

Les migrants en Italie : histoire d'une exclusion progressive

L'objectif de cet article est d'analyser le traitement juridique réservé aux migrants par le législateur italien depuis l'époque libérale jusqu'à nos jours, afin de montrer comment l'Italie a développé une hostilité progressive envers les étrangers et comment cette hostilité a contribué à créer une identité italienne formée, disons, par l'exclusion des autres.

Afin d'illustrer cette connexion entre la position renfermée de l'identité italienne et le traitement réservé aux étrangers, nous examinerons les lois et les mesures adoptées pendant l'époque libérale ayant pour but d'empêcher l'entrée des étrangers en Italie et les lois qui visaient à limiter la circulation des sujets à l'intérieur du Royaume. Nous allons prendre en considération, en outre, les lois et les circulaires qui essayaient d'empêcher le phénomène, assez diffusé à l'époque, de l'émigration vers l'Amérique. Ensuite, nous ferons une rapide allusion aux politiques adoptées pendant l'époque fasciste et, enfin, nous examinerons le cadre juridique actuel sur la base des lois les plus importantes adoptées en la matière.

L'époque libérale

En ce qui concerne l'époque libérale, le premier aspect qui émerge est que les autorités voulaient limiter le déplacement des personnes afin de sauvegarder l'ordre et la sûreté publiques. Cette position se manifeste déjà dans les lois qui règlent les déplacements des sujets à l'intérieur du Royaume ; ceux-ci sont soumis à des contrôles rigides et arbitraires. À titre d'exemple, l'article 68 de la loi de sûreté publique n. 3720 du 13 novembre 1859 imposait à quiconque se déplaçait d'une province à l'autre d'exhiber un passeport pour l'intérieur qui était délivré à la discrétion du maire. Quant à la loi de sûreté publique n. 614 du 30 juin, elle limitait encore davantage la zone dans laquelle les citoyens pouvaient circuler librement, avec l'obligation de présenter un passeport pour l'intérieur même pour sortir de la commune¹.

D'après ces normes, on voit que l'exigence de contrôler les déplacements était, pour le législateur, une priorité. Le fait même que, pour quitter sa commune, il fallait obligatoirement exhiber un passeport, nous renvoie l'image d'un pays qui, même s'il était uni au niveau formel depuis 1861, était en réalité encore constellé de frontières. Ces barrières entravaient les déplacements des sujets qui étaient ainsi privés d'occasions de confrontations, de contacts et d'échanges ; ils vivaient en marge dans leur communauté et se percevaient réciproquement

¹ La commune était plus petite que la circonscription.

comme des étrangers. C'est donc déjà dans ces normes que l'on peut reconnaître le germe d'une identité italienne inspirée de la fermeture.

Cette aptitude à la marginalisation "des autres" ou des "différents" est ensuite confirmée par le traitement réservé aux vagabonds. L'article 436 du code pénal de 1839 définissait les vagabonds comme « des individus sans domicile fixe, sans moyens de subsistance, qui feignent l'exercice d'une profession et d'un métier insuffisant à leur procurer une subsistance ». L'article 82 de la loi de sûreté publique n. 3720 de 1859 (ensuite étendue à tout le Royaume) établissait que les vagabonds, pour le simple fait de conduire une vie errante, devaient être dénoncés par l'Autorité de sûreté publique à un juge qui procédait à leur interrogatoire. Si le vagabond admettait sa vie errante, le juge l'admonestait et lui enjoignait de chercher un travail dans un délai fixé, de ne pas abandonner l'habitation choisie sans autorisation préalable des autorités, de ne pas sortir le soir après une certaine heure ni le matin avant une certaine heure, de ne pas fréquenter les bistrotts, les spectacles, les réunions politiques, enfin de n'éveiller aucun soupçon. Si le vagabond ne respectait pas ces prescriptions, il était condamné pour avoir commis le délit de vagabondage et emprisonné conformément à l'article 450 du code pénal. Une fois sa peine de prison purgée, il pouvait être condamné à une peine accessoire de surveillance spéciale et il devait se présenter à l'autorité dans les temps et les modes indiqués par la loi. Dans le cas où il n'observerait pas ces prescriptions, il était assigné à résidence, ce qui constituait l'apogée de cette sévère politique d'isolement. En effet, les vagabonds étaient relégués dans une colonie loin de leur zone d'origine et il leur était interdit de se déplacer, car ils étaient étroitement surveillés par les autorités de sûreté publique. Comme cela est souligné par les observateurs de l'époque, le vagabond était ainsi attiré dans un véritable « tourbillon de criminalité »² qui le conduisait à être totalement privé de sa liberté et isolé de la communauté.

Les sujets sans autorisation de circulation et les vagabonds n'étaient pas les seuls destinataires de cette politique de marginalisation. Les émigrants vers l'étranger étaient aussi fortement entravés. À l'époque, l'Italie était un pays d'émigration. En 1866, environ neuf mille personnes s'embarquaient à Gênes. L'année suivante, le nombre d'émigrants s'élevait à treize mille cinq cents³. La politique n'était pas préparée à ce phénomène et elle essayait donc de convaincre les Italiens de ne pas quitter leur pays d'origine. Le 23 février 1868, le Ministre de l'Intérieur Cadorna émettait une circulaire dans laquelle il demandait aux maires et aux

² Guido CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 268.

³ Leone CARPI, *Statistica illustrata dell'emigrazione all'estero del triennio 1874-76*, Roma, Edizione del Popolo Romano, 1878, p. 12.

préfets d'arrêter par n'importe quel moyen le départ pour l'Algérie et les Etats-Unis des sujets qui n'étaient pas à même de démontrer qu'ils avaient déjà un travail sûr dans le pays de destination ou des moyens aptes à assurer leur subsistance. Le 6 janvier 1883, le Président du Conseil Depretis émettait une circulaire par laquelle il introduisait une taxe à la charge des émigrants pour pouvoir obtenir le passeport. La loi successive n. 23 du 31 janvier 1901, bien qu'elle se proposât d'aider les émigrants pour leur voyage vers l'Amérique, contenait un nouvel instrument de dissuasion, très significatif. La protection des émigrants, qui prévoyait soins et assistance médicale pendant leur voyage, était confiée aux ressources du fonds pour l'émigration, institué en application de l'article 28, et financée par une taxe de huit lires sur chaque billet vendu. De toute évidence, comme le fait observer l'historien Ercole Sori, « l'obiettivo e[ra] quello di non spendere neppure una lira per l'emigrante che non proven[isse] dalle tasche dell'emigrante stesso »⁴.

Bien que ces instruments de dissuasion n'aient pas abouti à l'effet espéré⁵, ils ont contribué à connoter négativement le phénomène migratoire. Le législateur ne voulait pas prendre à sa charge les migrants, car il les considérait comme des ingrats envers la Patrie. Si d'un côté les lois qui réglaient la circulation intérieure au Royaume créaient les barrières d'une méfiance réciproque entre les citoyens, de l'autre, les normes qui réglaient l'émigration créaient dans la mentalité populaire la conviction que l'ouverture vers l'étranger était une contamination dangereuse et négative. De cette façon, l'identité italienne renforçait sa nature autoréférentielle, étroitement ancrée dans les traditions populaires, dialectes et habitudes de chaque communauté d'origine, sans perspective d'émancipation.

L'entrée des étrangers en Italie était conçue également comme un danger à conjurer. Déjà le code pénal sarde de 1839 prescrivait que les mendiants étrangers devaient être expulsés et que, s'ils revenaient, ils étaient condamnés à la prison⁶. La loi de sûreté publique n. 2248 du 20 mars 1865 précisait que 15 jours avant l'échéance de la peine infligée au mendiant étranger, le ministère public devait prévenir l'Autorité de sûreté afin qu'elle procède à son expulsion. En outre, le Ministère de l'Intérieur pouvait, à sa discrétion, ordonner également l'éloignement des étrangers de passage ou régulièrement résidents dans le territoire du Royaume. Les mesures d'expulsion, réglementées par l'article 92 de la loi de sûreté publique n. 2248 du 20 mars 1865, amplifiaient aussi les cas particuliers qui permettaient

⁴ Ercole SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 270.

⁵ Environ 15 millions de personnes ont quitté l'Italie de 1876 à 1915. Les données ISTAT sont fournies par Gianfausto ROSOLI, *Un secolo di emigrazione italiana, 1876-1976*, Roma, CSER, 1978.

⁶ Article 439.

l'éloignement des étrangers. Les Préfets des Provinces de frontière étaient en effet autorisés à expulser les étrangers directement à la frontière si ceux-ci n'étaient pas munis du document nécessaire. De nombreuses circulaires invitaient les préfets « a esercitare una continua ed intensa vigilanza sui passaggi di confine, sulle vie postali e sugli scali marittimi per evitare, mediante il loro respingimento, che entrino nel Regno questi stranieri indesiderabili »⁷.

L'époque fasciste

Pendant la dictature fasciste, le contrôle sur la circulation des personnes se durcit ultérieurement et, dans certains cas, se transforme en une forme de persécution, dont on ébauchera ici seulement les éléments essentiels.

Les mouvements des citoyens italiens étaient étroitement surveillés : selon la loi n. 358 de 1931, le Commissariat pour les migrations et la colonisation était la seule autorité qui pouvait autoriser les déplacements des groupes des travailleurs et des familles d'une province à l'autre. De plus, la loi n. 1092 de 1939 (loi contre l'urbanisation) visait à empêcher « il libero afflusso verso le città più grandi delle persone senza mezzi di sussistenza e senza lavoro »⁸. Une telle politique a augmenté l'isolement et les inégalités entre les différentes parties du Pays, en renforçant le pouvoir des entrepreneurs du nord et en contribuant à appauvrir le sud⁹.

Même la réglementation sur le document de rapatriement obligatoire des citoyens qui ne respectaient pas les normes sur la circulation devenait plus sévère : « l'autorité de sécurité publique [pouvait] empêcher au citoyen rapatrié de retourner dans la commune d'où il [avait été] éloigné »¹⁰.

La limitation du mouvement des citoyens était aussi utilisée comme instrument de contrôle et de répression des personnes qui n'adhéraient pas au régime fasciste : la loi n. 773 de 1931 introduisait l'interdiction de s'expatrier pour des raisons politiques.

Dans cette phase, la fermeture du procès de formation de l'identité italienne devient évidente par rapport au traitement réservé aux étrangers qui étaient considérés par le régime fasciste comme « suspects dans tous les cas »¹¹. La loi n. 773 de 1931 consacrait aux étrangers un article divisé en deux chapitres : le premier concernait l'entrée sur le sol et imposait à tous les étrangers de « se présenter dans les trois jours suivant leur entrée dans le Royaume à

⁷ Francesco Paolo CONTUZZI, *Espulsione degli stranieri*, Digesto Italiano, Torino, Utet, 1895, p. 1019.

⁸ Gianluca BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007, p. 88.

⁹ *Ibid.*, p. 87.

¹⁰ Article 158 de la loi n. 358 de 1931.

¹¹ G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali.*, *op. cit.*, p. 99.

l'autorité de sûreté publique pour s'enregistrer et faire une déclaration de séjour »¹². Ils étaient aussi obligés de communiquer leurs transferts de résidence d'une commune à l'autre du Royaume. Le deuxième chapitre augmentait les raisons de l'éloignement, en autorisant l'autorité de sécurité publique à expulser les étrangers d'une façon presque arbitraire¹³.

Finalement, l'exaltation fanatique de la race aryenne comportait une mise en marge patente de certaines catégories de personnes considérées de race inférieure, comme les juifs. Les politiques discriminatoires ont intéressé à la fois les citoyens italiens et les étrangers; toutefois des normes spécifiques pour éloigner et discriminer prioritairement les juifs étrangers ont été adoptées. En effet, le fascisme visait à expulser d'urgence du territoire italien les juifs étrangers si bien qu'il avait tout d'abord interdit aux juifs étrangers voulant résider en Italie d'y entrer¹⁴. Dans un deuxième temps le régime fasciste interdit également l'entrée des juifs étrangers qui voulaient simplement traverser l'Italie. Ceux qui restaient illégalement sur le territoire italien étaient arrêtés et envoyés dans des camps qui leurs étaient spécifiquement réservés¹⁵.

L'époque républicaine

Après cette phase d'anéantissement des garanties constitutionnelles, dont la fin coïncide avec la libération de l'Italie du nazi-fascisme le 25 avril 1945, l'Italie devait rétablir l'état de droit. Comme au cours de beaucoup d'autres expériences historiques, c'est l'affirmation d'une Charte constitutionnelle qui marque un tournant après une période de répression des droits fondamentaux.

Dans l'Assemblée constituante, chargée de rédiger le projet de Constitution, la volonté d'octroyer la liberté de circulation et de séjour était largement partagée. Ainsi, l'article 16 de la Constitution était explicitement dédié à la reconnaissance de la liberté de circulation et de séjour. Toutefois, à la différence d'autres libertés fondamentales inscrites dans le premier article de la Constitution et reconnues à tous les hommes, l'article 16 est l'un des rares réservés uniquement aux citoyens. Si d'un côté l'art. 16 de la Constitution fait de l'Italie un territoire uni, un espace où les citoyens peuvent se déplacer et s'intégrer, de l'autre côté il s'agit d'un privilège que les Italiens réservent seulement à eux-mêmes. Il reste encore dans la

¹² Article 14.

¹³ Giuseppe BISCOTTINI, *L'ammissione e il soggiorno dello straniero*, in Vittorio Emanuele ORLANDO, Francesco CARNELUTTI (dir.), *Scritti in onore di V.E. Orlando*, Padova, Cedam, 1957, p. 147.

¹⁴ Décret n. 1381 du 1938.

¹⁵ Michele SARFATTI, « Gli ebrei negli anni del fascismo », in *Storia d'Italia, Annali 11*, Torino, Einaudi, 1997, p. 1698.

Charte fondamentale la crainte que l'entrée non contrôlée de " personnes différentes " soit une menace pour le processus de définition de l'identité italienne.

Dans un premier temps, l'article 16 avait été interprété d'une façon plutôt extensive par le législateur. Après les premières vagues migratoires qui ont caractérisé l'Italie à la fin des années 1980, on avait émis la loi n. 39 de 1990 qui admettait l'entrée, bien que contrôlée, des étrangers. Pour combler quelques lacunes présentes dans cette loi et, en même temps, pour conformer le système italien à la Convention de Schengen, on avait ensuite émis la loi n. 40 du 6 mars 1998 qui visait à favoriser un minimum d'intégration entre Italiens et étrangers extracommunautaires.

Toutefois, l'arrivée au pouvoir d'un parti qui a été qualifié de xénophobe par la Commission européenne¹⁶ comme la Ligue du nord (*Lega nord*), représentant une grande partie de l'électorat du nord de l'Italie, a transformé la politique migratoire en instrument de marginalisation. Les lois successives n. 189/2002 et n. 94/2009¹⁷ ont en effet créé un grave nivellement vers le bas en ce qui concerne le traitement réservé aux migrants à partir du moment de leur entrée jusqu'à leur expulsion, ce qui constitue un épilogue désormais habituel. L'élément commun à ces lois est en effet la tendance à renforcer les barrières à l'entrée du pays.

Tout d'abord, la loi n. 94/2009 a subordonné la délivrance du permis de séjour au versement d'une contribution s'élevant à 200 euros¹⁸ qui conflue dans un fonds pour le financement du rapatriement vers le pays d'origine. De cette façon, pour pouvoir s'installer en Italie, les étrangers doivent avant tout subventionner leur éloignement éventuel, comme il advenait au cours de l'époque libérale quand les citoyens italiens expatriés, qui devaient ou voulaient rentrer en Italie, étaient obligés de payer une taxe spéciale sur le billet d'embarquement.

Les étrangers doivent aussi souscrire un « accord d'intégration »¹⁹, articulé en crédits, par lequel ils s'engagent à atteindre des objectifs spécifiques au cours de leur permanence en Italie. Il leur est imposé d'apprendre la langue italienne et de connaître la culture italienne, en particulier en ce qui concerne la santé, l'instruction, les services sociaux, le travail. Ils sont

¹⁶ La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, organe des experts indépendants du Conseil de l'Europe, dans deux rapports sur l'Italie, en 2002 et en 2006, a dénoncé que les membres de la Ligue du nord « ont souvent utilisé la propagande raciste et xénophobe. Dans leurs discours ils prennent pour cible les immigrés extracommunautaires et d'autres groupes comme les Tziganes ». Les rapports de la Commission ont souligné aussi que le Tribunal de Vérone a condamné six membres du parti pour le délit d'incitation à la haine raciale.

¹⁷ Ces lois ont été promulguées sous les gouvernements de Berlusconi, allié de la Ligue du nord.

¹⁸ Article 5, c. 2 ter de la loi 94/2009.

¹⁹ Article 4 bis de la loi 94/2009.

ensuite soumis à certaines épreuves pour vérifier si les objectifs sont atteints ; dans le cas d'un éventuel échec, les étrangers sont expulsés d'Italie.

De plus, la loi n. 189/2002 a introduit le « contrat de séjour »²⁰ qui prescrit pour les étrangers à la recherche de travail des charges particulièrement lourdes. Pour ne pas être rejetés comme clandestins, ils doivent, avant d'entrer en Italie, s'accorder avec leur employeur et stipuler ensuite le contrat au guichet pour l'immigration dans les huit jours suivant leur entrée²¹. De cette façon, une double responsabilité retombe sur l'employeur, du moment que l'éventuel licenciement de l'étranger ne conduit pas seulement au chômage, mais interrompt aussi le processus d'intégration de celui-ci, en aggravant le risque d'éloignement.

Le système articulé d'obligations et d'interdictions qui caractérise la procédure en matière d'expulsion, augmente enfin sans équivoque l'hostilité progressive à l'égard des étrangers. Ces normes ont été en effet définies comme une « « fornittissima cassetta degli attrezzi sempre pronta all'uso »²² pour expulser les sujets non désirés.

Selon la loi de 1998, l'expulsion de l'immigré advenait par intimation d'abandonner le territoire national, dans les quinze jours, par décret ; le mandat aux forces armées de l'amener jusqu'à la frontière était réservé à des cas d'exception. La crainte que les étrangers demeurent clandestinement en Italie a, au contraire, déterminé le législateur de 2002 à renverser cette tendance: le renvoi avec mandat d'expulsion forcée est devenu la règle générale, avec décret immédiat exécutif, tandis que l'intimation est réservée à la seule hypothèse où l'étranger demeure sur le territoire de l'Etat avec un permis de séjour déjà périmé. Pour satisfaire une partie de l'opinion publique hostile aux phénomènes migratoires, le législateur a imposé aux migrants la permanence pour une période de 60 jours dans des centres d'identification, dans l'attente de retrouver leurs documents de voyage. Ces centres, nés comme zones d'exception pour retenir provisoirement les migrants qui ne possèdent pas des documents d'identité, deviennent aujourd'hui un passage obligatoire avant l'expulsion. La loi successive n. 94/2009 a ensuite augmenté à six mois, avec prorogation possible d'une année supplémentaire, le terme maximum de permanence dans ces centres.

L'art. 10 bis de la même loi a introduit le délit d'immigration clandestine : l'étranger qui entre illégalement en Italie est puni d'une amende de 5000 à 10000 euros. Ainsi la violation des normes concernant l'entrée et le séjour ne comporte pas seulement le recours à la procédure d'expulsion administrative, mais aussi à la procédure pénale. On a observé

²⁰ Article 5 bis.

²¹ Article 22, c. 6.

²² Andrea PUGIOTTO, « I meccanismi di allontanamento dello straniero, tra politica del diritto e diritti violati », in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, Milano, Franco Angeli, 2010, p. 45.

comment une telle mesure, qui devrait avoir une fonction de dissuasion, n'obtient pas en réalité l'effet espéré, étant donné qu'elle est adressée à tous ceux qui ne sont pas à même de régler le paiement. Si bien que la peine est souvent convertie en liberté surveillée ou en travail substitutif, avec toutes les difficultés de surveillance qui en dérivent sur des personnes souvent privées de demeure fixe.

Pour ne laisser aucune marge d'intégration possible, la loi n. 94/2009 a ensuite introduit le délit de permanence illégale sur le territoire italien. En effet, l'étranger qui est resté sur le territoire de l'Etat en violation de l'ordre d'expulsion, sans raison valable, est puni par une réclusion allant d'un à quatre ans²³. La Cour constitutionnelle, par la décision n. 359/2010, est cependant intervenue pour réduire le domaine applicatif de la norme, en retenant que la clause du motif justifié est trop vague et constitue donc un instrument arbitraire dans les mains des autorités de sûreté publique.

En conclusion, il apparaît que l'identité italienne s'est formée sur la base d'un processus que nous pourrions définir d'exclusion, car elle s'est forgée grâce à la dévalorisation et à la dénégation de l'identité de l'autre. Le législateur italien, expression de la volonté populaire, a créé des lignes de séparation entre ceux qui sont intégrés dans la société italienne et ceux qui ne le sont pas. Au cours des décennies, ces barrières se sont progressivement modifiées : de l'isolement réciproque des communautés des soumis on est passé à l'exclusion des vagabonds, à la persécution raciale, enfin à la marginalisation actuelle des extra-communautaires.

Carolina SIMONCINI

²³ Article 14, c. 5 ter.

BIBLIOGRAPHIE

BASCHERINI Gianluca, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007 ;

BISCOTTINI Giuseppe, *L'ammissione e il soggiorno dello straniero*, in Vittorio Emanuele ORLANDO, Francesco CARNELUTTI (dir.), *Scritti in onore di V.E. Orlando*, Padova, Cedam, 1957, p. 147-173 ;

CARPI Leone, *Statistica illustrata dell'emigrazione all'estero del triennio 1874-76*, Roma, Edizione del Popolo Romano, 1878 ;

CONTUZZI Francesco Paolo, *Espulsione degli stranieri*, Digesto Italiano, Torino, Utet, 1895 ;

PUGIOTTO Andrea, « I meccanismi di allontanamento dello straniero, tra politica del diritto e diritti violati », in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, Milano, Franco Angeli, 2010 ;

ROSOLI Gianfausto, *Un secolo di emigrazione italiana, 1876-1976*, Roma, CSER, 1978 ;

SARFATTI Michele, « Gli ebrei negli anni del fascismo », in *Storia d'Italia, Annali 11*, Torino, Einaudi, 1997 ;

SORI Ercole, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1979.