dell'arrivo in Italia sono probabilmente contenuti in G. Di Luzio, *A un passo dal sogno* cit., e in J.R. Bilongo, *C'era una volta Jerry Essan Masslo*, contributo pubblicato on line e consultabile al link <http://www.centrofernandes.it/Passione%20di%20J.Masslo.htm>

<sup>36</sup> Sull'importanza dell'appartenenza religiosa di Jerry Essan Masslo, anche ai fini della rappresentazione di una "spiritualità" cristiana africana sempre più diffusa in Italia negli ultimi decenni, si rimanda, in particolare all'introduzione di P. Naso, A. Passarelli, T. Pispisa (a cura di), *Fratelli e sorelle di Jerry Masslo. L'immigrazione evangelica in Italia*, Claudiana, Torino, 2014, pp.

<sup>37</sup> Cfr. J.R. Bilongo, *C'era una volta* cit. Per un riferimento bibliografico alla storia della segregazione razziale in Sudafrica e ai movimenti politici sudafricani nel Novecento, si veda, tra gli altri, M. Zamponi, *Breve storia del Sudafrica. Dalla segregazione alla democrazia*, Carocci, Roma 2009.

<sup>38</sup> Cfr. G. Di Luzio, *A un passo dal sogno* cit., pp. 52-53.

non prima di aver messo al sicuro, oltre confine, in Zambia, sua moglie e gli altri suoi due bambini. Giunto in nave in Nigeria e costretto a scendere a terra per trovare i medicinali da somministrare a suo fratello gravemente malato, al rientro nel porto si accorse che l'imbarcazione era salpata e decise, suo malgrado, di proseguire il viaggio in solitudine, riuscendo, dopo varie peripezie, ad ottenere un biglietto aereo per Roma<sup>39</sup>. Il 21 marzo 1988 sbarcò all'aeroporto di Fiumicino, dove si precipitò a formalizzare una domanda di asilo politico. La riserva geografica in vigore in Italia, che limitava la possibilità di richiedere protezione internazionale ai soli immigrati europei, fu la principale ragione dell'esito negativo della procedura avviata da Jerry Masslo, il cui caso, dopo un paio di settimane trascorse in stato di sostanziale detenzione nello scalo aeroportuale romano, giunse, attraverso l'opera di organizzazioni come Amnesty International, all'attenzione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Fu proprio l'ACNUR a concedergli una forma di protezione sotto il proprio mandato, che gli assicurava, quanto meno, la possibilità di ricevere un esiguo sussidio e l'ospitalità presso strutture per richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. Masslo fu accolto a Roma presso la Tenda di Abramo, un centro della Comunità di Sant'Egidio, dove ebbe l'opportunità di imparare in fretta l'italiano e di stringere relazioni con gli operatori dell'organizzazione e il contesto locale<sup>40</sup>. Il progetto del giovane rifugiato sudafricano, tuttavia, rimaneva quello di raggiungere il Canada, impresa per la quale i soldi ricevuti mensilmente dall'ACNUR non sarebbero bastati. Fu per tale ragione che Jerry Masslo, con l'approssimarsi dell'estate del 1988 decise di recarsi a Villa Literno, nel casertano, per partecipare, come raccoglitore, alla campagna di raccolta del pomodoro. La produzione dell'«oro rosso della Campania», all'epoca era «pari a circa 900 mila quintali [annui], un'immensa opportunità di lavoro per gli immigrati, che a partire dalla metà degli anni Ottanta» avevano «sostituito i coltivatori locali»<sup>41</sup>, spesso in una condizione di sfruttamento persino peggiore rispetto a quella in cui i caporali ingabbiavano i braccianti agricoli italiani. La stagione di raccolta del 1988 si era conclusa e Jerry Masslo aveva accumulato un gruzzolo con cui alimentare il suo progetto di recarsi in Canada, ma anche una profonda consapevolezza sulla deprivazione in cui versavano migliaia di immigrati in Italia che, come lui, coltivavano il sogno di proseguire un viaggio verso mete più ambite<sup>42</sup>. In autunno aveva fatto ritorno a Roma, dove aveva ripreso a studiare l'italiano nei corsi per stranieri organizzati dalla Comunità di Sant'Egidio e si era distinto per intraprendenza nell'intessere rapporti all'esterno del centro di accoglienza di cui era ospite. In particolare, aveva mantenuto uno stretto legame con la sede italiana dell'Alto Commissariato per i Rifugiati ONU, che,

---

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Cfr. M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia* cit., p. 11.

<sup>41</sup> F. Dandolo, *L'immigrazione in Campania negli ultimi decenni*, in «Meridione. Sud e Nord nel mondo», Anno XVII, N. 2-3, 2017, p. 279.

<sup>42</sup> Cfr. J.R. Bilongo, *C'era una volta* cit



dopo avergli riconosciuto la protezione “sotto mandato”, continuava a seguire con attenzione il suo caso. Proprio l’intermediazione dell’ACNUR aveva prodotto l’assenso, da parte del governo del Canada, tramite la sua ambasciata in Italia, al trasferimento e all’accoglienza di Masslo oltre Atlantico<sup>43</sup>. Tuttavia, la realizzazione di un progetto simile necessitava di tempi tecnici, del disbrigo di articolate pratiche burocratiche e di risorse economiche, utili anche a finanziare il ricongiungimento di Jerry con la sua famiglia in territorio canadese. Proprio per accumulare i soldi di cui aveva bisogno, il giovane sudafricano, passato l’inverno, si era deciso a ritornare nel casertano per partecipare a un’altra stagione di raccolta del pomodoro<sup>44</sup>. Mai avrebbe immaginato di incontrare gli ultimi giorni della sua vita.

### **3. Il teatro degli eventi: il casertano, polo di attrazione per gli immigrati**

Nella seconda metà degli anni Ottanta, un insieme di fattori facevano dell’intero territorio lungo la strada statale Domiziana 7 quater, la statale tra Napoli a Mondragone, verso il litorale domitio, un polo di attrazione per gli stranieri: in molti erano attirati dall’«esistenza di attività agricole che necessitavano di manodopera sottopagata, dalle possibilità d’impiego nel settore edilizio o nel commercio ambulante, dalle opportunità offerte dalla galassia delle attività informali nelle sue molteplici sfaccettature e dalla presenza di seconde case sfitte»<sup>45</sup>, testimonianza e residuo di un naufragato sviluppo turistico del litorale domitio. Il fenomeno della presenza degli africani nel casertano iniziava a essere studiato anche dal punto di vista scientifico. Enrico Pugliese e Francesco Calvanese pubblicarono, nel 1988, i primi risultati di una ricerca condotta in Campania, che aveva individuato l’«area a nord-ovest di Napoli» come un luogo di impiego degli immigrati, soprattutto in «attività agricole, servizi (Africa occidentale, in particolare Ghana), commercio-ambulantato (Marocco, Senegal)»<sup>46</sup>. Da un punto di vista più qualitativo, i due studiosi avevano anche riscontrato chiaramente, sul litorale domitio, dinamiche di «sovraoccupazione e sfruttamento del lavoro degli immigrati soprattutto nel settore agricolo»<sup>47</sup>. Proprio l’agricoltura del territorio sperimentava, nella

---

<sup>43</sup> *Ibidem.*

<sup>44</sup> *Ibidem.*

<sup>45</sup> F. D’Ascenzo, *Disfunzioni migratorie e territorio: gli africani di Castel Volturno*, in «Meridione. Sud e Nord nel mondo», numero monografico *Migranti Africani di Castel Volturno*, a cura di V. Petrarca, Anno XVI, N. 3, luglio-settembre 2016, p. 115.

<sup>46</sup> F. Calvanese, E. Pugliese, *Primi risultati dell’indagine sull’immigrazione in Campania*, in «Studi Emigrazione», Anno XXV, N. 91-92, settembre-dicembre 1988, p. 431.

<sup>47</sup> Cfr. Ivi, p. 432.

seconda metà degli anni Ottanta, una trasformazione strutturale che manifestava i suoi principali effetti sulla qualità della manodopera impiegata in segmenti cardine della produzione casertana, come la raccolta del pomodoro, nei quali la presenza degli stranieri si rivelò sostitutiva al momento della “migrazione”, verso altre occupazioni e comparti, dei braccianti italiani. Una ricerca condotta dalla FLAI Cgil Campania tra il 1988 e il 1989 aveva descritto con particolari interessanti il mutamento in atto:

«A raccogliere i pomodori erano, fino a qualche anno fa, le donne aversane e quelle provenienti dalle aree interne. Nel momento in cui l’agricoltura casertana ha conosciuto un nuovo incremento – in concomitanza anche di eventi quali la chiusura dello zuccherificio di Capua, che ha liberato ettari ed ettari per la coltivazione del pomodoro, l’insediamento delle industrie di trasformazione del settore conserviero, la presenza del centro Aima [l’azienda di stato per gli interventi nel mercato agricolo, *n.d.a.*] – sono cambiate le forme e i tempi di utilizzazione della manodopera agricola locale. In particolare, sono risultati di molto allungati i tempi di impiego degli operai qualificati e specializzati, che oggi non hanno più bisogno di svolgere mansioni di tipo generico, ma che ruotano con continuità, da un’azienda all’altra utilizzando la professionalità acquisita. Tali cambiamenti di impiego hanno interessato le donne, tradizionali raccoglitrice del pomodoro, che oggi sono passate a svolgere mansioni di raccolta più qualificate (fragole e asparagi) o che trovano occupazione presso le stesse industrie di trasformazione [...] Come si vede, la forza lavoro agricola locale ha liberato la posizione occupata nelle operazioni di raccolta di livello inferiore e più dequalificato: la raccolta del pomodoro, appunto e, in particolare quelle fasi di raccolta che avvengono nel periodo che va da fine luglio a metà agosto e che hanno come destinazione l’industria di trasformazione o l’Aima»<sup>48</sup>.

La manodopera straniera, dunque, si era posizionata in un segmento della produzione agricola casertana lasciato provvisoriamente sguarnito dalla forza lavoro locale, in fase di ricollocazione in un’agricoltura sottoposta a cambiamenti epocali e soggetta a una trasformazione verso un sistema sempre più articolato e, al tempo stesso, parcellizzato<sup>49</sup>. Si andava strutturando un caporalato che Domenico Perrotta ha qualificato come «sistema di reclutamento della manodopera [...] nato in molti

---

<sup>48</sup> P. Consiglio (a cura di), *I lavoratori extracomunitari nel casertano. Rapporto di ricerca*, Osservatorio Agro-Industriale di Tecnologia e Lavoro, Flai CGIL, 1989, in Archivio della Flai CGIL (d’ora in avanti AFLAI), Politica e iniziativa sindacale. Atti e documenti per settore e gruppo, fasc. 9, b. 1, Ortofrutta e pomodoro, pp. 30-32.

<sup>49</sup> Ivi, p. 54, che aveva chiarito: «non si tratta di un lavoro “concorrenziale” con quello dei locali. Non tolgono infatti giornate di lavoro a nessuno e soprattutto nel Casertano dove è noto che mancano gli operai agricoli specializzati. Vengono reclutati perché sul mercato ci sono solo loro, per di più costretti dalla clandestinità a sopportare ogni tipo di violazione legislativa e contrattuale».

contesti in relazione alla trasformazione in senso capitalistico dell'agricoltura»<sup>50</sup> e le cui cause sono state individuate, dall'ultima declinazione italiana dei *subaltern studies*, impegnata proprio sul caso di studio dell'area domizia, nella «crescente redditività della produzione del pomodoro»<sup>51</sup>.

La crescente presenza di lavoratori stranieri nel casertano e nell'area domitia, soprattutto in corrispondenza della stagione di raccolta, aveva interessato anche la stampa nazionale, attirata da storie di discriminazione, violenza e uccisioni di immigrati, ma anche dagli intrecci tra le vicende di centinaia di africani e l'insistenza, su quel territorio, di forti e radicate organizzazioni camorristiche. Nel 1986, il settimanale L'Europeo pubblicò un reportage da Villa Literno e Castel Volturno di Enrico Deaglio, intitolato *Pretoria, provincia di Caserta*<sup>52</sup>. Il pezzo, a partire dall'assassinio del giovane senegalese Stefán Moustafa Dia, avvenuto nella località di Destra Volturno, raccontava «una storia di droga e razzismo», intrecciata con la presenza sul territorio del cartello criminale dei Bardellino e una, talvolta, esplosiva insofferenza della popolazione locale verso gli africani. Eppure – notava l'autore – «molto neri», appellativo con cui si qualificavano i sub-sahariani «per distinguersi dagli algerini e dai marocchini», contribuivano in maniera determinante all'economia del casertano: «mungono le bufale – continuava – lavorano nei caseifici, raccolgono il pomodoro, seminano l'aglio, costruiscono le case, fanno il pane, lavano i piatti nei ristoranti, fanno le pulizie»<sup>53</sup>. I raccoglitori di pomodori erano probabilmente gli immigrati, tra tutti quelli presenti nell'area domitia, che versavano nella condizione di maggiore difficoltà. Nigeriani, ghanesi, giovani provenienti dai paesi del West-Africa, accalcati nei luoghi di reclutamento della manodopera agricola, erano diventati, già nel 1986, un tratto caratteristico del territorio casertano:

«All'alba – descriveva Deaglio – lunghe file si incamminano sulla Domiziana e aspettano il pullmino dei caporali. Oppure sostano al mercato delle braccia al bivio di Villa Literno e Qualiano. Fanno tutti i lavori che i bianchi non vogliono più fare e sono pagati poco. Al tramonto tornano a casa, passano al minimarket o alla salumeria. Comprano da mangiare e la birra. Qualcuno frequenta le chiese, pentecostale e battista, che sono sorte sulla Domiziana [...] Hanno imparato una strana lingua, mista di napoletano e inglese [...] "Iamm' a fatica' int' a farm. Trentamila al giorno. Mangiare così, dormire malamente, l'amore mai. *Look my friend*, penso che *we are still slaves*. Schiavi. Perché abbiamo il *black blood*»<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> D. Perrotta, *Vecchi e nuovi mediatori. Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*, in «Meridiana», *Paternalismo*, N. 79, 2014, p. 194.

<sup>51</sup> F. Caruso, *La politica dei subalterni. Organizzazione e lotte del bracciantato migrante nel Sud Europa*, Derive e Approdi, Roma 2015, p. 58.

<sup>52</sup> E. Deaglio, *Pretoria, provincia di Caserta*, «L'Europeo», N. 45, 8 novembre 1986, pp. 176-181.

<sup>53</sup> Ivi, p. 180.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

Una situazione di difficoltà e sopraffazione, quella in cui versavano gli africani sul litorale domitio, che era ben nota alle autorità locali almeno dai primi mesi del 1989. In aprile, infatti, il sindaco di Caserta Domenico Di Cresce era stato ascoltato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'immigrazione e, nel corso del suo intervento, aveva dichiarato:

«il fenomeno in esame assume vaste e preoccupanti proporzioni nella provincia di Caserta e segnatamente nella zona di Castelvoturno e nella fascia domitiana, dove si trovano insediamenti di diverse migliaia di stranieri. In tali aree si registrano fenomeni di sottoccupazione (specialmente nel settore agricolo) ed episodi sempre più frequenti e preoccupanti di collegamento tra mondo della droga e presenza di stranieri di colore che, per potere vivere, si presentano a divenire strumenti, consapevoli o meno, di diffusione di stupefacenti»<sup>55</sup>.

Nonostante la condizione di sofferenza vissuta quotidianamente nelle campagne del territorio domitio, gli appartenenti alla sempre più numerosa comunità africana erano spesso oggetto di diffidenza e, in alcune occasioni, bersaglio di atti di razzismo condotti alle estreme conseguenze. Nell'estate del 1986 iniziò una lunga sequela di omicidi, realizzati dai clan camorristici casertani, «di gente di colore, ammazzata a pallettoni, gambizzata o bastonata a sangue proprio dagli uomini [del boss] Bardellino», perché accusata di disturbare «l'anonimato e la quiete della zona»<sup>56</sup>, funzionali al controllo criminale del territorio e alla sicurezza dei latitanti. Il somalo Ali Mohamed Aden, i tanzaniani Yanabj Yaroubi e Rashisi Mau Musu, il senegalese Stefán Moustafa Dia, i ghanesi Thomas Quaye e George Anang, ancora il tanzaniano Juma Iddi Bayar, il tunisino Ben Ali Hassen furono solo alcuni degli immigrati barbaramente trucidati tra i palazzi abusivi di Pinetamare e Villaggio Coppola di Castel Volturno e il resto del territorio domitio, fra il 1986 e il 1989<sup>57</sup>.

Nell'estate del 1988, la comunità africana cominciò a maturare la consapevolezza del proprio ruolo nel sistema economico e produttivo del territorio e a organizzarsi per chiedere il riconoscimento di alcuni diritti fondamentali. Il 18 giugno, in seguito a una assemblea affollata da centinaia di lavoratori

---

<sup>55</sup> Atti parlamentari, *Indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (novembre 1988-dicembre 1989)*, audizione del sindaco di Caserta Domenico Di Cresce, Camera dei Deputati, 11 aprile 1989, p. 127.

<sup>56</sup> P. Calderoni, *Camorra nera*, «L'Espresso», Anno XXXII, N. 50, 21 dicembre 1986, pp. 22-23.

<sup>57</sup> Per una dettagliata ricognizione sulle «morti nere» nella baia domitia nella seconda metà degli anni Ottanta si veda G. Di Luzio, *A un passo dal sogno* cit., pp. 39-44.

immigrati, nacque, a Castel Volturno, sotto l'impulso di leader comunitari come il ghanese George Korsah e lo zairese Isidoro Mobey Longo, il «Coordinamento delle comunità africane dell'area domizia», con lo scopo di richiedere «il rispetto per la dignità umana, i diritti minimi di esistenza (una politica degli alloggi, un piano sanitario, asili e scuole, pullman e treni negli orari di lavoro, assistenza legale e protezione reale da parte delle forze dell'ordine contro la violenza della camorra e dei caporali)»<sup>58</sup>. La mobilitazione contribuì a stabilire una rappresentanza organizzata degli africani nell'area domitia, anche se, come accadeva ogni anno, la fine della stagione del pomodoro, ridusse notevolmente il numero di immigrati presenti e, conseguentemente, anche la loro capacità rivendicativa.

#### **4. Jerry Essan Masslo: il ritorno a Villa Literno e la morte**

Con l'avvicinarsi dell'estate del 1989, dopo aver trascorso l'inverno a Roma, Masslo decise di tornare a Villa Literno, ma si accorse presto che le condizioni di vita e di lavoro per gli africani impegnati nei campi dell'"oro rosso" erano persino peggiorate. Il prezzo pagato dai proprietari per ogni cassetta raccolta era sceso da 1.000 a 800 lire e l'aumento del numero di braccia desiderose di accedere al lavoro<sup>59</sup>, anche se sfruttato, nelle campagne casertane aveva reso più difficili le condizioni abitative e di vita degli immigrati al di fuori delle interminabili giornate trascorse raccogliendo pomodori. In più, i lavoratori stranieri presenti fra Villa Literno e dintorni, sin dalla primavera del 1989, avevano dovuto sperimentare l'ostilità della popolazione del luogo, non più latente ma manifesta. Per la prima volta, un'iniziativa pubblica dell'amministrazione del comune domitio per la programmazione di interventi in favore degli immigrati, a cui avevano preso parte anche esponenti della Caritas e del mondo sindacale, fu avversata pubblicamente da movimenti popolari cavalcata dalla sezione locale Movimento Sociale Italiano al grido di «Via i negri dalle nostre case»<sup>60</sup>. Nel frattempo, gli stranieri presenti sul territorio continuavano a essere bersaglio di razzismo, diffidenza e xenofobia e, con una cadenza impressionante, a morire sotto i colpi della camorra e di "cittadini esasperati", come accadde in giugno al tunisino Abderrhmann Meftah e al marocchino Baid Bouchaid, uccisi rispettivamente a Canello Arnone e Casapesenna<sup>61</sup>. In risposta a tali avvenimenti, la Cgil campana aveva organizzato

---

<sup>58</sup> A. Atti Di Sarro, *Il partito dei clandestini*, «L'Espresso», Anno XXXIV, N. 26, 3 luglio 1988, p. 11.

<sup>59</sup> Cfr. F. Dandolo, *L'immigrazione in Campania* cit., p. 280, che riporta le seguenti stime, relative al 1989, sulla presenza straniera nell'area domitia: «a Villa Literno su una popolazione di 10.063 residenti, si contano da giugno a settembre almeno 4.000 braccianti africani, rispetto ai 400 che vi abitano tutto l'anno. A Castel Volturno, invece, i residenti sono 15.938, e un migliaio sono gli immigrati stabili, mentre 5.000 lo diventano d'estate».

<sup>60</sup> G. Di Luzio, *A un passo dal sogno* cit., p. 45.

<sup>61</sup> Ivi, p. 46.

tre giorni di mobilitazione in favore dei lavoratori stranieri all'inizio di luglio, a cui aveva preso parte anche il segretario generale Antonio Pizzinato<sup>62</sup>. Proprio il sindacato di Corso Italia, in maniera collaterale a una presenza sempre più marcata sul territorio casertano, mantenuta attraverso le proprie articolazioni locali, aveva avviato anche dei servizi di sostegno in favore dei lavoratori stranieri e un'opera tesa alla prima sindacalizzazione, a partire dai leader comunitari. In particolare, la Cgil, «attraverso l'apertura di tre centri di assistenza e informazione nelle aree calde del fenomeno (Mondragone, Castelvolturmo e Villa Literno)», aveva cercato «di tessere una rete di contatti con gli extracomunitari» con l'obiettivo «di mobilitare i lavoratori immigrati, offrendo loro – anche se clandestini – la possibilità di avere deleghe all'interno del sindacato quali rappresentanti delle varie comunità etniche presenti sul territorio»<sup>63</sup>. Si era cercato, insomma, di offrire riconoscimento e struttura all'organizzazione delle rivendicazioni che, l'hanno precedente, erano partite in maniera quasi spontanea dall'azione delle leadership comunitarie africane.

Il clima infervorato dell'estate del 1989 aveva condotto sul litorale domitio nuovamente gli organi di informazione nazionali, più attenti che in passato rispetto a una situazione sempre in evoluzione. La Repubblica aveva dato spazio a un suo reportage, di metà agosto, sulla condizione dei braccianti stranieri nell'area domitia. L'articolo, anche con toni e dati sensazionalistici, proponeva, su un palcoscenico nazionale, una ricostruzione della situazione ormai nota a livello locale:

«a Villa Literno i negri, come li chiamano con astio i locali, costituiscono nel periodo della raccolta il quaranta per cento della popolazione. Si calcola che nell'intera provincia i produttori ne occupino almeno tretamila. Dormono sotto i ponti, nei casolari di campagna, negli edifici in costruzione compresi, quando se ne dà l'occasione, i cimiteri»<sup>64</sup>.

Anche le troupe televisive cominciarono a frequentare il litorale domitio con una certa frequenza, a caccia di scoop e immagini forti sulla condizione degli africani sfruttati nel casertano. Lo stesso Jerry Masslo, ormai attivo nella rivendicazione organizzata nell'ambito della comunità di stranieri durante la stagione di raccolta del pomodoro, fu intercettato e intervistato nell'agosto del 1989 da giornalisti che conducevano un reportage sull'immigrazione nelle campagne del casertano. In maniera sorprendentemente profetica aveva affermato:

---

<sup>62</sup> Ivi, p. 47.

<sup>63</sup> P. Consiglio (a cura di), *I lavoratori extracomunitari nel casertano* cit.

<sup>64</sup> E. Forcella, *Senza legge e senza tetto...*, «La Repubblica», 20 agosto 1988.

«Noi immigrati del Terzo Mondo stiamo contribuendo allo sviluppo del vostro Paese, ma sembra che ciò non abbia peso. Prima o poi qualcuno di noi verrà ammazzato e si accorgeranno che esistiamo. I bianchi ti sfruttano e non ti danno l'acqua per lavarti e ti trattano da sporco negro. Nelle campagne si respira un'aria molto pesante. I padroni sono diventati arroganti, violenti e crudeli. Tirano fuori il fucile per nulla. Nei paesi siamo vittime di aggressioni, rapine, episodi di intolleranza. La polizia non ci protegge, anzi guarda ai negri con sospetto. Aiutateci, prima che sia troppo tardi»<sup>65</sup>.

In realtà, Masslo non era nuovo a contatti con giornalisti e apparizioni televisive. Agli inizi del 1989, era stato intervistato dalla troupe dell'approfondimento del TG2 *Nonsoloneo*, per una breve testimonianza che, tuttavia, era un condensato di elementi politici, spirituali, ideologici, propri dell'atteggiamento del giovane rifugiato sudafricano:

«Il mio problema, il mio vero problema, è che quello che ho sperimentato in Sudafrica non voglio vederlo qui in Italia. È proprio qualcosa che sta accadendo qui in Italia. Nessun nero, nessun africano dimentica che cos'è il razzismo. E io l'ho sperimentato qui in Italia. Una cosa inaccettabile. Se sei in Africa puoi pensare che gli italiani siano molto buoni. Ma se vieni qui in Italia, io ho visto proprio con i miei occhi cose che non dovrebbero accadere, qui in Italia. Non gli piace il colore della nostra pelle, ma questo colore non ce l'ha dato un uomo; è stato Dio a darci questo colore. Ma ovunque io ho visto che con questo colore qui sei trattato male. Siamo esseri umani, abbiamo la nostra testa. Qualsiasi nero, qualsiasi africano, non può sopportare questa situazione, non può capire il razzismo. Noi siamo tutti uguali, abbiamo lo stesso cervello, lo stesso sangue»<sup>66</sup>.

La sorprendente profezia in merito all'eventualità che qualche immigrato potesse rimanere vittima del razzismo si avverò poco tempo dopo, la notte tra il 24 e il 25 agosto 1989, quando egli stesso si preparava a trascorrere la notte nella baracca che lo aveva ospitato, insieme a una trentina di altri lavoratori africani, quasi fino al termine della sua seconda campagna di raccolta del pomodoro nei campi di Villa Literno. Un gruppo di quattro malavitosi intenzionati a sottrarre agli immigrati la paga di un'intera stagione di duro lavoro, che presumevano ammontasse a molti soldi, fece irruzione nella struttura, brandendo armi da fuoco e intimando ai presenti di consegnare il denaro. Masslo non fu il

---

<sup>65</sup>Citazione tratta da G. Di Luzio, *A un passo dal sogno* cit., p. 54.

<sup>66</sup> Lo stralcio è tratto dall'intervista realizzata dai giornalisti dell'approfondimento del TG2 *Nonsoloneo*, riportata anche nel documentario del 1990 *Vu cumprà non ha senso*, di Adriana Giai e Leticia Vargas, prodotto dalla Escuela Internacional de Cine y Television, diretta da Fernando Birri e presieduta da Gabriel Garcia Marquez, in Archivio Audiovisivo del Movimento Operaio e Democratico (AAMOD), Filmoteca e Videoteca, Archivi aggregati – Altre produzioni, Fernando Birri (1951-1999). Si ringrazia il personale dell'AAMOD per la invio del documento video.

solo a tentare la strada della mediazione con i rapinatori. Lo fecero anche il sudanese Bol Janson Ayuel e il keniota Antony Kybagu, che fu ferito alle gambe. I malviventi, tuttavia, non erano in quel luogo per accettare compromessi e passarono agli spari. Jerry fu raggiunto da quattro colpi di pistola, che lo uccisero all'istante, nello sgomento dei suoi sfortunati compagni di avventura<sup>67</sup>.

La dinamica dell'assassinio sembrava riproporre i fatti di cronaca nera che, nel casertano, almeno da un quinquennio, avevano posto al centro dell'effimera attenzione locale numerose vittime straniere, finite nel dimenticatoio in poco tempo. Jerry Masslo, tuttavia, era un personaggio noto, soprattutto negli ambienti delle grandi organizzazioni nazionali e internazionali che operavano in Italia in favore degli immigrati. Tale circostanza contribuì a condurre la vicenda sotto i riflettori dei media nazionali, a produrre la reazione di un variegato mondo dell'associazionismo e, persino, a stimolare una risposta della politica e delle istituzioni, per la prima volta reattive di fronte a un avvenimento legato all'universo dell'immigrazione. L'assassinio brutale di un giovane rifugiato sudafricano, fuggito dall'*apartheid* e giunto in maniera rocambolesca in Italia, avrebbe aperto uno squarcio nel velo che, fino a quel momento, aveva ricoperto le vite dei cittadini stranieri. Un articolato movimento di opinione e una mobilitazione sociale e politica senza precedenti avrebbero assunto il volto placido e sorridente di Jerry Masslo, raffigurato in una foto divenuta celebre, come simbolo di una rivendicazione serrata di nuove norme sull'immigrazione e del rispetto dei diritti fondamentali di centinaia di migliaia di immigrati. La storia della presenza straniera in Italia non sarebbe stata più la stessa.

## **5. Jerry Essan Masslo: i funerali e la discussione pubblica all'indomani dell'omicidio**

Si comprese fin dagli istanti successivi all'assassinio che la morte di Jerry Masslo non sarebbe finita nel dimenticatoio, o, in ogni caso, non sarebbe stata rubricata nella cronologia degli episodi di razzismo stilata da cronisti locali, come era avvenuto, tristemente, per tante altre uccisioni di immigrati nel casertano e in Italia. La scomparsa del giovane rifugiato sudafricano, anche per le circostanze in cui si era verificata, provocò la mobilitazione massiccia di un già molto attivo e variegato mondo dell'associazionismo, del sindacato, del solidarismo laico e cattolico; accese ulteriormente i riflettori sulla condizione degli stranieri in Italia portando definitivamente l'immigrazione al centro dell'attenzione pubblica e rappresentò una forte scossa per la politica e ai suoi tempi lenti. La reazione delle prime ore dopo l'assassinio fu disordinata e rumorosa, anche se arrivò a interessare le più alte sfere istituzionali. Persino il Presidente della Repubblica Francesco

---

<sup>67</sup> Cfr. G. Di Luzio, *A un passo dal sogno* cit., pp. 50-51.



Cossiga si affrettò a comunicare «ai membri della comunità di Sant'Egidio il suo profondo cordoglio per la scomparsa di Jerry Essen [sic] Masslo, caduto vittima di spietati criminali nel paese in cui aveva cercato una dignità che gli era negata nella sua terra d'origine»<sup>68</sup>; mentre il ministro dell'interno Antonio Gava aveva sin da subito invocato una nuova legislazione per gli stranieri<sup>69</sup>. Stampa e quotidiani nazionali inviarono i loro corrispondenti a Villa Literno alla ricerca di una ricostruzione affidabile e dettagliata dei fatti e di una biografia di colui che almeno per qualche giorno avrebbero continuato a citare come «Jerry Essen Masslo»<sup>70</sup>. La narrazione giornalistica dei giorni successivi all'assassinio seguì due filoni prevalenti: il racconto della storia di vita, con una comprensibile enfasi sulle difficoltà incontrare dal giovane sudafricano prima di giungere in Italia, e l'approfondimento sulle difficili condizioni degli immigrati nel casertano. Seguendo il primo filone, si evidenziava come «Jerry Essen Masslo» fosse stato costretto a «una fuga [dal Sudafrica] con la morte nel cuore e un'infinita nostalgia per il suo paese lontano, per la giovane moglie e per gli altri due figli ancora piccolissimi che aveva dovuto abbandonare con la speranza di ricominciare tutto in un posto del mondo più tranquillo»<sup>71</sup>; ancora, si rievocava l'episodio della «morte della figlia e del padre, uccisi durante una manifestazione di protesta»<sup>72</sup>. Sul piano della documentazione delle difficoltà in cui versavano centinaia di immigrati nell'area domitia, l'attività della stampa nazionale portò alla luce la contraddizione di un territorio che aveva bisogno di braccia per il suo benessere economico e produttivo, ma tendeva a sfruttare e costringere in condizioni disumane le persone:

«Villa Literno, lo si è già detto – argomentava Enzo Forcella per Repubblica – è una zona di frontiera; una delle zone dove l'immigrazione clandestina sta incidendo pesantemente e caoticamente sul vecchio tessuto economico, urbanistico, sociale. Nel periodo della raccolta il 40 per cento della popolazione è costituita da braccianti neri. Si calcola che nell'intera provincia siano almeno trentamila. Senza centri di assistenza e di raccolta, senza abitazioni, senza protezione sindacale, senza niente»<sup>73</sup>.

---

<sup>68</sup> Dichiarazioni del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga riportate in *“Il razzismo va stroncato sul nascere”*, «La Repubblica», 27 agosto 1989.

<sup>69</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>70</sup> A titolo esemplificativo si vedano gli articoli M.N. De Luca, *Viveva in Italia da un anno e mezzo e chiedeva un mondo senza apartheid*, «La Repubblica», 26 agosto 1989 e M. Riccio, *L'apartheid sbarca qui in Italia*, «L'Unità», 26 agosto 1989, p. 11.

<sup>71</sup> M. Mastroluca, *In Sudafrica gli ammazzarono padre e figlia*, «L'Unità», 26 agosto 1989, p. 11.

<sup>72</sup> M.N. De Luca, *Viveva in Italia* cit.

<sup>73</sup> E. Forcella, *È la prima volta della “civile Italia”*, «La Repubblica», 26 agosto 1986. Tra i tanti reportage dal casertano di fine agosto-inizio settembre 1989, si veda, in particolare M. Magno, *Cronache meridionali da Villa Literno*, «L'Unità», 4 settembre 1989, p. 2, che, citando esplicitamente Pasquale Villari, riporta: «Negli anni Settanta il paesaggio agricolo della provincia era molto diverso, con le sue ricche coltivazioni di pesche, ortaggi, barbabietole da zucchero. Esse hanno dovuto però fare rapidamente i conti con l'assenza di impianti industriali di trasformazione. La produzione del pomodoro, al contrario, si è andata inesorabilmente espandendo. Gli stabilimenti che manifatturano l'“oro rosso” sono a due passi, il mercato è sicuro e

Il momento in cui si accesero maggiormente i riflettori sulla situazione degli immigrati nel casertano fu quello dei funerali di Masslo, che assunsero, per la partecipazione di rappresentanti del mondo dell'associazionismo, sindacalisti, politici e di alcune tra le più alte autorità di governo, oltre che per la risonanza mediatica conferita all'evento, il valore di veri e propri funerali di stato. Il 28 agosto, per partecipare alla cerimonia funebre, giunsero a Villa Literno il vicepresidente del Consiglio Claudio Martelli, il presidente della commissione nazionale antimafia Gerardo Chiaromonte, il segretario generale aggiunto della Cgil Ottaviano del Turco, il vicesegretario della Cisl Sergio D'Antoni, una delegazione del Pci, con la eurodeputata Dacia Valent insieme al segretario della Federazione Giovanile Comunista Gianni Cuperlo e a Piero Fassino, i presidenti di Acli e Arci Giovanni Bianchi e Rino Serri. I funerali, trasmessi in diretta tv su Rai 2 dalle telecamere di *Nonsoloneo*, si svolsero con rito cattolico nella chiesa principale del centro domitio e furono seguiti da un corteo – guidato dai lavoratori immigrati e molto partecipato fino alla “piazza degli schiavi”, il luogo dove venivano quotidianamente reclutati i braccianti stranieri dai caporali – durante il quale, tra commozione e manifestazioni di rabbia, furono intonati canti tradizionali africani e fu celebrato un rito funebre secondo la tradizione musulmana<sup>74</sup>. Proprio le modalità con cui fu condotta l'intera cerimonia non mancarono di scatenare polemiche, soprattutto in merito al fatto che Jerry Masslo era di sicura e solida appartenenza battista e la scelta di una celebrazione ufficiale cattolica accolse la reazione contrariata degli evangelici italiani. I valdesi, riuniti in quei giorni nel loro sinodo annuale protestarono in maniera vibrante, mentre il presidente dell'Unione Battista Italiana Paolo Spanu inviò «al vescovo di Aversa, Giovanni Gazza, e a vari rappresentanti della Conferenza episcopale italiana [...] un telegramma in cui protesta[va] vivamente contro la decisione di celebrare il funerale cattolico di Essan Masslo, notoriamente di fede battista, sostenendo che tali atti irrispettosi della fede dei singoli» di fatto rendevano nulli «anni di dialogo ecumenico e» contraddicevano «le affermazioni conciliari cattoliche»<sup>75</sup>. Sulla stampa trovarono spazio anche le dichiarazioni del «pastore metodista di Pozzuoli», Umberto Delle Donne, pure presente nella chiesa di Villa Literno, che aveva fornito una ricostruzione dei fatti inequivocabile: «sono riuscito solo sabato [il 26 agosto] a mettermi in contatto

---

regolamentato dalla Cee. L'Aima paga per ogni chilo di pomodoro raccolto circa 250 lire, il costo del lavoro di un tunisino o di un marocchino non supera le 40-50 lire. È davvero ipercompetitivo rispetto a quello dei pochi braccianti rimasti, che sarebbero comunque insufficienti [...] Una moltitudine di stagionali extracomunitari, dunque, si riversa inevitabilmente ogni anno da giugno ad agosto su Villa Literno. Un paesone da 10mila abitanti privo di ospedale, di servizi igienici, di posti letto aggiuntivi».

<sup>74</sup> Per una ricostruzione vivida dei funerali e della giornata del 28 agosto 1989 a Villa Literno, si vedano B. Ugolini, *L'addio sulla “piazza degli schiavi”*, «L'Unità», 29 agosto 1989, p. 5 e G. Di Luzio, *A un passo dal sogno* cit., pp. 61-69.

<sup>75</sup> C. Chianura, *I neri di Puglia, fatica e solitudine*, «La Repubblica», 3 agosto 1989.

con il sindaco, e ho trovato già tutto organizzato; non restava che una soluzione di compromesso, cioè il doppio rito, concordato con il vescovo di Aversa attraverso un mediatore; l'intesa era di incontrarsi un'ora prima dei funerali per stabilire le modalità; solo a quel punto mi hanno avvertito che avrei avuto a disposizione sette minuti»<sup>76</sup>. La questione delle modalità di celebrazione dei funerali di Masslo, che, tra l'altro, raccontava la realtà di un paese non ancora plurale dal punto di vista religioso, non tardò ad arrivare in parlamento. La deputata dei Verdi Laura Cima, nel corso di una discussione in aula, stigmatizzò come l'«appendice di sette minuti riservata al rito battista» fosse apparsa «come una variante folkloristica aggiuntiva al rito cattolico e subordinata ad esso»<sup>77</sup>.

In ogni caso, all'indomani dei funerali di Jerry Masslo e delle conseguenze che generarono, la stampa italiana ospitò un nuovo incalzante dibattito che, a partire dalla situazione di Villa Literno e del casertano, giungeva a discutere in termini più generali e sistemici il fenomeno dell'immigrazione in Italia e le sue dinamiche socio-economiche, così come a cercare di interpretare la crescita del razzismo e della xenofobia nel paese. Giornalisti, intellettuali, commentatori, studiosi, ancora una volta, non rinunciarono a rendere pubbliche le loro vedute. Sulla copertina del numero del settimanale L'Espresso del 10 settembre 1989 campeggiava la ormai famosa foto raffigurante Jerry Masslo sorridente e, nelle pagine interne, il direttore Giovanni Valentini, non nuovo ad accorati appelli contro il razzismo, sottolineava come l'immigrazione fosse «una grande questione sociale, di costume pubblico e di mentalità collettiva» da affrontare «con larghezza di vedute e di soluzioni, nel rispetto dei principi fondamentali di umanità»<sup>78</sup>. Paolo Flores d'Arcais, facendo dell'assassinio Masslo un caso paradigmatico per connettere l'aumento di manifestazioni razziste alle distorsioni relative alla presenza straniera nel mercato del lavoro italiano, scrisse: «il problema su cui agire non è l'immigrante ma chi lo usa, chi ne abusa, chi vi lucra sopra; il problema, ancora una volta, è imporre la legalità. Un datore di lavoro – continuava l'intellettuale e filosofo – che fosse sistematicamente costretto a pagare il nero come il bianco non privilegierebbe più il clandestino, ma con ciò verrebbe meno anche la guerra fra poveri che alimenta in ragione geometrica il diffondersi di un atteggiamento razzista di massa»<sup>79</sup>. Sempre sulla questione della presenza di immigrati nel mercato del lavoro, molto più «scientifici» furono i sociologi Francesco Calvanese ed Enrico Pugliese, che, intervenendo sul

---

<sup>76</sup> *Ibidem*. L'articolo riporta anche le dichiarazioni del vescovo di Aversa, monsignor Giovanni Gazza, che aveva risposto alle accuse rivoltegli dal pastore battista affermando: «Non è così. Tutta la liturgia è stata concordata, e la cerimonia si è svolta in perfetta fraternità e in spirito ecumenico»

<sup>77</sup> Atti parlamentari, *Discussioni*, Camera dei Deputati, X legislatura, seduta del 13 settembre 1989, intervento dell'onorevole Laura Cima.

<sup>78</sup> G. Valentini, *Cosa fare contro il razzismo*, «L'Espresso», Anno XXXV, N. 36, 10 settembre 1989, p. 5.

<sup>79</sup> P. Flores d'Arcais, *Il pregiudizio razzista*, «La Repubblica», 1 settembre 1989.

Manifesto, ricostruirono, dal loro angolo di osservazione, le dinamiche sociali alla base dell'ingresso dei braccianti stranieri nel settore agricolo:

«il lavoro di raccolta per un bracciante è un declassamento, ma è l'unica possibilità offerta a fasce marginali. Esso non basta a soddisfare l'aspirazione a un lavoro che presenti requisiti, almeno minimi, di stabilità. È ovvio che un bracciante può non accettare che suo figlio diventi anch'egli bracciante a questa condizione: si tratterebbe di accettare una vita di precarietà e di sotto-occupazione, per altro in un quadro lavorativo che peggiora. Perché un'agricoltura di questo genere funzioni, è necessario poter attingere a serbatoi di marginalità economica e sociale. Se questi serbatoi sono reperibili in loco, va bene. Altrimenti, come manna dal cielo arrivano gli immigrati»<sup>80</sup>.

Negli stessi giorni era andato in scena, su due tra i più importanti quotidiani nazionali, un botta e risposta tra due importanti firme del giornalismo italiano. Il giorno dei funerali di Masslo era uscito un editoriale di Francesco Alberoni sul *Corriere della Sera*, in cui l'autore attribuiva agli immigrati «una scarsa propensione ad integrarsi, a fare propri i valori europei», causa di un previsto «scontro etnico-religioso» in grado di «avvelenare l'Europa»<sup>81</sup>. Gli aveva prontamente risposto, dalle colonne di *Repubblica*, Gian Enrico Rusconi, il quale aveva aperto un suo articolo stroncando l'impostazione delineata da Alberoni: «per paura di cadere nell'umanitarismo sentimentale – sosteneva l'autore – il sociologo dà involontariamente corpo alle fantasie dei movimenti xenofobi, dà credito al loro argomento centrale: la non integrabilità degli immigrati di colore, di religione islamica»<sup>82</sup>. Non mancarono, dunque, le scintille in un dibattito giornalistico, ben più articolato, che sarebbe continuato nei mesi successivi, ma che già dalle sue prime mosse sembrò risentire della svolta impressa dall'assassinio Masslo alla discussione pubblica sull'immigrazione in Italia, sia in termini quantitativi, sia dal punto di vista qualitativo<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> F. Calvanese, E. Pugliese, *Villa Literno, in California. Perché l'agricoltura ha bisogno degli immigrati*, «Il Manifesto», 1 settembre 1989, p. 2. Gli stessi temi furono oggetto di un ulteriore approfondimento per cui cfr. F. Calvanese, E. Pugliese, *La paga dell'immigrato*, «Il Manifesto» 6 settembre 1989, p. 15.

<sup>81</sup> F. Alberoni, *Ma in Europa gli immigrati non trovano l'America*, «Corriere della Sera», 28 agosto 1989, p. 1.

<sup>82</sup> G.E. Rusconi, *I cittadini di seconda classe*, «La Repubblica», 1 settembre 1989.

<sup>83</sup> In verità, già nel luglio del 1989, l'eco delle questioni sollevate nel corso della campagna elettorale per le elezioni europee aveva condotto, tra l'altro, a una articolata riflessione sull'immigrazione, che aveva coinvolto le opinioni di intellettuali e studiosi ospitate sulle colonne dei principali organi di stampa. L'assassinio Masslo funzionò da catalizzatore di opinioni e contribuì a rendere i flussi di opinioni e interventi più frequenti e articolati. A titolo esemplificativo, sul dibattito di luglio 1989, si citano gli articoli G. Badget Bozzo,

Sul terreno della mobilitazione, della protesta e della rivendicazione, fra i primi a muoversi ci furono i sindacati. Già il 2 settembre, nella sede della Cgil, a Roma, si era costituito un comitato per promuovere una grande manifestazione contro il razzismo, indetta per il successivo 7 ottobre, con gli obiettivi di «chiedere parità di diritti e di opportunità» per gli immigrati e di richiedere «nuove leggi per l'ingresso ed il soggiorno»<sup>84</sup>. Negli stessi giorni, i tre sindacati confederali avevano inviato, in maniera congiunta, un documento al vicepresidente del Consiglio Martelli e ai ministri degli esteri, dell'interno, del lavoro, della sanità, della pubblica istruzione e degli affari sociali<sup>85</sup>, in cui evidenziavano come la vicenda di Jerry Masslo riuscisse sufficientemente a «dimostrare che l'integrazione offerta dal “mercato” ai lavoratori immigrati extracomunitari» coincideva «purtroppo, con il lavoro nero, il caporalato, la speculazione sul commercio ambulante irregolare»<sup>86</sup>. In calce alla lettera, Cgil, Cisl e Uil stilavano una serie di rivendicazioni, tra cui «la revisione delle norme contenute nel testo unico di Pubblica Sicurezza in materia di ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri [...] il superamento della “riserva geografica [...] la realizzazione della legge n. 943/86 [...] la regolarizzazione delle situazioni di lavoro subordinato, temporaneo e associato, la definizione dei diritti civili, politici e di accesso alla cittadinanza»<sup>87</sup>.

Nel casertano, invece, sempre sotto l'impulso dei sindacati e, soprattutto, dei leader comunitari attivi fra i lavoratori immigrati, prendeva corpo l'idea di organizzare uno sciopero della manodopera agricola che avrebbe assunto una portata storica. Una mobilitazione fu convocata, per la giornata del 20 settembre, dal Coordinamento delle comunità africane dell'area domizia nato nell'estate del 1988, con il sostegno della Cgil. I braccianti stranieri avrebbero “incrociato le braccia” e, per la prima volta in Italia, uno sciopero sarebbe stato celebrato su iniziativa di lavoratori non italiani. Fu stilata una piattaforma rivendicativa incentrata su alcune richieste esplicite, che spaziavano da questioni attinenti alla disciplina dell'ingresso e del soggiorno in Italia, come l'invocazione di «una legge di sanatoria per tutti gli immigrati presenti sul territorio nazionale» e della «possibilità per i clandestini di rivolgersi alla pubblica autorità per far valere i propri diritti», fino a temi riguardanti la rappresentanza degli stranieri nello spazio pubblico, come la possibilità di «elezione diretta a suffragio universale dei rappresentanti dei lavoratori extracomunitari nelle consulte» o il «diritto di

---

<sup>84</sup> *Sindacati. «No al razzismo. Il 7 a Roma», «L'Unità», 5 settembre 1989, p. 13.*

<sup>85</sup> Rispettivamente Gianni De Michelis, Antonio Gava, Carlo Donat Cattin, Francesco De Lorenzo, Sergio Mattarella e Rosa Russo Iervolino.

<sup>86</sup> Lettera sui lavoratori immigrati extracomunitari, Cgil-Cisl-Uil, 3 settembre 1989, in AFLAI, Segreteria generale, Atti e corrispondenza, fasc. 2, b. 5.

<sup>87</sup> *Ibidem.*

voto per gli immigrati nelle elezioni amministrative»<sup>88</sup>. Il 20 settembre le strade di Villa Literno tornarono a ospitare, dopo la spontanea mobilitazione seguita all'assassinio di Jerry Masslo, un'iniziativa di protesta e rivendicazione condotta dai lavoratori immigrati. Come ha raccontato Giulio Di Luzio, «già nella notte precedente il Coordinamento degli extracomunitari dell'area domiziana» aveva «volantinato [...] in tutte le baracche, per far conoscere l'iniziativa di lotta a tutta la comunità africana presente sul territorio»<sup>89</sup>. Il giorno successivo, la rotonda di Villa Literno, da decenni luogo prediletto dai caporali per il reclutamento irregolare della manodopera italiana e, in quegli anni, soprattutto immigrata, divenne uno spazio libero:

«La Rotonda di Villa Literno, la piazza degli schivi in quel 20 settembre del 1989 – ha continuato a ricostruire Di Luzio – riconquista per una giornata il suo senso simbolico scolpito nella memoria del movimento operaio, luogo di condivisione di speranze e rivendicazione di diritti. I furgoni carichi di immigrati vengo fermati e tutti sono invitati a scendere. Altri immigrati distribuiscono volantini, ci sono gli striscioni del sindacato»<sup>90</sup>.

Tra i volantini distribuiti dai più attivi lavoratori in sciopero vi era anche una lettera indirizzata dal Coordinamento dei braccianti immigrati ai lavoratori italiani, che conteneva un appello a unire le forze, per limitare il potere di sfruttatori e caporali:

«La nostra condizione di clandestini permette a datori di lavoro disonesti e alla criminalità organizzata di usarci per mettere in pericolo i diritti che, voi lavoratori italiani, avete saputo conquistare sin dalla Resistenza. Sappiamo che l'ostilità che ci è stata a volte dimostrata, è dettata dalla paura e non dalla malvagità. Noi, immigrati clandestini non siamo perciò disposti ad essere strumento per far arretrare i vostri diritti. Per questi motivi oggi scendiamo in sciopero. Chiediamo di appoggiarci in questa lotta. Lo chiediamo ad ognuno di voi, alle vostre organizzazioni sindacali e di massa, consapevole che i lavoratori italiani hanno una grande tradizione di lotta democratica e di solidarietà. Uniti si vince»<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Dal volantino distribuiti nei giorni precedenti alla mobilitazione tra gli immigrati presenti a Villa Literno, in «Notiziario Flai», N. 19, 1 ottobre 1989, p. 16, in AFLAI, Segreteria generale, Atti e corrispondenza, fasc. 2, b. 5.

<sup>89</sup> G. Di Luzio, *A un passo dal sogno* cit, p. 76.

<sup>90</sup> Ivi, p. 77.

<sup>91</sup> Lettera aperta ai lavoratori italiani, in «Notiziario Flai», N. 19, 1 ottobre 1989, p. 17, in AFLAI, Segreteria generale, Atti e corrispondenza, fasc. 2, b. 5

Alla mobilitazione, che ebbe anche un discreto risalto sulle pagine dei quotidiani nazionali<sup>92</sup>, partecipò in maniera organizzata soprattutto la Cgil, guidata dal segretario confederale Antonio Pizzinato. Lo sciopero fu un successo soprattutto politico: gli immigrati sostenuti dalla più grande organizzazione sindacale, avevano destato nuovamente l'attenzione sulla condizione di centinaia di lavoratori stranieri sottoposti al giogo di sfruttatori e caporali. I luoghi della rivendicazione, tuttavia, si sarebbero spostati presto a Roma, dove, con la manifestazione in programma per il 7 ottobre, si contava di portare in piazza migliaia di persone contro il razzismo e per una legge giusta sull'immigrazione. A Villa Literno e in tutto il casertano, spenti i riflettori, dopo pochi giorni la routine del caporalato e dello sfruttamento riprese a funzionare a pieno ritmo<sup>93</sup>.

## **6. Il dibattito politico e la mobilitazione sociale verso l'approvazione della prima legge organica sull'immigrazione in Italia**

Con la stessa velocità con cui alcuni politici e rappresentanti del mondo delle istituzioni si erano precipitati a Villa Literno in occasione dei funerali di Jerry Masslo, molti altri, nei giorni successivi all'assassinio, si erano affrettati a rilasciare dichiarazioni e opinioni. Tra i più rapidi si segnalò il ministro per gli affari sociali, Rosa Russo Iervolino, ancora incaricata di svolgere funzioni di raccordo tra i vari ministeri per un'iniziativa legislativa sull'immigrazione di matrice governativa. In un'intervista al quotidiano *La Repubblica*, definì l'idea di «stabilire una quota d'ingresso» annua per contenere i flussi di immigrati verso l'Italia come «una scelta ancora prematura e certamente scomoda, ma» consigliò vivamente di «cominciare a prenderla in considerazione»<sup>94</sup>. Una apertura alle quote, all'indomani di un avvenimento in grado di scuotere il dibattito sull'immigrazione a livello nazionale, non poteva che generare polemiche e reazioni di condanna. Tra i primi a dirsi contrari a una programmazione dei flussi ci furono i sindacati e il mondo dell'associazionismo laico e cristiano sociale. Il 31 agosto 1989, rispondendo direttamente all'intervista rilasciata dal ministro Iervolino, Ottaviano Del Turco per la Cgil, Giorgio Benvenuto per la Uil e il presidente delle Acli Giovanni Bianchi bollarono il «numero chiuso» come «slogan più che proposte serie», poiché, a loro dire, non

---

<sup>92</sup> A titolo esemplificativo, si citano: A. Guadagni, *Non è più la piazza degli schiavi*, «L'Unità», 21 settembre 1989, p. 11 che riporta: «per la prima volta nel nostro paese uno sciopero interamente organizzato e gestito da loro che ieri, sulla piazza del mercato degli schiavi, non erano la merce»; G. Bolaffi, *Lo sciopero dei fantasmi*, «La Repubblica», 23 settembre 1989, in cui si legge: «in Italia anche i fantasmi scioperano. Ieri l'altro a Villa Literno si sono infatti astenuti dal lavoro gli immigrati clandestini: non esistono per la legge ma scioperano. Il fatto è di quelli che fanno riflettere».

<sup>93</sup> Cfr. G. Di Luzio, *A un passo dal sogno* cit., p. 82.

<sup>94</sup> M. Garbesi, «Numero chiuso, l'Europa insegna», Intervista a Rosa Russo Iervolino, «La Repubblica», 27 agosto 1989.

aveva «senso far finta di poter arginare la spinta migratoria ponendo tetti o vincoli polizieschi»<sup>95</sup>. Più articolata fu la reazione del Partito Comunista, che pure era intervenuto sulla questione dicendosi contrario alle quote con Piero Fassino, il quale aveva evidenziato come «evocare semplicemente il numero chiuso» equivalesse a «ricorrere ad un esorcismo privo di qualsiasi efficacia reale, capace al contrario di incrementare soltanto il mercato nero dell'immigrazione»<sup>96</sup>. In realtà, nei ranghi del governo ombra di Botteghe Oscure si stava lavorando alla formulazione di una piattaforma di proposte comunista per la regolamentazione della presenza straniera in Italia, che contemplava comunque una forma di regolamentazione degli ingressi. A renderla nota furono i ministri ombra del lavoro, Adalberto Minucci, e degli esteri, Giorgio Napolitano, i quali, nel corso di una conferenza stampa presentarono il pacchetto di politiche immaginate dal Pci, articolato in cinque punti programmatici: l'abolizione della riserva geografica per i rifugiati; un coordinamento sugli accessi di respiro europeo; una sanatoria generale per gli irregolari presenti in Italia; l'avvio di colloqui bilaterali, soprattutto con i paesi della sponda sud del Mediterraneo da cui proveniva, o attraverso cui transitava, la stragrande maggioranza di immigrati; una politica di aiuti a quegli stessi paesi, finalizzati soprattutto alla formazione professionale in loco<sup>97</sup>. Benché non rimandassero direttamente al concetto delle quote o del numero chiuso, gli ultimi due punti riflettevano comunque l'esistenza di una discussione, negli ambienti comunisti, sulla necessità di programmare i flussi migratori verso l'Italia. Una proposta articolata, quella del Pci, che Napolitano rappresentò attraverso l'immagine di un «filtro, capace di disinnescare la bomba del razzismo» e «sdrammatizzare la tensione sociale [...] attorno alla piaga del lavoro clandestino», descrivendo come «demagogia irresponsabile pensare di poter garantire una effettiva parità di diritti agli extracomunitari lasciando aperte le frontiere e facendo entrare tutti gli immigrati»<sup>98</sup>.

Anche il governo stava elaborando una sua strategia. Singoli ministri non avevano rinunciato ad avanzare proposte<sup>99</sup>. Il 12 settembre, tuttavia, con l'obiettivo di unificare l'azione dell'esecutivo, si riunì un comitato interministeriale sull'immigrazione, che, di fatto, attribuì al vicepresidente del Consiglio Claudio Martelli il ruolo di coordinare l'iniziativa governativa e formulare una proposta di legge, fino ad allora nella potestà del ministro Iervolino. Più solerte rispetto a quest'ultima, il rappresentante socialista si affrettò a convocare una conferenza stampa in cui rese noti i programmi

---

<sup>95</sup> A. Morelli, «Non serve chiudere le porte agli immigrati», «L'Unità», 31 agosto 1989, p. 7.

<sup>96</sup> P. Fassino, *L'esorcismo anti-neri*, «La Repubblica», 3 settembre 1989.

<sup>97</sup> Cfr. R. Gonnelli, «Diritti agli immigrati. Graduare gli ingressi», «L'Unità», 9 settembre 1989, p. 7.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> Si vedano, ad esempio, le proposte del ministro del lavoro Carlo Donat Cattin di istituire «una tessera per l'assistenza sanitaria a tutti gli stranieri (clandestini e regolari), il versamento dei contributi anche per lavori saltuari, l'apertura di sedi di precollocamento». Donat Cattin: «tessera sanitaria per gli immigrati», «La Repubblica», 10 settembre 1989.



del governo. Il giorno dopo, il 14 settembre, inviò anche una lettera al quotidiano Repubblica, in cui – un Martelli piccato per la rappresentazione a suo dire conservatrice o comunque errata che i giornali avevano allestito dell'impostazione dell'esecutivo in tema di immigrazione<sup>100</sup> – esplicitava i punti su cui si sarebbe fondata l'iniziativa legislativa governativa: una «sanatoria per i lavoratori già presenti in Italia e [una] riapertura dei termini per la loro regolarizzazione; l'abolizione della riserva geografica e l'estensione tout azimuth del diritto d'asilo per i rifugiati politici; la revisione della legge 943 al fine di garantire parità di diritti e garanzie sanitarie, previdenziali, abitative; l'avvio con criteri di campionatura di un censimento degli stranieri e delle comunità estere presenti; la partecipazione alla definizione di una politica e di una normativa Comunitaria»; infine, con un riferimento sfumato al contenimento dell'immigrazione, si prevedeva una «programmazione flessibile del flusso relativamente ai soli immigrati extra-comunitari senza lavoro»<sup>101</sup>. Un dibattito, quello sugli ingressi programmati degli stranieri in Italia, che non sarebbe cessato<sup>102</sup> e che avrebbe anche oscurato altre questioni oggetto del lavoro di riforma legislativa auspicato da più parti, tanto che pure il pontefice Giovanni Paolo II, alla fine di settembre, sebbene evitando accuratamente di invischiarsi nel dibattito politico sull'immigrazione in corso, aveva lanciato un allarme apparso riconducibile alla situazione italiana:

«Non poche frontiere tendono a chiudersi; le società di arrivo sono rigidamente strutturate e come stratificate, lasciando poco spazio di inserimento ai nuovi migranti e riservando loro i lavori più umili, più faticosi e meno retribuiti»<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> La lettera, pubblicata da Repubblica il 14 settembre 1989, con il titolo *La politica verso l'immigrazione*, si scagliava contro il titolo *Neri, numero chiuso* assegnato a un articolo del giorno precedente, che, secondo Martelli, non rispecchiava «né il resoconto preciso e puntuale di Carlo Chianura [l'autore], tanto meno, l'ispirazione e il contenuto della politica verso l'immigrazione» del governo.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> Il ministro degli esteri del governo ombra del Pci Giorgio Napolitano, commentò la conferenza stampa di Martelli sugli indirizzi del governo in merito all'immigrazione, inviando una lettera a L'Unità, in cui, sulla specifica questione del controllo dei flussi in entrata, si leggeva: «l'onorevole Martelli ha delineato una politica "non chiusa e non rigida" che si riassumerebbe nella formula del "numero programmato" e cioè nella scelta di programmare l'afflusso di cittadini stranieri al di là di coloro che hanno già una qualifica professionale e un posto di lavoro in Italia prima di entrare nel nostro paese [...] noi diciamo che i sistemi da sperimentare per regolare l'immigrazione in Italia, soprattutto da alcuni paesi dell'Africa e del Mediterraneo, vanno discussi con quei paesi». G. Napolitano, *Gli immigrati*, «L'Unità», 15 settembre 1989, p. 2.

<sup>103</sup> *Messaggio di Giovanni Paolo II per la giornata mondiale dell'emigrazione*, 10 settembre 1989, consultabile al link [https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/messages/migration/documents/hf\\_jp-ii\\_mes\\_19890910\\_world-migration-day-1989.html](https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/messages/migration/documents/hf_jp-ii_mes_19890910_world-migration-day-1989.html)

Negli stessi giorni si strutturava anche la piattaforma programmatica su cui si sarebbe celebrata, a Roma, la manifestazione del 7 ottobre, promossa da un comitato sempre più vario ed eterogeneo<sup>104</sup>. Tra le proposte di maggiore impatto formulate da un'aggregazione che, di fatto, si presentava come una riedizione, più allargata e con un potere contrattuale decisamente maggiore, del comitato per una legge giusta sorto pochi anni prima, alla vigilia dell'approvazione della Foschi, spiccavano «l'estensione del riconoscimento dello status di rifugiato politico, una nuova legge» in grado di regolarizzare «con un atto di sanatoria la posizione dei già presenti in Italia, il riconoscimento del diritto di voto per gli immigrati nelle elezioni amministrative»<sup>105</sup>. Alla vigilia dell'evento, la Flai Cgil tenne un convegno sull'immigrazione a Roma, durante il quale, uno dei dirigenti sindacali più attivi sulle questioni relative ai lavoratori migranti, il segretario confederale Antonio Pizzinato, chiamato a concludere, pur ammettendo l'esistenza di un dibattito interno alle organizzazioni dei lavoratori, ebbe modo di ribadire con nettezza la posizione dei sindacati italiani, attestati su una linea piuttosto “universalista”:

«Noi assumiamo, e su questo vi è una battaglia politica e culturale anche all'interno del movimento operaio e del movimento sindacale, l'immigrazione come un'opportunità, per la costruzione di una società multietnica. Per questo rivendichiamo non misure eccezionali o straordinarie, ma bensì una legislazione – in Italia e in Europa – di carattere generale, universale che riguardi tutti; cioè una legislazione nuova che assuma il problema della costruzione di una società multirazziale, multietnica, multi religiosa e multiculturale (non quindi l'integrazione) come suo obiettivo»<sup>106</sup>.

Non mancarono neanche le prese di posizione originali e polemiche, come quella della sociologa e deputata della sinistra indipendente Laura Balbo che uscì, proprio il 7 ottobre, con un intervento sul Manifesto, in cui invocava la fine dell'«antirazzismo facile», un'onda solidaristica contrapposta dall'autrice a un auspicato «processo, inevitabilmente lungo, complicato e non lineare» per «la costruzione di una società non razzista (o perlomeno poco razzista)»<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Vi aderivano i tre sindacati confederali Cgil, Cisl e Uil, le associazioni del mondo laico e cattolico, l'Arci, le Acli, la Caritas, forze politiche come il Partito Comunista Italiano e i Verdi Arcobaleno, singoli rappresentanti istituzionali come il sindaco di Palermo Leoluca Orlando, il Coordinamento migranti di Villa Literno, il Servizio Migranti della Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, circoli, associazioni, organizzazioni di varia natura e da tutta la penisola

<sup>105</sup> *Appello per una manifestazione nazionale contro il razzismo. Per i diritti degli immigrati. Per l'uguaglianza*, «L'Unità», 14 settembre 1989, p. 28.

<sup>106</sup> *Il lavoro degli extracomunitari in agricoltura. Intervento conclusivo di Antonio Pizzinato*, Roma, 6 ottobre 1989, «Notiziario Flai», 15 ottobre 1989, in AFLAI, Segreteria generale, Atti e corrispondenza, fasc. 2, b. 5.

<sup>107</sup> L. Balbo, *L'anti-razzismo facile*, «Il Manifesto», 7 ottobre 1989, p. 19.

Il giorno successivo, a Roma, scesero in piazza circa duecento mila persone<sup>108</sup>, per quella che, di fatto, fu la prima grande manifestazione nazionale antirazzista e sul tema dell'immigrazione mai organizzata in Italia, un evento capace di conquistare le prime pagine dei giornali<sup>109</sup> e attirare l'attenzione, almeno per un giorno, su un corteo in grado di rappresentare un paese multiculturale. Fra gigantografie raffiguranti Jerry Masslo e striscioni con citazioni di Nelson Mandela e Martin Luther King, a sfilare per le vie della capitale, oltre alle delegazioni di Cgil, Cisl e Uil, furono i rappresentanti dell'Arci, della Caritas, delle Acli, della Federazione delle Chiese Evangeliche e, ancora, i lavoratori del Coordinamento di Villa Literno, gli esponenti del Pci e della Fgci, ma anche i rappresentanti di altre forze politiche. Soprattutto, ad animare il corteo furono le associazioni degli immigrati, storiche personalità del movimento antirazzista a livello mondiale, come Tommie Smith – il velocista medaglia d'oro ai giochi olimpici di Città del Messico del 1968, divenuto celebre per aver alzato, insieme al terzo classificato, il pugno durante la premiazione in sostegno alle campagne per i diritti civili degli afroamericani negli Stati Uniti – e tanti stranieri che, spontaneamente avevano accolto l'invito a celebrare una giornata a loro dedicata. Dal palco, il segretario generale della Cgil Bruno Trentin richiese a gran voce «al governo misure urgenti per far uscire gli immigrati dalla clandestinità e per riconoscere i loro diritti fondamentali»<sup>110</sup>.

Dal punto di vista della mobilitazione la manifestazione si rivelò un successo, tanto che la richiesta di una legislazione “aperturista” sull'immigrazione, come quella sostenuta dal “popolo del 7 ottobre” giunse a stimolare il governo al lavoro proprio su una nuova legge. Nella sua audizione ai lavori della I Commissione affari costituzionali della Camera, ancora impegnata nell'indagine conoscitiva, il vicepresidente del Consiglio Martelli, recuperando gran parte delle aperture già annunciate con la sua lettera a Repubblica il 14 settembre, presentò il quadro di una proposta di legge governativa decisamente progressista e pro-immigrazione, imperniata su otto punti cardine: «il superamento della riserva geografica», su cui la vicenda di Jerry Masslo continuava a influire notevolmente; l'approvazione di una nuova «normativa sull'ingresso ed il soggiorno dei cittadini stranieri» con una sanatoria generale della posizione degli irregolari presenti in Italia; «lo snellimento delle procedure»

---

<sup>108</sup> Le stime oscillano tra i centomila e i duecentomila partecipanti. In termini di numeri certi, si cita un documento della struttura organizzativa della Cgil che riporta le stime sulla partecipazione alla manifestazione dei soli iscritti elaborate dai tre sindacati confederali, il cui obiettivo minimo era portare in piazza «60.000 persone». Cgil – Dipartimento di Organizzazione a tutte le strutture collegate, 25 settembre 1989, in AFLAI, Segreteria generale, Atti e corrispondenza, fasc. 2, b. 5

<sup>109</sup> I principali quotidiani italiani diedero notevole risalto alla manifestazione. A titolo esemplificativo si cita: G. Pepe, *Scende in piazza l'Italia antirazzista*, «La Repubblica», 7 ottobre 1989; R. Della Rovere, *Roma capitale di tutti i colori*, «Corriere della Sera», 8 ottobre 1989, p. 7; A. Morelli, *Marcia della civiltà. A Roma 200.000 contro il razzismo*, «L'Unità», 8 ottobre 1989, p. 1; A. Morelli, *Ecco i cittadini del mondo*, «L'Unità», 8 ottobre 1989, p. 5.

<sup>110</sup> A Morelli, *Ecco i cittadini del mondo* cit.

per la «concessione del diritto alla cittadinanza o del riconoscimento della cittadinanza alla persone sposate con italiani»; il lancio di «due campagne di informazione, una rivolta agli stranieri – possibilmente in più lingue – sulle modalità della sanatoria e sui diritti e servizi loro destinati, l'altra rivolta ai cittadini italiani al fine dell'integrazione culturale e sociale degli immigrati»; «il tentativo di programmare i flussi di immigrazione, sperimentando accordi bilaterali con i paesi di provenienza»; uno sforzo per «garantire agli immigrati l'accesso al sistema sanitario nazionale»; la previsione esplicita di una serie di riconoscimenti come «il diritto all'iscrizione anagrafica, il diritto al lavoro in condizione di parità con i lavoratori italiani, la fruizione dei servizi sociali, l'accesso all'alloggio»; l'impegno a «favorire l'accesso degli studenti extracomunitari, specie non abbienti, alle università ed alle scuole superiori»<sup>111</sup>. La questione della programmazione dei flussi in entrata, da conseguirsi, nella visione espressa dal vicepresidente del Consiglio in sede di audizione, attraverso accordi bilaterali con i maggiori paesi di provenienza, si riproponeva anche in relazione alla posizione dell'Italia nel contesto internazionale e, in particolare, riguardo al processo di integrazione europea in corso. Martelli era stato, sin dalla sua sottoscrizione, molto critico verso l'accordo di Schengen, considerato «incompatibile con la storia e la geografia dell'Italia e, soprattutto, incapace di rispondere alle esigenze interne e ai rapporti internazionali dei paesi dell'Europa mediterranea»<sup>112</sup>. Sul rapporto tra la riforma della legislazione italiana sull'immigrazione e la possibile adesione all'area di libera circolazione, il rappresentante socialista, nel corso dell'audizione, ribadiva la sua posizione e mostrava cautela:

«Il nostro paese dovrà avviare relazioni bilaterali per definire con i paesi extracomunitari da cui provengono i più cospicui flussi migratori, linee di intervento congiunte per la programmazione dei flussi medesimi e per l'attuazione delle iniziative volte al reimpiego degli immigrati nei paesi di origine. Il Governo valuterà attentamente tempi e modalità dell'eventuale adesione all'accordo di Schengen, attraverso il quale alcuni paesi della Comunità (Germania federale, Francia, Benelux) hanno inteso programmare la regolamentazione dei flussi migratori, ipotizzando la costituzione di un cordone sanitario all'esterno degli stati membri»<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Atti parlamentari, *Indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (novembre 1988-dicembre 1989)*, audizione del vicepresidente del Consiglio dei ministri Claudio Martelli, Camera dei Deputati, 18 ottobre 1989, pp. 218-220.

<sup>112</sup> S. Paoli, *La Legge Martelli su asilo politico e immigrazione: una scelta europea*, in «Storia e politica. Annali della Fondazione Ugo La Malfa», N. 29, 2013, pp. 321-322. Sul punto si veda anche S. Paoli, *Frontiera sud cit.*, pp. 115-119.

<sup>113</sup> Atti parlamentari, *Indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (novembre 1988-dicembre 1989)*, audizione del vicepresidente del Consiglio dei ministri Claudio Martelli, Camera dei Deputati, 18 ottobre 1989, p. 221.

Tutto sommato, a pochi giorni dalla manifestazione del 7 ottobre, Martelli aveva presentato un’“impalcatura” per una nuova legge sull’immigrazione che sembrava assecondare i sentimenti della piazza antirazzista – o, comunque, fornire una risposta accondiscendente alle richieste elaborate dal comitato promotore della mobilitazione – e strizzare l’occhio ai comunisti e ai sindacati soprattutto sulla linea anti-Schengen e sull’avvio di relazioni bilaterali con i maggiori paesi di provenienza per una programmazione razionale dei flussi di arrivo.

Intorno alla linea “aperturista” del vicepresidente del Consiglio non tardò coagularsi anche un variegato e articolato fronte dei perplessi. In prima battuta, a destare attenzione fu la presa di posizione di alcuni intellettuali, critici nei confronti di quella che giudicavano come una “politica delle porte aperte”. Fra i più netti nell’invocare la necessità di irreggimentare i flussi in entrata ci fu il sociologo Luciano Gallino che, in un articolo su *La Stampa*, divenuto celebre, ricorrendo a un armamentario descrittivo che sarebbe presto diventato di uso comune tra i critici dell’immigrazione, scrisse:

«In molte città italiane sono ormai visibili i segni di un preoccupante degrado del tessuto sociale e degli spazi urbani, che è senza paragoni nell'Europa comunitaria. Piaccia o no sentirlo dire, esso appare collegabile per diverse vie al flusso incontrollato di immigrati da Paesi che l'aggettivo «extracomunitari» definisce in modo troppo generico. Si tratta infatti di persone che provengono da tre quarti del mondo: dai Paesi arabi, dall'Africa nera, dal Sud-Est asiatico, dal Sud America, e da qualche tempo anche dall'Est europeo. I segni del loro arrivo incontrollato sono intere strade trasformate in brutte copie del suk di Marrakesh, come via Indipendenza a Bologna; interi parchi caduti in mano a spacciatori immigrati, come il Valentino a Torino; piazze e strade e locali pubblici nei quali, almeno in certe ore, un non immigrato esita a metter piede, come i dintorni della Stazione Termini a Roma»<sup>114</sup>.

Nel prosieguo del suo pezzo, per altro, Gallino si mostrava più circostanziato, chiarendo di non essere pregiudizialmente contrario all’arrivo di immigrati in Italia, ma preoccupato per gli effetti di quella che definiva «siffatta non-politica», in grado, a suo dire, di «trasformare la potenziale ricchezza economica e culturale rappresentata dalle immigrazioni in un rischio sociale di prima grandezza»<sup>115</sup>.

Nell’agone della politica, invece, se da un lato si andava avviando ciò che Luca Einaudi ha definito come la «sorprendente asta al ribatto tra movimenti politici», con «continui rilanci verso l’apertura

---

<sup>114</sup> L. Gallino, *L’ipocrisia delle porte aperte*, «*La Stampa*», 17 dicembre 1989, p. 9.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

incontrollata delle frontiere»<sup>116</sup>, dall'altro cresceva il fronte dei contrari a una strategia delle "porte aperte" e alle aperture annunciate alla vigilia dell'approvazione, a metà dicembre, del decreto legge Martelli, da trasferire alle camere per la conversione in legge. Sul primo fronte, a creare fibrillazioni anche all'interno del governo fu soprattutto il ministro del lavoro, Carlo Donat Cattin, che, dal suo dicastero, emanò una circolare con cui, sostanzialmente, consentiva l'iscrizione al collocamento degli immigrati sprovvisti di un permesso di soggiorno. L'iniziativa del rappresentante democristiano suscitò la contrarietà di Martelli, il quale non esitò a definire la circolare «un atto insignificante e illegittimo, un'iniziativa propagandistica riconducibile alla bizzarria dell'uomo»<sup>117</sup>. Negli stessi giorni, il Pci, in cui era in corso il dibattito epocale seguito alla recentissima caduta del Muro di Berlino, presentava alla stampa una nuova proposta legislativa, che, in verità, non si discostava di molto dalla piattaforma già annunciata a settembre. Al centro dell'impostazione comunista sull'immigrazione permanevano la sanatoria e l'abolizione della riserva geografica come punti cardine, ma si enfatizzava più che in passato la necessità di controllare i flussi in entrata attraverso accordi bilaterali con i maggiori paesi di provenienza<sup>118</sup>.

Sul versante dell'opposizione decisa alle aperture in tema di immigrazione, nel frattempo si era coagulato un fronte che andava dal Movimento Sociale, intento a tentare la strada del lepenismo in salsa italiana, alle leghe, in procinto di federarsi nella Lega Nord e in cui alla retorica anti-meridionalista si andavano sempre più affiancando toni bruschi contro gli immigrati<sup>119</sup>, fino a giungere al Partito Repubblicano, forza di governo per cui «l'opposizione alla legge Martelli venne ad essere un altro tassello» di una più larga manovra di allontanamento dallo schema di pentapartito<sup>120</sup>.

Nello stesso periodo, la prima Commissione Affari Costituzionali della Camera portò a termine la sua indagine conoscitiva e decise di farlo con una risoluzione conclusiva, approvata il 20 dicembre, che, in base alle evidenze e alle testimonianze sull'immigrazione in Italia raccolte nel corso dei lavori, considerava di «massima urgenza l'emanazione di norme in materia di accesso e soggiorno» e si spingeva anche a stilare una lista delle «questioni più urgenti da affrontare in sede legislativa e/o amministrativa»<sup>121</sup>. Dalle indicazioni elaborate in sede parlamentare si comprendeva come la linea "aperturista" o, comunque, contraria al contingentamento dei flussi in entrata risultasse, almeno alla

---

<sup>116</sup> L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia* cit. p. 144.

<sup>117</sup> A. Morelli, *Immigrazione: ai ferri corti Martelli e Donat Cattin*, «L'Unità», 18 dicembre 1989, p. 7.

<sup>118</sup> Pci: «Ecco la nostra proposta», «L'Unità», 22 dicembre 1989, p. 5.

<sup>119</sup> Sul passaggio, si veda, in particolare P. Barcella, *Percorsi leghisti* cit. p. 111.

<sup>120</sup> Cfr. P. Craveri, *L'Italia repubblicana* cit., p. 1021.

<sup>121</sup> Atti parlamentari, *Indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (novembre 1988-dicembre 1989)*, Esame del documento conclusivo, Camera dei Deputati, 20 dicembre 1989, pp. 261-262.

vigilia dell'approvazione del decreto Martelli, maggioritaria. Il primo punto, ad esempio, citava esplicitamente la «definizione di criteri certi per l'ingresso e il soggiorno degli stranieri extracomunitari, evitando l'introduzione del numero chiuso e contemporaneamente, sulla base degli stessi criteri, sanatoria per quanti» fossero «presenti in Italia all'entrata in vigore delle nuove norme sull'accesso»<sup>122</sup>. Accanto a tale precisa prescrizione, venivano enunciate dichiarazioni di principio come quelle sulla «tutela del diritto alla salute» e sulla «tutela del diritto all'istruzione», ma anche proposte molto chiare, sempre in convergenza con le diverse richieste di riforma legislativa e i sentimenti più diffusi sul tema dell'immigrazione, come l'«estensione, a parità di condizioni, del diritto di inserimento nelle graduatorie dei bandi per la edilizia residenziale pubblica» e la «rimozione della clausola della riserva geografica» sui rifugiati<sup>123</sup>.

Il documento della commissione parlamentare fu licenziato appena due giorni prima dell'approvazione, in Consiglio dei Ministri, del decreto legge a firma di Martelli<sup>124</sup>, che raccolse la contrarietà, in seno all'esecutivo, dei repubblicani. Anche a testimonianza della volontà di conseguire risultati simbolici, il testo recava al primo articolo le norme che abrogavano la riserva geografica, invocate da più parti come urgenti sin dalla morte di Jerry Masslo. Le norme sulla regolamentazione dell'ingresso, al centro di accesi dibattiti nei mesi precedenti, evitavano accuratamente di citare le vituperate categorie di “quota” o “numero chiuso”, ma utilizzavano un artificio retorico per affermare che sarebbero comunque state «definite annualmente la programmazione dei flussi di ingresso in Italia degli stranieri extracomunitari e del loro inserimento socio-culturale, nonché le sue modalità» sulla base «della domanda di lavoro interno, della evoluzione del mercato del lavoro nazionale e della capacità di accoglimento del sistema universitario e delle strutture sociali»<sup>125</sup>. Novità importante era l'individuazione del lavoro autonomo, accanto a quello dipendente e subordinato, fra le ragioni sufficienti per un ingresso regolare in Italia<sup>126</sup>. Prevedibilmente, infine, si prevedeva una sanatoria generale della condizione degli immigrati irregolari già presenti in Italia entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del decreto<sup>127</sup>, aperta, in antitesi rispetto alla legge Foschi del 1986, anche ai lavoratori ambulanti<sup>128</sup>.

Globalmente, il decreto Martelli accoglieva gran parte delle istanze provenienti dal variegato movimento di opinione che aveva invocato, nei mesi precedenti, una linea di apertura

---

<sup>122</sup> *Ibidem.*

<sup>123</sup> *Ibidem.*

<sup>124</sup> Dl 30 dicembre 1989, n. 416.

<sup>125</sup> *Ivi*, art. 2.

<sup>126</sup> Cfr. *Ibidem.*

<sup>127</sup> *Ivi*, art. 9.

<sup>128</sup> *Ivi*, art. 10.

sull'immigrazione. Accoglieva richieste di importanza sostanziale ma anche dal profondo valore simbolico come l'apertura della protezione italiana ai rifugiati extraeuropei. Con una brillante mediazione terminologica, riusciva ad evitare un riferimento esplicito all'affermazione di una serrata delle frontiere, incarnata dallo "spauracchio" del numero chiuso. Al tempo stesso, la formulazione del testo lasciava spiragli per una modifica in senso più restrittivo, in grado di ricomporre la frattura creatasi, ufficialmente proprio sulle nuove norme in materia di immigrazione, con i repubblicani in seno allo schema di pentapartito su cui si reggeva il governo Andreotti. In più, proprio in ossequio a una sostanzialmente posizione pro-Schengen del Presidente del Consiglio – in ogni caso meno critica sull'accordo rispetto a quella espressa dallo stesso Martelli<sup>129</sup> – il decreto recava anche delle norme precise sui controlli alla frontiera e si poneva in posizione non ostativa all'ingresso dell'Italia nell'area di libera circolazione. Sembrò, insomma, che Martelli aspettasse il passaggio parlamentare per la conversione del suo decreto in una legge più bilanciata rispetto al testo approvato in Consiglio dei Ministri e influenzato, in vario modo, dalle spinte "aperturiste" di un movimento antirazzista potente come mai in passato.

Quando il 1989 volse al termine e, almeno dal punto di vista della politica italiana interna, durante i primi mesi del 1990 il dibattito parlamentare e sulla legge Martelli si avviò in maniera prorompente, ancora non era prevedibile che una nuova epoca per la storia dell'immigrazione in Italia stesse per iniziare. Gli anni Ottanta appena conclusi erano stati il decennio della scoperta del fenomeno e del tentativo – tardivo o realizzato sull'onda emotiva di avvenimenti come l'assassinio di Jerry Masslo – di regolamentare la condizione di migliaia di immigrati già presenti in Italia o dei tanti che erano in procinto di entrarvi. Un paese sempre più multiculturale si affacciava agli anni Novanta con la consapevolezza collettiva di essere diventato (anche) terra di immigrazione.

---

<sup>129</sup> Cfr. S. Paoli, *La legge Martelli su asilo politico e immigrazione* cit, p. 320.



## **La Legge Martelli. Politiche migratorie e disfunzioni funzionali**

### *1. Introduzione*

Parlando del fenomeno dell'immigrazione e delle politiche che hanno gestito l'arrivo e la permanenza dei/delle migranti in Italia, Michele Colucci (2018, 79) individua gli anni tra l'89 e il '92 come un momento di «svolta». Similmente, Valerio de Cesaris (2018, 8) definisce gli anni tra il 1989 e il 1991 come il «triennio della scoperta dell'immigrazione». «Una nuova stagione», sostiene Colucci, elencando gli episodi che, a livello nazionale e internazionale, determinano un cambiamento del panorama politico e sociale italiano: il crollo del muro di Berlino e dei regimi comunisti dell'Europa Orientale, la crisi albanese e lo smembramento della Jugoslavia, avvenimenti che implicano un aumento degli arrivi da Est; la firma degli accordi di Schengen pochi anni prima (nel 1985), e l'iniziale veto posto da Francia e Germania all'ingresso dell'Italia nell'area di libera circolazione europea (Paoli 2016; 2018); l'omicidio di Jerry Maslo, rifugiato sudafricano e, in risposta a questo episodio, la nascita di un movimento antirazzista e l'emergere di un inedito protagonismo dei migranti (Mantovan, 2007).

Sono questi gli anni in cui, sulla base di diverse spinte nazionali e internazionali, viene promulgata la Legge Martelli, un primo tentativo di riorganizzare le politiche sull'immigrazione, rivedendo la disciplina sugli ingressi e i permessi di soggiorno, inserendo, timidamente, i primi meccanismi di chiusura delle frontiere e di programmazione delle quote di lavoratori/rici "necessari/e" all'economia italiana, riformando la politica d'asilo.

La legge Martelli fa parte di quella che Ferruccio Pastore (1998) definisce la «fase formativa» del diritto italiano dell'immigrazione, che inizia attorno alla metà degli anni '80. Prima della Martelli, infatti, la riorganizzazione complessiva della materia era avvenuta nel 1986 con la legge Foschi; mentre prima di allora l'immigrazione era stata regolata esclusivamente per via amministrativa. Le norme generali che si applicavano agli stranieri erano quelle dettate dal Testo unico di Pubblica Sicurezza, del 1931 e del 1940, ma era stata poi la prassi amministrativa a definire, in maniera abbastanza discrezionale, le modalità di gestione del fenomeno. Sostiene, dunque, Pastore (1998, 1037):

Sebbene la disciplina dell'immigrazione che risultava dalla combinazione delle norme poliziesche del 1931 e del 1940 con la serie successiva delle circolari abbia oggi perduto ogni attualità dal punto di vista positivo, essa conserva una notevole rilevanza storica; dalla sua particolare natura derivano infatti due tratti che hanno segnato in profondità la fase formativa del diritto italiano dell'immigrazione e che tutt'ora lo caratterizzano in maniera netta: l'inquadramento prevalente del fenomeno migratorio quale problema di 'ordine pubblico' e l'elevato margine di discrezionalità amministrativa nella messa in opera della normativa di rango primario.

A queste caratteristiche, che rintracciamo tutt'ora, se ne aggiunge una terza: la natura «necessitata» della normativa italiana, ossia condizionata per lo meno su due piani distinti. Un primo livello è quello degli obblighi internazionali ed europei che vincolano ampiamente le scelte politiche italiane (Paoli 2016; 2018). Un secondo livello è quello del contesto sociale nazionale: «Si constata – continua Pastore – l'esistenza di uno stretto nesso causale e cronologico tra specifiche situazioni di allarme sociale in qualche modo collegate all'immigrazione e interventi legislativi» (Pastore 1998, 1042), che giustifica, tra le altre cose, la decretazione d'urgenza<sup>1</sup>. Se le «situazioni di allarme sociale» della fine degli anni '80 possono ancora essere interpretate come il risultato di una certa impreparazione e ingenuità nella gestione di un fenomeno fino a quel momento poco visibile, negli anni successivi diventa sempre più evidente la costruzione politica dell'"emergenza immigrazione" che giustifica provvedimenti legislativi "eccezionali" per gestire un fenomeno ordinario e strutturale (Bontempelli 2016).

Obiettivo dell'articolo è quello di mettere in luce un'ulteriore caratteristica che, dalla Martelli in avanti, costituisce un tratto comune delle leggi sull'immigrazione in Italia: la produzione di disfunzioni di fatto funzionali al contesto socio-economico italiano (Rigo 2007; 2015; Dines, Rigo 2015). La Martelli, inasprendo il sistema di visti e di controlli alla frontiera ma allo stesso tempo rendendo di fatto inefficaci i meccanismi di espulsione degli irregolari, contiene *in nuce* quegli elementi che caratterizzeranno successivi provvedimenti come la Turco-Napolitano e la Bossi-Fini: un sistema giuridico nel quale i/le migranti sono potenzialmente espellibili anche se quasi mai effettivamente espulsi (De Genova, 2004), il che consente un'inclusione differenziale dei/delle migranti (Mezzadra, Neilson 2014) nel contesto sociale e nel mercato del lavoro italiano con implicazioni significative sulla gestione di tutta la forza lavoro.

Per la scrittura dell'articolo ci si basa principalmente su testi storiografici che ricostruiscono accuratamente il dibattito che ha portato all'approvazione della Legge Martelli e il contesto del periodo in esame (in particolare: Pastore 1998; Einaudi 2007; Paoli 2016; Colucci 2018; de Cesaris 2018). Ci si basa, inoltre, sui primi contributi sociologici sull'immigrazione straniera in Italia (Macioti, Pugliese 1991; Bonifazi 1998), tra cui quelli che hanno trattato nello specifico il tema delle regolarizzazioni (Carfagna, 2002; Barbagli, Colombo, Sciortino, 2004). Infine, si utilizzeranno alcune testimonianze rappresentative del clima del periodo in esame, che va dalla fine anni degli anni '80 agli inizi dei '90.

## 2. La genesi della Legge

### 2.1. Visibilizzazione dell'immigrazione: solidarietà e razzismo

---

<sup>1</sup> Il periodo che va dall'86 al '97 fu un periodo caratterizzato da una produzione intensa e «a tratti convulsa» (Pastore, 1998) di provvedimenti in materia di immigrazione, molti dei quali entrati in vigore attraverso decreti legge, spesso prorogati, ma non sempre convertiti in legge. Anche in anni più recenti i provvedimenti in materia di immigrazione, via via accorpati a misure sulla sicurezza, sono stati inizialmente emanati sotto forma di decreto (si pensi all'ultimo 'decreto sicurezza' del ministro Salvini).

Gli anni '80 sono gli anni in cui la migrazione inizia non solo ad aumentare ma anche ad assumere una certa visibilità pubblica. Secondo i dati del Ministero degli Interni, quindi senza contare le presenze irregolari, nell'86 vengono emessi circa 450.000 permessi di soggiorno, a seguito della sanatoria prevista della legge Foschi, rispetto ai 147.000 del 1970 (Colombo, Sciortino 2004). Di questi, circa 80.000 sono marocchini, mentre la seconda nazionalità per numerosità è ancora quella statunitense (con 58.000 presenze) (de Cesaris 2018).

Fino a questo momento studenti stranieri, esuli politici, colf e (pochi) lavoratori dell'industria potevano quasi passare inosservati ed erano comunque una manodopera ritenuta strettamente "necessaria". Dagli anni '80 aumentano invece venditori ambulanti (i cosiddetti "vu cumprà" o "marocchini") così come aumentano i lavoratori stagionali in agricoltura. Si tratta di un tipo di migrazione fortemente visibile, solitamente a causa delle condizioni di lavoro e di vita precarie.

R.M., per lunghi anni anima dell'Ufficio Stranieri della CGIL di Bologna, racconta con queste parole il clima dell'epoca:

La CGIL, quindi anche io personalmente, attorno al 1986 con le prime avvisaglie di stranieri che si presentavano in Italia, quindi nel mondo del lavoro, ha cominciato a sentire un prurito di qualcosa di nuovo che si stava muovendo nella realtà, anche lavorativa. I primi arrivati sono stati – che so – le colf e le badanti eritree [...]. Tornando indietro un po', c'erano stati dei movimenti intorno al 1973 con i rifugiati politici dal Cile. Quindi questo è stato – come dire – il primo contatto, il primo rapporto vero con lo "straniero", tra virgolette, con delle persone che scappavano da quella situazione. [...] [In quel momento] non c'era una legge sull'immigrazione. Nell'86 c'erano delle circolari, cioè si viveva sulle circolari e ognuno interpretava a modo suo qual era la circolare, che cosa diceva, cosa regolamentava rispetto allo straniero. Non c'era una legge. Arriviamo al '90 con una legge. E quindi attorno all'88-89 la CGIL decise che qualcuno doveva occuparsi di questa materia. Insieme al Comune di Bologna, allora il sindaco era Renzo Imbeni, si decise di aprire un centro di accoglienza degli stranieri, l'ISI, servizio all'immigrazione, [una struttura] con una presenza del comune e una presenza sindacale (che in quel momento era una presenza sindacale unitaria CGIL-CISL-UIL). [...] Oltre alle colf e alle badanti eritree, era il momento, tra virgolette, dei "vù cumprà", degli ambulanti, il grosso [dei migranti] vendeva dei prodotti, ma pochi con soggiorno e quindi vivevano un po' ai margini. [...] Quindi era il '90. Nel 1990 ci sono stati i campionati mondiali di calcio, una bella coincidenza, perché l'Italia doveva essere una vetrina. A Bologna – ad esempio – come in moltissime altre città d'Italia, gli immigrati dormivano sotto i portici. A Bologna, in particolare, c'era la Via dei cartoni: in San Donato 300 immigrati si erano costruiti delle case di cartone e dormivano lì, dentro queste case. Ci furono grandi... se non movimenti, grandi richieste, e lì, nel '90, stimolati anche... un po' per il dovere di accogliere ma anche un po' pressati da questi campionati del mondo, le persone furono distribuite in alcune scuole vuote [...]. In particolare, una era in Via del Vivaio dove vi erano 500 persone fra marocchini e tunisini [...]. E lì si costituì la prima scuola di lingua italiana per stranieri, con un coinvolgimento bellissimo... Io me lo ricordo, un momento – come dire – glorioso della storia dell'immigrazione.

[Intervista con R.M., Bologna, 2011]

Nel momento in cui l'Italia «scopre» l'immigrazione, per usare le parole di de Cesaris (2018), una parte consistente della società civile si attivò in solidarietà ai/alle migranti. Il movimento sindacale, come confermato da questa testimonianza, «assunse sin da subito un ruolo di rilievo, svolgendo un'azione di "supplenza" nei confronti di una politica in evidente difficoltà», sia giocando in "difesa", ossia assumendo posizioni protezioniste verso la concorrenza a ribasso dei lavoratori migranti, sia giocando in "attacco", come nel caso dell'esperienza bolognese qui raccontata, cioè promuovendo iniziative in solidarietà con i "nuovi venuti" (Loreto 2018, 82)<sup>2</sup>. Più in generale, ci troviamo in quella che Loreto (2018) definisce una seconda fase dell'azione sindacale verso i/le migranti: da una fase puramente assistenziale (fino all'86) si passa ad una stagione che prevede un impegno progettuale di più ampio respiro sul fronte dell'immigrazione, con l'apertura di alcune vertenze territoriali e categoriali (1986-1990).

Similmente, un ruolo fondamentale di supplenza è stato svolto dalla chiesa cattolica, in particolare di base. Quella che segue è la testimonianza di Padre C., parroco dall'86 al 2000 della chiesa di Vittoria, un comune del ragusano che rappresenta tutt'ora una delle aree con più alta incidenza di popolazione straniera sul territorio a livello nazionale, a seguito dello sviluppo della serricoltura a partire dalla fine degli anni '60.

Quando aprivo la chiesa per la messa e vedevo questi [*migranti tunisini*] qua sotto la pioggia ad aspettare che qualcuno li chiamasse per lavorare, senza ripararsi, l'acqua che *ci calava* [che li bagnava], proprio io non potevo stare indifferente a questa situazione, d'inverno. Quindi c'è stato un bisogno così evidente ai miei occhi di prete, di cristiano... non potevo non farlo, sarebbe stata una bestemmia. Da lì cominciarono tutte queste situazioni, sono diventato il prete dei tunisini. [Offrivamo il latte caldo al mattino, poi abbiamo pensato di dare anche la cena]. Via via cominciai a cercare anche persone che davano il lavoro, gli amici della parrocchia, agricoltori. Ho cercato di favorire l'inserimento di qualcuno sempre in maniera abusiva. [...] Tra gli agricoltori, qualcuno timidamente cominciava a collaborare con noi, qualcuno veniva anche ad aiutare a fare il latte al mattino. Questo per dire fino a che punto arriva la carità e fino a che punto arriva la giustizia: gli imprenditori spesso non li pagavano, ma poi... *io non ti paju ma poi vegnu e ti runu u latti*, quasi quasi per tacitare le coscienze. E quindi anche loro, gli agricoltori, prima di andare a lavorare passavano di qua a dare una mano.

[Intervista con Padre C., Comiso (Ragusa), 2013]

Se i sindacati e la chiesa svolgevano un importante ruolo di supplenza rispetto allo Stato nel rispondere ai bisogni emergenti della popolazione migrante (soprattutto relativamente agli alloggi, al lavoro, alla lingua) i datori di lavoro certamente non ne osteggiavano la presenza degli stranieri, anzi richiedevano presenze sempre più massicce.

Nello stesso periodo, tuttavia, oltre alle prime forme di solidarietà e mobilitazione da parte del mondo cattolico, dei sindacati e dell'associazionismo, inizia a serpeggiare anche un certo allarme sociale, emergono diversi conflitti (come avviene, ad esempio, con i venditori ambulanti sulla costiera Romagnola) e si registrano diversi episodi di razzismo e xenofobia. Alcune formazioni politiche, tra

---

<sup>2</sup> cfr. anche Rinaldini, Marino 2015; per una rassegna che elenca gli studi sociologici su sindacato e migranti in Italia si veda anche della Puppa 2018.

cui l'MSI e l'emergente Lega Lombarda, iniziano a sostenere in Parlamento posizioni apertamente anti-immigrazione, in linea con quanto avviene nel resto d'Europa (Colucci 2018, 81).

Per dare un'idea del clima di preoccupazione che accompagna questa visibilizzazione dell'immigrazione, si può riprendere uno stralcio di un articolo scritto da Luciano Gallino su «La Stampa» poco prima dell'approvazione della Legge Martelli, citato in Einaudi (2007, 147-48):

In molte città italiane sono ormai visibili i segni di un preoccupante degrado del tessuto sociale e degli spazi urbani che è senza paragone nell'Europa comunitaria. Piaccia o no sentirselo dire esso appare collegabile per diverse vie al flusso incontrollato di immigrati [...]. I segni del loro arrivo incontrollato sono intere strade trasformate in brutte copie del suk di Marrakech, come via Indipendenza a Bologna; interi parchi caduti in mano a spacciatori immigrati, come il Valentino a Torino; piazze e strade e locali pubblici nei quali, almeno in certe ore un non immigrato esita a mettere piede, come i dintorni della Stazione Termini a Roma. E di là dai segni visibili vi sono realtà non meno gravi: le fabbriche clandestine dei prodotti di marca contraffatti, o di paccottiglia pseudoesotica [...], i centri di reclutamento e di sfruttamento a paghe vergognose di manodopera di colore; la formazione di bande criminali accuratamente differenziate per etnia e settore di attività; lo sviluppo di nuovi ghetti urbani, se non ancora di vere e proprie bidonvilles, dagli standard abitativi e sanitari infimi.

## *2.2. L'omicidio Masslo e la politicizzazione dell'immigrazione*

Uno degli "eventi scatenanti" per la promulgazione della legge Martelli fu, secondo l'opinione di molti, l'uccisione avvenuta nell'agosto del 1989 nelle campagne di Villa Literno, nei pressi di Caserta, di Jerry Masslo, un cittadino sudafricano impegnato come stagionale nella raccolta degli ortaggi. Masslo, come numerosi altri braccianti stranieri, viveva in uno dei ghetti che puntella(va)no nel periodo estivo le campagne del meridione. Lavorava a cottimo, per una paga che nell'ultimo anno si era abbassata da 1.000 a 800 lire per una cassetta di pomodori. Giulio di Luzio (2014) racconta l'efferatezza di un omicidio che, pochi giorni dopo, fu definito dal parroco di Villa Literno "una ragazzata finita male" (Colucci 2018). A differenza di tanti altri<sup>3</sup>, Masslo era una persona nota al mondo dell'associazionismo romano (de Cesaris 2018), pertanto il suo omicidio suscita la commozone, la rabbia e la riflessione di una grossa fetta di opinione pubblica, che si interroga per la prima volta sui temi del razzismo e dello sfruttamento dei lavoratori stranieri.

Ad un mese di distanza dalla morte di Masslo, la notte tra il 19 e il 20 settembre dell'89, i suoi compagni di lavoro organizzarono il primo sciopero dei braccianti stranieri, rifiutando, in circa 300, di salire sui furgoncini dei caporali solitamente radunati nelle rotonde dell'area domiziana. Le parole rivolte dai braccianti africani ai «lavoratori bianchi» riecheggiano quelle pronunciate diversi anni

---

<sup>3</sup> I fatti di sangue ai danni di lavoratori stranieri erano stati numerosi nella zona tra l'86 e l'89, tanto che nel giugno dell'88 era nato il «Coordinamento delle comunità africane nell'area di Castel Volturno, Villa Literno, Mondragone, primo embrione del movimento bracciantile nero» (de Cesaris 2018, 39).

dopo in seguito ad episodi simili, come i fatti di Rosarno (nel gennaio 2010) o lo sciopero di Nardò (agosto 2011).

Noi immigrati clandestini siamo venuti in questo paese non solo spinti dalla miseria ma anche dal desiderio di vivere in un luogo dove i diritti umani e del lavoro siano rispettati. Purtroppo [...] l'incomprensione, l'atteggiamento di alcuni nei nostri confronti ha reso difficile la nostra permanenza qui, in questo paese di emigranti che adesso ci accoglie sempre più spesso con ostilità, se non con odio, anche per il colore della nostra pelle. La nostra condizione di clandestini permette ai datori di lavoro disonesti e alla criminalità organizzata di usarci per mettere in pericolo i diritti che voi lavoratori italiani avete saputo conquistare dalla Resistenza. Sappiamo che l'ostilità che ci è stata a volte dimostrata è dettata dalla paura e non dalla malvagità. Noi immigrati non siamo perciò disposti ad essere strumenti per far arretrare i vostri diritti. Per questi motivi oggi scendiamo in sciopero. Chiediamo di appoggiarci in questa lotta... (cit. in Di Luzio, 2014, 56).

A seguito degli episodi del casertano, il 7 ottobre dell'89, circa 200 mila persone scesero in piazza a Roma per protestare contro il razzismo e i diritti dei lavoratori stranieri e chiedere una nuova legge sull'immigrazione. Uno dei soggetti più attivi nel dar vita alla protesta fu il cosiddetto "Movimento per una legge giusta" di cui facevano parte, tra gli altri, i sindacati confederali, il mondo cattolico – non solo quello di base – e varie associazioni; il movimento chiedeva una nuova legge, una nuova sanatoria e la lotta all'economia sommersa (Einaudi 2007).

Fu in questo clima che il socialista Claudio Martelli, vicepresidente del consiglio del Governo Andreotti, prese in mano la questione. Secondo la ricostruzione fornita da Luca Einaudi (2007), Martelli appoggiato da PCI e Verdi, venne osteggiato in parlamento soprattutto dal partito Repubblicano di La Malfa, dal MSI (seppur in maniera puramente strumentale) e dalla Lega che proprio in quegli anni fece la sua comparsa sulla scena pubblica (una comparsa «rumorosa» la definisce Einaudi), avanzando già alcune proposte che andranno poi a costituire il cuore della Legge Bossi-Fini (ovvero il legame tra permesso di soggiorno e lavoro). Di fatti, in sede parlamentare, al momento dell'approvazione della Legge, molti degli emendamenti proposti dal PRI furono accettati, modificando notevolmente l'impianto iniziale elaborato da Martelli nel precedente decreto. Il decreto veniva considerato da molti troppo aperturista, con il rischio di sembrare eccessivamente anti-Schengen e allontanare l'Italia dall'Europa (Paoli 2016; de Cesaris 2018).

Nonostante il dibattito, in Parlamento così come fuori, sembrava essere abbastanza polarizzato, il decreto Martelli fu approvato il 30 dicembre dell'1989 (d.l. n. 416) e convertito subito dopo in legge (il 28 febbraio del 1990 L. n. 39), in maniera ampiamente consensuale, con 354 voti favorevoli, 28 contrari e 2 astenuti. Pastore (1998) individua in questo elemento della "consensualità parlamentare" un'altra caratteristica peculiare delle prime leggi sull'immigrazione in Italia, soprattutto se confrontate con quanto avviene in altri paesi europei. Tuttavia, continua Pastore, non si tratta di un vero e proprio "consensualismo migratorio", ovvero di un accordo sostanziale tra le forze politiche sulla questione dell'immigrazione. In realtà esso pare rispondere più che altro al pragmatismo politico dei partiti, sollecitati, tra le altre cose, dalle pressioni interne e internazionali. Sostiene Pastore (*ibidem*, 1046):

La determinante principale del vasto consenso parlamentare in materia di immigrazione è stata la convergenza di interessi tra organizzazioni sindacali e solidaristiche tradizionalmente legate da

rapporti di dialogo e di collaborazione con la sinistra ed il centro cattolico, e non invece un'astratta convergenza ideologica tra partiti politici. Tale parziale coincidenza di obiettivi tra sindacati e organismi del volontariato si spiega con il ruolo di “supplenza” esercitato da entrambi nella precedente fase di vuoto legislativo, che li ha portati a svolgere anche un ruolo propulsivo nei confronti dell'attività legislativa, influenzando di conseguenza la struttura delle maggioranze politiche

La spinta dei sindacati e del mondo cattolico era, se non sostenuta quanto meno non osteggiata, anche da parte di molti datori di lavoro, che ritenevano la manodopera migrante, e quindi la formalizzazione e stabilizzazione dei rapporti di lavoro, come qualcosa di necessario.

### *3. Le novità apportate dalla Legge Martelli*

Oltre alle modifiche sostanziali che riguardano la disciplina dell'asilo<sup>4</sup>, la legge Martelli introdusse importanti novità per quanto riguarda la regolamentazione degli ingressi (visti, permessi di soggiorno e meccanismo di programmazione dei flussi) e timide misure per quanto riguarda le procedure di espulsione.

L'art. 2.1 prevedeva il rilascio di nuovi tipi di permessi di soggiorno, come quello per lavoro autonomo o per culto. Per ottenere il permesso di soggiorno, il migrante doveva semplicemente

---

<sup>4</sup> Per quanto riguarda il diritto d'asilo (art. 1) venne abolita la “riserva geografica” che fino a questo momento riservava l'asilo solo ai membri dei paesi europei, che era un residuo ormai da tempo anacronistico della Convenzione di Ginevra, superato nel diritto internazionale. L'art. 1, inoltre, includeva alcune modifiche in linea con quanto previsto dalla Prima Convenzione di Dublino, firmata nel giugno del 1990. Si prevedeva infatti – tra le altre cose – che non potesse fare richiesta di asilo in Italia il cittadino straniero che (a) aveva già ottenuto l'asilo in un altro paese; (b) aveva soggiornato (non solo transitato) in uno Stato tra quelli che aderivano alla Convenzione di Ginevra (c) risultasse pericoloso per lo stato italiano. Ai richiedenti privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia veniva concesso un contributo di prima assistenza per un periodo non superiore ai 45 giorni, ma non veniva prevista nessun'altra forma di accoglienza. La normativa sull'asilo non verrà modificata in maniera organica per diversi anni, salvo l'introduzione di misure straordinarie. A misure straordinarie si ricorse, ad esempio, nel 1991, anno di arrivo in Italia di un consistente numero di cittadini albanesi che furono accolti come “profughi”. In un primo momento, nel marzo del 1991, l'arrivo di circa 25.700 cittadini albanesi venne risolto attribuendo a quest'ultimi un permesso di 6 mesi per ragioni umanitarie, in deroga alla legge Martelli. In un secondo momento, nell'agosto dello stesso anno, la reazione dell'Italia fu molto diversa, orientata verso la chiusura e il respingimento. In particolare, destò scalpore il rimpatrio di 18-20 mila migranti albanesi che raggiunsero le coste della Puglia a bordo del mercantile Vlora (si veda la puntuale ricostruzione fornita da de Cesaris 2018). Successivamente, l'Italia si impegnò nel tentativo di stipulare accordi con l'Albania e fornire aiuti economici in modo da prevenire gli sbarchi. Si avviò inoltre un'operazione di pattugliamento delle coste albanesi attiva dal settembre del 1991 al dicembre del 1993 (la cosiddetta “Operazione Pellicano”). Si trattava di modalità d'azione che segnavano l'inizio di quelle politiche di securitizzazione ed esternalizzazione dell'asilo (ovvero di trasferimento delle responsabilità a paesi terzi) via via sempre più diffuse (Rigo, 2007). Infine, una legge del 1995, la cosiddetta Legge Puglia, consentì di istituire tre centri dislocati lungo le coste pugliesi per esigenze di prima assistenza, in attesa di identificazione ed espulsione degli stranieri. Tali centri si possono considerare come una prima forma embrionale dei CPT, introdotti poi nel 1998 con la Turco-Napolitano.

dimostrare di essere in regola con i documenti di ingresso (passaporto timbrato e visti, dove previsto) e di disporre di un reddito minimo pari all'importo della pensione sociale. Tale reddito poteva provenire da lavoro dipendente, anche a tempo parziale, da lavoro autonomo, oppure da "altra fonte legittima". Non era richiesto quindi, come avverrà successivamente, che il cittadino straniero dimostrasse di essere titolare di un contratto di lavoro.

All'art. 3.2 si annunciava che entro il 30 giugno dell'1989 il Ministero avrebbe ridefinito con propri decreti i paesi dai quali era richiesto il visto. Pochi mesi dopo (da fine aprile), il regime dei visti venne effettivamente inasprito: vennero imposti visti d'ingresso – tra gli altri – ai cittadini senegalesi e a quelli provenienti dal Maghreb (tunisini, algerini, marocchini), ossia a migranti più "visibili" sul territorio nazionale.

Il punto più critico e criticato della legge Martelli – punto che suscitò un acceso dibattito parlamentare – riguardò l'introduzione di un meccanismo di programmazione dei flussi (previsto all'art. 2.3). La legge Foschi, infatti, non contemplava un meccanismo di programmazione degli ingressi. Nelle proposte iniziali di Martelli, tendenzialmente favorevole agli ingressi legali, la programmazione "chiusa" era vista come problematica (Einaudi 2007). Sosteneva Martelli (evidentemente appoggiato dalle forze politiche della sinistra) che non c'era alcuna urgenza di chiudere le frontiere, dal momento che c'era una notevole necessità di manodopera. Necessità di manodopera che, tuttavia, si affiancava ad alti livelli di disoccupazione, un tratto tipico del cosiddetto "modello mediterraneo di migrazione". In paesi come l'Italia, infatti, la presenza di un mercato del lavoro fortemente segmentato e con ampie sacche di informalità, faceva sì che i due fenomeni coesistessero: alcuni settori (come l'agricoltura, il lavoro domestico) richiamavano strutturalmente lavoratori/rici migranti, poiché questo consentiva alle aziende di abbassare i costi del lavoro, mantenendo intatti i livelli di profitto e le strutture tecnologiche superate (Calvanese 1983 e Pugliese 1985, cit. in Sacchetto 2013).

La compresenza di questi due elementi (tassi di disoccupazione alti e richiesta strutturale di lavoro migrante) rendevano (e rendono tutt'ora) il sistema delle quote particolarmente problematico: essendo queste ultime calcolate in relazione ai livelli di disoccupazione, esse tendono sistematicamente a sottostimare le necessità di manodopera straniera. Tant'è che, come è noto, le quote sono state utilizzate, nel corso degli anni, non come meccanismi di ingresso legale, ma come forma di regolarizzazione di lavoratori stranieri già presenti in Italia. Come riporta Einaudi (2007, 147), Martelli sosteneva dunque che non aveva senso programmare i flussi proprio «perché non si sa quanti sono gli immigrati già presenti e quali sono le esigenze del mercato del lavoro».

Nonostante la posizione del socialista Martelli fosse contraria alla programmazione, il testo finale della legge, che accoglie gli emendamenti del PRI, introduce questo meccanismo. Secondo il dettato della legge, il governo doveva emanare un decreto flussi annuale (entro il 30 ottobre, data mai rispettata), tenendo conto di alcuni parametri, ovvero l'esigenza dell'economia nazionale, le possibilità finanziarie per garantire una "reale integrazione dei cittadini stranieri", gli obblighi internazionali, il numero di stranieri già presenti in Italia iscritti nelle liste di collocamento o interessati a convertire il proprio permesso in permesso per lavoro. Di fatto però, fino al decreto Dini del 1995, i decreti flussi non stabilirono un tetto massimo di stranieri in ingresso. Essi furono 6.000 nel 1991; 32.000 nel 1992 per poi calare a 17.000 nel 1996 (*ibidem*, 172).

Attraverso i visti e (l'abbozzata) programmazione dei flussi, dunque, la legge Martelli introduce i primi elementi di "chiusura" delle frontiere, così come era avvenuto nei paesi nel nord Europa, una chiusura tuttavia ampiamente permeabile, date le scarse o nulle misure sanzionatorie per chi violava il dettato della legge. La legge Martelli, infatti, prevedeva l'espulsione per chi violava la normativa in



merito all'ingresso e al soggiorno sul territorio italiano o commetteva reati gravi, ma in una forma abbastanza blanda e inefficace (Paolo 2018, 123). Secondo la Legge, era lo straniero che doveva lasciare il paese di propria iniziativa una volta ricevuta l'espulsione, mentre l'accompagnamento alla frontiera era prevista solo in rari casi. Inoltre, non era previsto il trattenimento degli stranieri in centri di identificazione (introdotti successivamente con la Turco-Napolitano). La decisione di inserire la misura dell'espulsione in maniera “debole” era dovuta sia all'effettiva scarsità di risorse, che all'opposizione delle forze politiche e sociali sul tema.

Un'ultima novità importante della legge Martelli fu l'apertura di una procedura di regolarizzazione (prevista all'art. 9 del testo di legge). In realtà non si trattava di una novità, dal momento che il governo italiano aveva fatto ricorso a questo strumento già nel 1982 (regolarizzando 12.000 stranieri) e nell'1986 (anno nel quale furono 105.000 le domande accolte) (Barbagli, Colombo, Sciortino 2004). Nel caso della Martelli, però, si è trattato della regolarizzazione più generosa mai concessa in Italia, essendo aperta a tutti/e (lavoratori, disoccupati, familiari). Non era richiesta la disponibilità di un lavoro, né la presenza in Italia per un certo numero di anni, ma solo la presenza sul territorio nazionale prima di una certa data (31 dicembre 1989). Il numero dei regolarizzati (circa 218.000) fu molto inferiore alle aspettative. Si trattava per lo più di cittadini marocchini, tunisini, senegalesi e filippini. Di questi, solo una piccola parte (il 4%) venne regolarizzata a seguito di un contratto di lavoro in essere (Colucci 2018). La maggior parte, molti dei quali probabilmente occupati in nero, dichiarava di essere in cerca di lavoro (86%) e di essere iscritta alle liste di collocamento, ottenendo così la regolarizzazione per due anni, alla scadenza dei quali occorreva dimostrare di avere un contratto di lavoro.

R.M., funzionario della CGIL bolognese, la cui testimonianza è stata già citata in precedenza, ricorda in questo modo l'ampia regolarizzazione del '90:

Il '90 invece apre una buona possibilità di regolarizzazione. Si assiste alla legge Martelli, dove ci fu una regolarizzazione abbastanza interessante, comunque cospicua, con i primi avviamenti nei settori del mercato del lavoro che cominciavano ad essere deficitari dal punto di vista della manodopera italiana, quindi il settore delle pulizie, il settore dell'edilizia [...]. L'ottenimento del permesso di soggiorno sicuramente era facilitato per chi era presente sul territorio [...]. Dovevi dimostrare di essere in Italia prima di una certa data ed era sufficiente, come dire... il biglietto dell'autobus dimostrava che tu eri presente ed era sufficiente per ottenere il soggiorno. Credo che ci sia stata questa facilitazione anche perché c'era un bisogno vero di manodopera, cioè all'epoca, in quell'epoca, c'erano proprio dei settori... – qui a Bologna il metalmeccanico, in giro per l'Italia, non so, la raccolta delle mele a Bolzano e dintorni – c'era questa necessità di avere del personale. Quindi bastava una pezza giustificativa... cioè non so, che avevi dormito in un albergo – e veniva fuori che avevan dormito tutti nell'albergo -. [...] Perché l'idea era appunto: c'è bisogno di manodopera, la manodopera è già qui!

[Intervista con R.M., Bologna, 2011]

La sanatoria continuerà ad essere uno strumento abituale della gestione italiana delle migrazioni fino al 2012 con un totale di circa 1 milione e 800 mila regolarizzati (de Cesaris 2018, su elaborazioni

dati Istat e Ministero degli Interni)<sup>5</sup>. Così come per i "decreti flussi", la periodicità delle sanatorie faceva sì che l'irregolarità fosse ritenuta una tappa necessaria ma temporanea nel percorso migratorio. L'irregolarità significava accesso al mercato del lavoro informale in una condizione di espellibilità che rendeva gli/le stranieri maggiormente vulnerabili nei confronti dei datori di lavoro, nell'attesa di possibilità di emersione, spesso ottenute a caro prezzo.

#### *4. Conclusioni*

La legge Martelli fu considerata da più parti un fallimento (Einaudi 2007). I fatti di cronaca successivi (come gli episodi di razzismo verificatisi a Firenze) e le nuove ondate di arrivi (in particolare dall'Albania) misero a dura prova il governo e la neo-promulgata legge sull'immigrazione.

Da sinistra essa fu criticata perché di fatto chiudeva le frontiere attraverso un sistema di visti e di programmazione dei flussi; con l'introduzione dei visti si incrementava l'industria del crimine organizzato che si andava "specializzando" per produrre documenti falsi e garantire passaggi della frontiera attraverso rotte sempre più rischiose. Inoltre, la legge non prevedeva misure di "integrazione" per i migranti (rimandandole poi a successivi decreti), e dunque non dava concretamente un indirizzo politico nazionale, né stanziava risorse sufficienti, per risolvere i numerosi problemi della popolazione migrante (quali ad es. la difficoltà di trovare alloggio, l'inserimento nell'economia sommersa, ecc.) (de Cesaris 2018, 68). In merito all'economia sommersa, ad es., non introduceva sanzioni per i datori di lavoro che impiegavano migranti irregolari. Le materie di politica sociale venivano demandate alle Regioni, al volontariato e al mondo dell'associazionismo cattolico e sindacale, causando notevoli disparità di trattamento.

Da destra, invece, la politica di Martelli fu considerata lassista e pressappochista, innanzitutto poiché non garantiva l'effettività dei controlli e delle espulsioni; secondariamente perché una forma di regolarizzazione così ampia come quella prevista da Martelli – si sosteneva – avrebbe avuto un effetto di richiamo per migranti non ancora in Italia (cosa che i dati smentirono).

Le espulsioni non erano efficaci sia per difficoltà di identificazione e trattenimento degli stranieri; sia perché esse potevano essere realizzata solo grazie ad un'effettiva collaborazione con paesi terzi, attraverso la stipula di accordi di riammissione dei propri cittadini. Pastore (1998) sostiene che uno dei limiti che hanno minato l'efficacia della politica migratoria italiana fu quello di aver sottovalutato l'importanza di tali accordi bilaterali e di aver agito in maniera unilaterale (ad es., l'introduzione dell'obbligo di visto per i paesi del Maghreb fu una mossa non "concordata"). Fino alla metà degli anni '90 non era ancora scontato che i paesi della sponda sud del Mediterraneo accettassero la riammissione dei propri cittadini; solo negli anni 2000 (e in particolare a partire dal Consiglio europeo di Siviglia del 2002) venne sancito ufficialmente il meccanismo della "cooperazione condizionata". Si stabiliva che «in qualsiasi futuro accordo di cooperazione, accordo di associazione o accordo equivalente che l'Unione Europea o la Comunità Europea avrebbe concluso con qualsiasi paese

---

<sup>5</sup> Dagli anni '80 in poi, ogni riforma della legge sull'immigrazione fu accompagnata da una sanatoria. Nel 1995 (decreto Dini) furono regolarizzati circa 245 mila stranieri; nel 1998 (Legge Turco-Napolitano) circa 217 mila; nel 2002 (Legge Bossi-Fini) oltre 645 mila; nel 2009 (cosiddetta sanatoria "colf e badanti") circa 215 mila; nel 2012 (provvedimento del governo Monti) furono regolarizzati 120 mila stranieri.

venisse inserita una clausola sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina» (Cuttitta, 2007, 26).

Più in generale, il clima politico che si sviluppò (in Parlamento e in seno all'opinione pubblica) in seguito alla promulgazione della legge Martelli anticipa quegli elementi, solo apparentate schizofrenici, che hanno caratterizzato le retoriche sull'immigrazione in Italia per tutti gli anni '90 e 2000 (prima dell'ultima fase che ha visto una netta prevalenza delle retoriche di tipo umanitario). Da un lato, si fa un continuo ricorso (da parte di diversi partiti politici, dei mass media e di una fetta consistente dell'opinione pubblica) ad una retorica della paura, dell'invasione, della criminalizzazione dei cosiddetti "clandestini", che motiva e sostiene spinte securitarie e aumento del controllo, gestendo l'immigrazione con un problema di ordine pubblico. Dall'altro lato si riconosce, nel discorso delle sinistre così come in quello liberale, la necessità della forza lavoro migrante soprattutto in alcuni settori. La politica italiana dell'immigrazione (così come quella europea) ha giocato a lungo su questa ambivalenza, producendo delle disfunzioni di fatto funzionali. La mancanza di vie di ingresso legali facilmente percorribili (soprattutto a partire dalla legge Bossi-Fini, che prevede che il/la migrante abbia un contratto di lavoro in essere per poter soggiornare in Italia), insieme alla reale inefficacia dei meccanismi di controllo ed espulsione dei migranti irregolari ha fatto sì che si creassero ripetutamente sacche di irregolarità, di stranieri potenzialmente espellibili anche se quasi mai effettivamente espulsi (De Genova, 2004). Questo meccanismo ha garantito, per diversi anni, la presenza sul territorio di una componente di popolazione migrante senza documenti, inserita nel mercato del lavoro, con diritti limitati e più facilmente ricattabile. La Legge Martelli, per certi aspetti ancora "ingenua", per altri aspetti anticipa quegli elementi di ineffettività che caratterizzeranno la disciplina migratoria italiana da lì in avanti e che permangono tutt'ora, producendo quelle disfunzioni di fatto funzionali al sistema economico.

#### *Riferimenti bibliografici*

Barbagli, M., Colombo, A., Sciortino G.

2004 *I sommersi e i sanati. La regolarizzazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Bonifazi, C.

1998 *L'immigrazione straniera in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Bontempelli, S.

2016 *Da "clandestini" a "falsi profughi". Migrazioni forzate e politiche migratorie dopo le primavere arabe*, in «Meridiana», 86, pp. 167-79.

Carfagna, M.

2002 *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, in Colombo A., Sciortino G., *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna.

Colombo, A., Sciortino, G.

2004 Italian Immigration. The origins, nature and evolution of Italy's migratory systems, in «Journal of Modern Italian Studies», 9, pp. 49-70.

Colucci

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

Cuttitta, P.

2007 *Segnali di confine. Il controllo dell'immigrazione nel Mondo-frontiera*, Mimesis, Milano.

De Cesaris, V.

2018 *Il grande sbarco. L'Italia e la scoperta dell'immigrazione*, Guerini e Associati, Milano.

De Genova, N.

2004 *La produzione giuridica dell'illegalità. Il caso dei migranti messicani negli Stati Uniti*, in Mezzadra S., *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, DeriveApprodi, Roma, pp.181-215.

Della Puppa, F.

2018 *Sindacato, lavoratori immigrati e discriminazioni razziali nell'Italia della crisi*, in «Mondi Migranti», 2, pp. 117-43.

Di Luzio, G.

2014 *A un passo dal sogno. Gli avvenimenti che hanno cambiato la storia dell'immigrazione in Italia*, Besa, Nardò.

Dines, N., Rigo, E.

2015 *Postcolonial Citizenships and the "Refugeeization" of the Workforce: Migrant Agricultural Labor in the Italian Mezzogiorno*, in S. Ponzanesi, G. Colpani, eds, *Postcolonial Transitions in Europe: Contexts, Practices and Politics*, Rowman and International, Lanham.

Einaudi, L.

2007 *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Loreto, F.

2018 Sindacati e immigrazione straniera in Italia dalla fine degli anni settanta ai primi anni novanta, in «Meridiana», 91, pp. 77-93.

Macioti, M.I., Pugliese, E.

1991 *Gli immigrati in Italia*, Laterza, Roma-Bari.

Mantovan, C.

2007 *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Franco Angeli, Milano.

Mezzadra S., Neilson B.

2014 *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, Il Mulino, Bologna.

Paoli, S.

2016 *La Legge Martelli su asilo politico e immigrazione: una scelta europea*, in «Storia e Politica. Annali della Fondazione Ugo La Malfa», 29, pp. 311-32

2018 *La legge Turco-Napolitano: un lasciapassare per l'Europa*, in «Meridiana», 91, pp. 121-49.

Pastore, F.

1998 *Migrazioni internazionali e ordinamento giuridico*, in L. Violante, *Storia D'Italia. Legge, Diritto, Giustizia*, Annali 14, pp. 1033-1123.

Rigo, E.

2007 *Europa di confine: trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Meltemi, Roma.

2015 (a cura di) *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini, Pisa.

Rinaldini, M., Marino, S.

2015 *Il rapporto tra sindacati e immigrati in Italia in una prospettiva di lungo periodo*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 2/3, pp. 87-112.

Sacchetto, D.

2013 *Migrazioni e lavoro nella sociologia italiana*, in S. Mezzadra, M. Ricciardi (a cura di) *Movimenti indisciplinati. Migrazioni, migranti e discipline scientifiche*, Ombre Corte, Verona, pp. 50-67.

Testo del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 303 del 30 dicembre 1989), coordinato con la legge di conversione 28 febbraio 1990, n. 39 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 49 del 28 febbraio 1990), recante: "*Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*".

