

# **«Dette er ikke et amnesti»**

**Berlusconis amnesti til de papirløse,  
Italia 2002**

**Masteroppgave i historie**

**Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH)**

**Universitetet i Oslo, våren 2010**

**Lotta Elstad**



**«Dette er ikke et amnesti»  
Berlusconis amnesti til de papirløse,  
Italia 2002**

**Masteroppgave i historie  
Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH)  
Universitetet i Oslo, våren 2010**

**Lotta Elstad**

## Forord

Takk til sosialdemokratiet for studielån, kafferabatter, gratis helsetjeneste, subsidiert trening og fri internettilgang, til Det Norske Instituttet i Roma for reisestipend, til alle som har lest, diskutert og hjulpet til med oversettelser, en særlig takk til LoisyLu, Katrine, Jensehaugen, la mia mamma, og sist, men ikke minst til professor Knut Kjeldstadli, en av teltstengene som holder himmelen oppe, for veiledning og oppmuntring. Man vet aldri når den biologiske vending rammer historiefaget, men den tid vil nok komme, derfor beklager jeg på forhånd at ingen mulige genetiske mutasjoner eller evolusjonspsykologiske faktorer er tatt hensyn til i forklaringene.

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	IV
Innholdsfortegnelse .....	V
Forkortelser .....	VII
Italienske ord .....	VII
Sentrale aktører i oppgaven .....	VIII
Kapittel 1: Problemstilling, teori, kilder og disposisjon .....	1
1.1 Problemstilling .....	1
1.1.1 Premisset for spørsmålet .....	1
1.2 Annen forskning og teoretiske utgangspunkter .....	4
1.3 Disposisjon .....	10
1.4 Om kildene .....	11
1.5 Avgrensninger og forbehold .....	14
Kapittel 2: Tidligere regjeringers praksis, 1979-1998 .....	15
2.1 Kort oversikt over innvandringspolitikken før 1998 .....	15
2.2 Turco-Napolitano-loven fra 1998 .....	17
Kapittel 3: De papirløses doble rolle: ressurs og trussel .....	19
3.1 Hvorfor var det så mange papirløse i Italia? .....	19
3.1.1 Migrasjonsutviklingen .....	20
3.1.2 Politikken var med på å skape papirløshet .....	22
3.1.3 Den italienske økonomien .....	25
3.1.4 Det italienske arbeidsmarkedet var en viktig pullfaktor .....	27
3.2 Hvilken rolle spilte de papirløse i det italienske samfunnet? .....	29
3.2.1 En sosial trussel .....	30
3.2.2 Sosiale forhold .....	33
Kapittel 4: Fra amnestimotstand til miniamnesti .....	36
4.1 Casa delle Libertà: Berlusconi's brede blokk .....	36
4.1.1 Lega Nord .....	36
4.1.2 Forza Italia .....	37
4.1.3 Alleanza Nazionale .....	37
4.1.4 Unione dei Democratici Cristiani e di Centro .....	38
4.1.5 Casa delle Libertà .....	39
4.2 Valgkampen: Etableringen av et antiinnvandringsimage .....	40
4.2.1 Bossi-Berlusconi-forslaget: «Den første avgiften» .....	42
4.2.2 Hvilken rolle spilte antiinnvandringskortet i valgkampen? .....	44
4.3 Casa delle Libertà i posisjon: Ord skulle bli til handling .....	46
4.3.1 Regjeringsforslaget november 2001 .....	47
4.3.2 Hushjelpene – det første skrittet til amnesti .....	48
4.3.3 Bossi: «I mitt hjem trenger vi ingen» .....	50
Kapittel 5: Fra miniamnesti til maksiamnesti .....	53
5.1 Bruno Tabaccis forslag .....	53
5.1.1 Arbeidet for «synliggjøring av svart arbeid» .....	54
5.2 Presset fra «den produktive verden» .....	56
5.2.1 En usannsynlig allianse .....	57
5.2.2 Arbeidet i komiteen for produktivitet, handel og turisme .....	58

5.2.3 Utvidet amnesti – utenfor Bossi-Fini-lovens sammenheng	60
5.3 Paradoks eller bekræftelse?	62
5.3.1 Debatten krevde presisering	63
Kapittel 6: Krangel om kontrakter og utvisningsordre	66
6.1 Fastjobbskontrakter	66
6.1.1 Maroni-kravet	67
6.1.2 Hvorfor Maroni-kravet?	71
6.1.3 UDC vant: Midlertidige kontrakter på minimum ett år	72
6.2 Ekskluderingen av de med utvisningsordre	73
6.2.1 Lega Nord var egentlig isolert	74
6.2.2 Foreløpig diskusjon	77
Kapittel 7: «Dette er ikke et amnesti»	78
7.1 Strategi overfor Lega Nord	78
7.2 Strategi overfor opinionen og opposisjonen	80
7.3 Var det et amnesti?	82
Kapittel 8: Arbeidskjøpernes sammensatte interesser	84
8.1 Tilbakevist: Påstanden om at arbeidskjøperne ikke ville søke	84
8.2 De offisielle representantene	85
8.2.1 Støtte til amnesti og kritikk av regjeringen	86
8.2.2 Tilfelle Veneto	86
8.2.3 Støtte til regjeringen og skepsis til andre arbeidskjøpere	88
8.3.1 Indre konflikter	90
8.3.2 En sammensatt gruppe	92
8.4 Det tause standpunktet: Masseoppsigelser og utpressing	95
8.4.1 Hvor omfattende var oppsigelsene?	96
8.4.2 Tredje kontrovers: om de papirløse kunne gå til sak mot sjefen	98
8.4.3 I realiteten lanserte de et <i>generelt</i> amnesti	101
Kapittel 9: Hvorfor lanserte Casa delle Libertà amnestiet?	103
9.1 Tre allmenne svakheter med front gate/back door-teorien	103
9.2 Funksjon og intensjon	105
9.2.1 Institusjonaliserte de maktesløsheten?	107
9.2.2 Var institusjonaliseringen regjeringens intensjon?	110
Kilder	120
Aviskilder	120
Lovkilder	120
Parlamentsdebattkilder	121
Andre kilder	121
Litteraturliste	122

## **Forkortelser**

**AN** - Alleanza Nazionale

**CGIL** – Confederazione Generale Italiana del Lavoro

**CNEL** – Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro

**CSIL** – Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori

**DS** – Democratici di Sinistra

**MSI** – Movimento Sociale Italiano

**UDC** – Unione dei Democratici Cristiani e di Centro

**UIL** – Unione Italiana del Lavoro

## **Italienske ord**

**Carta di soggiorno** – permanent oppholdstillatelse.

**Clandestini** – uønskete papirløse innvandrere (tilsvarende ord på norsk: «illegale»).

**Irregolari** – mer tolererte papirløse innvandrere (tilsvarende ord på norsk: «irregulære»).

**Extracomunitario** – innvandrere fra utenfor EU.

## **Sentrale aktører i oppgaven**

**Alfredo Mantovano** – sentral i AN og statssekretær i innenriksdepartementet under Berlusconi II-regjeringen.

**Bruno Tabacci** – parlamentsmedlem for regjeringspartiet UDC.

**Gianfranco Fini** – leder for AN og utenriks- og visestasminister under Berlusconi II-regjeringen.

**Gianpaolo Landi di Chiavenna** – innvandringspolitisk ansvarlig i AN.

**Giorgio Napolitano** – sentral i DS og innenriksminister under venstre regjeringen Ulivo. President i Italia fra 1996.

**Giulio Tremonti** – sentral i Forza Italia og finansminister under Berlusconi II-regjeringen.

**Livia Turco** – sentral i DS og sosialminister under venstre regjeringen Ulivo.

**Luigi Rossi Luciani** – representant for industriherrer i Veneto.

**Roberto Calderoli** – sentral i Lega Nord og reformminister fra 2004 under Berlusconi II-regjeringen.

**Roberto Maroni** – sentral i Lega Nord og arbeids- og velferdsminister under Berlusconi II-regjeringen.

**Rocco Buttiglione** – sentral i UDC og Europaminister under Berlusconi II-regjeringen.

**Silvio Berlusconi** – leder for Forza Italia og italiensk statsminister i henholdsvis 1994-95, 2001-2005, 2005-2006, 2008-.

**Umberto Bossi** – leder for Lega Nord og reformminister under Berlusconi II-regjeringen fram til han ble syk i 2004.

# Kapittel 1: Problemstilling, teori, kilder og disposisjon

## 1.1 Problemstilling

Under Silvio Berlusconi's andre koalisjonsregjering Casa delle Libertà (2001-2005) opplevde Italia en fordobling av landets innvandrerbefolkning.<sup>1</sup> I oktober 2001 var det registrert at 1,3 millioner innvandrere med formell oppholdstillatelse bodde i Italia. I januar 2006 hadde antallet økt til 2,67 millioner.<sup>2</sup> En stor del av denne økningen skyldtes at regjeringen lanserte, det som på daværende tidspunkt var, Europas største amnesti for papirløse innvandrere.<sup>3</sup> I løpet av 2002 og 2003 fikk 650 000 mennesker, som hadde bodd og arbeidet i landet uten tillatelse, lovlig opphold.<sup>4</sup>

Tiltaket kunne lett oppfattes som en selvmotsigelse: Amnestiet kom til tross for at regjeringen hadde erklært en hardere linje i «kampen mot illegal innvandring». Samtidig med amnestilanseringen ble en ny innvandringslov vedtatt. Lov nr 189/2002, bedre kjent som Bossi-Fini-loven, ble av mange oppfattet som et tydelig bevis på Berlusconi-regjeringens repressive, og til og med rasistiske, tendenser. Denne tolkningen har blitt godt hjulpet av at partilederne som ga navn til Bossi-Fini-loven, og som ledet an i den offentlige debatten om innvandring, begge kom fra såkalte antiinnvandringspartier: Gianfranco Fini fra det postfascistiske Alleanza Nazionale og Umberto Bossi fra det etnisknasjonalistiske Lega Nord.<sup>5</sup>

Det drivende spørsmålet i denne oppgaven er derfor:

- Hvorfor var det antiinnvandringsfronten Casa delle Libertà som lanserte Italias og Europas, inntil da, største amnesti for papirløse innvandrere?

### 1.1.1 Premisset for spørsmålet

Premisset for oppgavens problemstilling er at amnestilanseringen var et paradoks. Dette på to måter: 1) Amnestiet ble lansert til tross for at regjeringen hadde lovet å bryte med

---

<sup>1</sup> Hovedpartiene i denne regjeringen var Forza Italia, Alleanza Nazionale (AN), Lega Nord og Unione dei Democratici Cristiani e di Centro (UDC), som vil bli nærmere presentert i kapittel fire. Etter en krise i 2005 ble Berlusconi II-regjeringen avviklet av Berlusconi III-regjeringen som varte fram til mai 2006.

<sup>2</sup> Geddes 2008: 449.

<sup>3</sup> Spania kom senere i 2005 til å lansere et enda større amnesti, der 1,5 millioner fikk opphold.

<sup>4</sup> Istituto Nazionale di Statistica 2005.

<sup>5</sup> Eksempler på litteratur der et eller begge partiene omtales som antiinnvandringspartier: Calavita 2005, Wouter, Meindert og Tillie 2000, Lloyd 2003, Saggat 2003, Wouter, Meindert og Tillie 2005.

amnestipraksisen i Italia – siden 1980-tallet hadde landet bevilget en rekke amnestier til papirløse. 2) Et liberalt og «sjenerøst» innvandringspolitisk tiltak kom under en ellers innvandringsfiendtlig regjering.

Mens den første påstanden er en kjensgjerning, er den andre mer åpen for drøftning. Hvorvidt amnestiet kun skal tolkes som et liberalt tiltak, og hva man legger i at regjeringen var innvandringsfiendtlig, kan diskuteres. Det som kan slås fast med sikkerhet, er at Casa delle Libertà både før og under sine seks år i regjering i overveiende grad, også internasjonalt, ble oppfattet som streng, til og med repressiv, overfor innvandrere. Bossi-Fini-loven har blitt karakterisert som den hardeste innvandringsloven i Europa.<sup>6</sup> «Italy toughens immigrant stance,» meldte *BBC* da loven var i ferd med å vedtas i juni 2002.<sup>7</sup> «Fulfilling a campaign pledge to get tough with illegal immigrants, the conservative majority in Parliament approved legislation today,» rapporterte *The New York Times* og ramset opp de ulike innstramningene: Innvandrere måtte bevise at de hadde jobb for å kunne bli i landet, oppholdet skulle begrenses til varigheten av arbeidskontrakten, og utvisning ville bli lettere.<sup>8</sup>

I Italia rådet det på ingen måte konsensus om den nye loven. To jurister sammenliknet den med de antijødiske lovene fra 1938.<sup>9</sup> Da en opposisjonspolitiker fra Rifondazione Comunista ble bedt om å kommentere Bossi-Fini-loven, svarte hun først at det ikke fantes tilstrekkelige adjektiver for å beskrive den – før hun kom på fem: *urettferdig, fascistisk, motbydelig, undertrykkende og rasistisk*.<sup>10</sup> En representant fra det mer venstremoderate Democratici di Sinistra (DS) erklærte at regjeringen med den nye politikken nå kom til å skape et klima av frykt og hat.<sup>11</sup>

Bossi-Fini-loven kom på plass ett år etter angrepet på tvillingtårnene i New York. Bare en måned før loven ble vedtatt, hadde politikerens Pim Fortuyn, kjent for sine antiislamske holdninger, blitt myrdet under den nederlandske valgkampen. Og ikke lenge

<sup>6</sup> Geoff 2005: 62.

<sup>7</sup> «Italy toughens immigrant stance,» *BBC News*, 4. juni 2002. Tilgjengelig på nettsiden: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2024876.stm>. Avlest: 16. mars 2010.

<sup>8</sup> Tagliabue, John: «Italy Moves to Tighten Immigration Laws After a Stormy debate,» *The New York Times*, 5. juni 2002.

<sup>9</sup> Ballerini og Benna 2002.

<sup>10</sup> Tagliabue, John: «Italy Moves to Tighten Immigration Laws After a Stormy debate,» *The New York Times*, 5. juni 2002.

<sup>11</sup> «Italy toughens immigrant stance,» *BBC News*, 4. juni 2002. Tilgjengelig på nettsiden: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2024876.stm>. Avlest: 16. mars 2010.

før der igjen hadde franske medier erklært «danske tilstander» da den høyrepopulistiske Jean-Marie LePen kom til sisterunden i det franske presidentvalget. «Danske tilstander» var konnotert med fremmedfrykt ettersom Danmark var et pionérland når det gjaldt innstramning på rettigheter og muligheter til familiegjenforening og asyl. I Østerrike var motstanden mot innvandring ledet av Jörg Haider, som allerede i 2000 var blitt medlem av den østerrikske koalisjonsregjeringen. Haider var blant annet notorisk kjent for sin uttalelse om at «det tredje riket hadde en velfungerende arbeidsmarkedspolitik». <sup>12</sup>

Det er i denne europeiske trenden Casa delle Libertàs regjeringstid plasseres. Som *The New York Times* kommenterte: «Prodded by the recent electoral successes of anti-immigrant conservative parties, governments across Europe have been hastening to devise stronger barricades.» <sup>13</sup> Under EU-toppmøtet i Sevilla, juni 2002, var Silvio Berlusconi en aktiv støttespiller da den britiske statsministeren Tony Blair foreslo økonomiske sanksjoner mot tredje verden-land som ikke aktivt forhindret emigrasjon til EU. <sup>14</sup> I avisspaltene, der den allmenneuropeiske kampen mot først og fremst papirløs innvandring ble kommentert, ble Italia ofte trukket fram som et av de strengeste. <sup>15</sup> Med vedtaket av Bossi-Fini-loven hevdet for eksempel *The New York Times* at «the government of Prime Minister Silvio Berlusconi has taken the lead in the struggle». <sup>16</sup>

At det var denne regjeringen som også sørget for amnesti, gjør det imidlertid vanskeligere å tolke Casa delle Libertàs innvandringspolitikk kun under en repressiv merkelapp. At det i tillegg kom til å gjelde et såpass stort antall mennesker, 650 000, vekker også det umiddelbare inntrykket av sjenerøsitet. Enkelt definert er «amnesti» en myndighetsbeslutning som ettergir eller fritar noen fra en idømt straff eller eventuell tiltale, som kan motiveres av taktiske så vel som humanitære årsaker. <sup>17</sup> Men ordet vekker i seg selv assosiasjoner til tilgivelse eller barmhjertighet. Historikeren Paul Ginsborg mener at det fins en dyptliggende tendens i italiensk politikk til å tilgi og glemme, av

<sup>12</sup> «Profile: Controversy and Joerg Haider,» *BBC News*, 29. februar, 2000.

<sup>13</sup> Tagliabue, John: «Italy Moves to Tighten Immigration Laws After a Stormy debate,» *The New York Times*, 5. juni 2002.

<sup>14</sup> Forslaget ble avvist etter særlig motstand fra Sveriges Göran Persson og Frankrikes Jacques Chirac. Castles, Stephen: «Blair under fire after tactical retreat on immigration,» *The Independent*, 24. juni 2002.

<sup>15</sup> Se for eksempel Rossavik, Frank: «EU-krangel om innvandring øker,» *Bergens Tidende*, 13. Juni 2002.

<sup>16</sup> Tagliabue, John: «Italy Moves to Tighten Immigration Laws After a Stormy debate,» *The New York Times*, 5. juni 2002.

<sup>17</sup> Amnesti kan for eksempel være en praktisk metode for myndigheter til å få kontroll over ulovlig våpenhold ved at eierne får levere dem inn uten at de blir straffet for lovbruddet.

katolsk opprinnelse.<sup>18</sup> Selv om han først og fremst sikter til det italienske krigsoppgjøret eller perioden etter korrupsjonsskandalene på 1990-tallet, viser det uansett at amnesti ikke har vært et fremmed politisk redskap i landet. Selv brukte ikke regjeringens representanter ordet amnesti, på italiensk «sanatoria», men regularisering.<sup>19</sup> Ikke bare ga regjeringen lenge inntrykk av at den aldri kom til å bevilge noe fritak fra deportasjon, selv lenge etter at den hadde lovfestet dette fritaket, insisterte den på at det ikke var et amnesti, slik opposisjonen og mediene kalte det. Den semantiske uenigheten fjernet uansett ikke det faktum at langt flere enn noen kunne forestille seg, fikk lov til å bli i landet til tross for at den opprinnelige planen tilsynelatende var at de skulle kastes ut. Denne kjensgjerningen har bidratt til at en del akademisk litteratur har vektlagt at innvandringspolitikken under Casa delle Libertà var langt mindre restriktiv enn ryktet – og regjeringens retorikk – skulle tilsi.<sup>20</sup>

## **1.2 Annen forskning og teoretiske utgangspunkter**

Den italienske innvandringspolitikken ble først et akademisk tema fra og med midten av 1990-tallet.<sup>21</sup> At slike studier tilhører et relativt ungt felt skyldes blant annet at innvandring først ble et tydeligere tema på den politiske dagsordenen i denne perioden og at akademikere ble invitert til å ta del i beslutningsprosessene.<sup>22</sup> Temaet har først og fremst blitt behandlet av jurister, sosiologer og statsvitere. Få historikere har skrevet om nyere italiensk innvandringspolitisk historie. Delvis skyldes dette at italiensk samtidshistorie sjelden beveger seg så nært egen samtid som en behandling av dette emnet ville kreve.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> Ginsborg 2003: 314.

<sup>19</sup> Etymologisk betyr *sanatoria* helbredelsestiltak. På italiensk brukes dette også om politiske tiltak som kan oversettes til amnesti. Det italienske ordet *amnestia* refererer kun til fengselsamnesti.

<sup>20</sup> Se blant annet Colombo og Sciortino 2003, Zincone 2006 og Geddes 2008, Albertazzi og McDonnell 2005.

<sup>21</sup> I innvandringsforskningens tidlige fase, på 1980-tallet, var fokuset først og fremst på innvandrerbefolkningens demografiske og nasjonale sammensetning og innvandreres deltakelse på arbeidsmarkedet. Sentrale forskere her har blant annet vært Enrico Pugliese, Maurizio Ambrosini og Emilio Reyneri.

<sup>22</sup> Zincone og Caponio 2006.

<sup>23</sup> Et unntak er Luca Einaudi som i sin større framstilling av Italias innvandringspolitiske historie fra 1800-tallet til i dag, vier et helt kapittel til Berlusconi-perioden 2001-2006. Einaudi 2007. Noen britiske historikere, som John Foot og Paul Ginsborg, har skrevet om Italias nyere innvandringshistorie på 1980- og 90-tallet.

Bossi-Fini-loven har vært gjenstand for en del akademisk behandling. I denne framstillingen vil jeg ta utgangspunkt i forskning som mer eller mindre direkte berører oppgavens problemstilling. Tre sentrale artikler – forfattet av henholdsvis sosiologene Andrew Geddes; Giovanna Zincone; Asher Colombo og Giuseppe Sciortino – har søkt å forklare hvordan Bossi-Fini-loven, og amnestiets rolle i denne politikken, kom på plass og i hvilken grad politikken skal betraktes som et paradoks.

Ifølge Andrew Geddes dreide paradokset seg først og fremst om et kompromiss mellom motstridende ideologier og interesser som hele tiden var underliggende i koalisjonsregjeringen.<sup>24</sup> Amnestiet kom som et resultat av en dragkamp internt i regjeringen, der *Unione dei Democratici Cristiani e di Centro* (UDC) vant, mens *Lega Nord* tapte. Avgjørende var de praktiske begrensningene som sto i veien for *Lega Nord*s restriktivitet: behovet for utenlandsk arbeidskraft i visse sektorer, landets nærhet til store emigrasjonsland og at den italienske kysten var vanskelig å kontrollere. Det som åpnet rommet for kompromisset internt i regjeringen, var at *Alleanza Nazionale* (AN) hadde et parallelt ønske om å bli oppfattet som moderate, mens *Forza Italia* – regjeringens hovedparti – var i utgangspunktet lite opptatt av innvandringsspørsmålet. Den skjulte sannheten bak paradokset var altså først og fremst at politikken var utfallet av forhandlinger i en sammensatt koalisjonsregjering.

Giovanna Zincone trekker i større grad inn utenomparlamentariske aktørers rolle, og vektlegger dermed betydningen av den relative kontinuiteten mellom den tidligere sentrumvenstre-regjeringen – *Ulivo* – og *Casa delle Libertà*s politikk på feltet.<sup>25</sup> Disse utenomparlamentariske aktørene besto av byråkrater, katolske pressgrupper og arbeidskjøperorganisasjoner i en «unlikely alliance» med fagforeninger. At en tidligere politisk praksis, preget av flere amnestier, ble videreført av disse representantene, er en del av forklaringen på paradokset. At regjeringen hadde lovet å ta grep om det store undergrunnsmarkedet, ble ifølge Zincone til slutt en «politisk boomerang» som avslørte de papirløses rolle i det italienske arbeidsmarkedet.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Geddes 2008.

<sup>25</sup> Studien er basert på aviskilder – *Corriere della Sera*, *La Repubblica*, *Il Sole 24 Ore* og *La Stampa* – og intervjuer med sentrale politiske aktører. Zincone 2006.

<sup>26</sup> Zincone 2006: 362.

Asher Colombo og Giuseppe Sciortino forklarer den politiske prosessen i forkant av Bossi-Fini-loven med hovedvekt på den interne meklingen i regjeringen. De deler Geddes' utgangspunkt om UDCs viktige rolle på aktørnivå og businessverdenens interesser på det strukturelle planet, men trekker konklusjonen et hakk lenger: Amnestiet var ikke et paradoks, men en bekreftelse på den restriktive intensjonen som ellers preget Bossi-Fini-loven:

[T]he introduction of a new amnesty is totally consistent: in closing the front door and discouraging active policies – as shown by, among other things, what happened in the case of the immigration decree for 2002 – it leaves the back door open to illegal entry followed by an amnesty.<sup>27</sup>

Måten myndighetene åpnet bakdøren på, var ifølge Colombo og Sciortino ved å ikke gjøre noe særlig med porten der den største papirløse innvandringen faktisk entret turismen. Derfor spekulerer de på om mange av de restriktive tiltakene egentlig var «purely rhetorical» med formål om å «focusing the attention of the public and the opposition on the repressive side of this measure».<sup>28</sup> Grunnen til at det var viktig å formidle et budskap om restriktivitet, var antakelsen om at det fantes en betydelig innvandrings skeptisk opinion i landet. Tiltakene som skapte størst debatt, var bruk av marinen mot båtflyktninger og at det skulle tas fingeravtrykk av alle innvandrere. Ifølge Colombo og Sciortino ville disse tiltakene ha liten effekt «given the limitations on any naval involvement as a result of international maritime law»,<sup>29</sup> og at fingeravtrykk «does not change things much for the vast majority of newly arrived illegal immigrants coming into the country mainly on tourist visas».<sup>30</sup>

At Italias innvandringspolitikk kan tolkes som et slikt dobbeltspill, er blitt påpekt tidligere. Historiker John Foot beskriver den som en «front gate/back door»-modell: Grunnen til at den papirløse innvandringen økte i løpet av 1970- 80- og 90-tallet til tross

<sup>27</sup> Regjeringsdekretet ble holdt tilbake av den ansvarlige ministeren. Colombo og Sciortino 2003: 176.

<sup>28</sup> Colombo og Sciortino 2003: 172 og 175.

<sup>29</sup> Colombo og Sciortino 2003: 175.

<sup>30</sup> Colombo og Sciortino 2003: 172.

for opptrappede kontroller, skyldtes at myndighetene tillot det.<sup>31</sup> Zincone har også beskrevet politikken som «[t]he policy of closing the front door of legal entry, while keeping the back door for illegal half open».<sup>32</sup> Colombo og Sciortino oppsummerer allment at «Italian immigration policy is based on the basic rejection of active entry in favor of backdoor or illegal entry followed by amnesties».<sup>33</sup>

Front gate/back door-teorien har vært benyttet i beskrivelsen av andre samtidige innvandringspolitiske systemer, deriblant det japanske og sørkoreanske, men særlig slektskap har den med forklaringer på hvorfor den papirløse innvandringen fra Mexico til USA vedvarte på 1900-tallet.<sup>34</sup> Den amerikanske politikken har blitt forstått som en mer eller mindre aktiv strategi fra myndighetenes side for å sikre en fleksibel arbeidsstyrke: Den papirløse innvandringen har *ikke* vært en konsekvens av statens svakhet når det gjaldt for eksempel kontroll av grensene – eller som Geddes skriver: beslutningstakernes møte med de praktiske begrensningene – men av arbeidskjøpernes interesser og myndighetenes tilrettelegging for disse. Som Sciortino skriver: «Such models try to prove that what seems irrational and blind to many, is in fact rational and sophisticated.»<sup>35</sup>

Hvordan skal amnestier for papirløse plasseres i dette «back door policy»-systemet? Umiddelbart kan det virke som om de står i motsetningsforhold til myndighetenes mål om å sikre arbeidskjøpernes tilgang på en juridisk sårbar arbeidskraft. Men ifølge sosiologene Robert Bach og Alejandro Portes har det motsatte vært tilfellet: Amnestiene har ofte *tilhørt* systemet ved at myndighetene implisitt har godkjent arbeidskjøpernes praksis, og i forbindelse med dette har amnestiene vært med på å reprodusere de tidligere papirløses maktesløshet ved at deres svake posisjon har blitt *institusjonalisert*.

Bach bruker Carter-administrasjonens amnesti i 1979 som eksempel. Ifølge ham tilbød Carter meksikanske innvandrere en «paternalistic protection in return for their successful work behavior in the U.S.» gjennom amnestiet.<sup>36</sup> Videre skriver han:

---

<sup>31</sup> Foot mener dette dobbeltspillet er bakgrunnen for det begrepsmessige skillet mellom de klart uønskete *clandestini* og de mer tolererte *irregolari* – som ga myndighetene mulighet til å sortere «those migrants they want from those they do not want». Foot 1995: 136.

<sup>32</sup> Zincone 1999: 55.

<sup>33</sup> Colombo og Sciortino 2004: 66.

<sup>34</sup> Om Japan og Sør-Korea se Cornelius, Tsuda, Martin og Hollifield 2004.

<sup>35</sup> Sciortino 2000: 217.

<sup>36</sup> Bach 1978: 553.

The key to their successful behavior and the reason for legalizing the flow is to enforce the temporary status of the immigrant, which ensures his/her exclusion from participation in the U.S. and renders the immigrant powerless.<sup>37</sup>

Tolkningen av at amnestiet egentlig bare reproduerte den papirløses avmektige posisjon, baserer Bach på at oppholdsstatusen og arbeidet skulle være *midlertidig* med Carter-tiltaket.<sup>38</sup> At den som fikk amnesti, ikke var garantert varig opphold, innebar at hun hadde en svakere forhandlingsposisjon på arbeidsmarkedet enn innfødte arbeidere, og gjorde henne avhengig av myndighetenes nåde *i tillegg* til arbeidskjøpernes.<sup>39</sup> Bach finner også belegg for denne tolkningen i hvordan myndighetene legitimerte amnestiet, blant annet siterer han en sjef for The Immigration and Naturalization Service:

If you somehow miraculously rounded by several million illegal aliens, what would you have? ... You'd have to find U.S. workers willing to take menial, low paying jobs. You'd have to relocate a lot of them.<sup>40</sup>

Carter-administrasjonens amnestilansering hvilte altså på premisset om at de papirløse hadde fysisk tunge og lavt betalte jobber. At deres positive funksjon ble tilskrevet at de frigjorde innenlandsk arbeidskraft til sosial mobilitet, i kombinasjon med at oppholdsstatusen skulle være midlertidig og innebar færre sosiale rettigheter, låste dem også i sterkere grad til denne delen av arbeidsmarkedet, ifølge Bach:

The implication of this defence is that the complementary nature of immigrant labor relies on the fact that the immigrants remain in low positions, uprooted and alone, and lacking aspirations for advancement.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Bach 1978: 553.

<sup>38</sup> «The temporary resident alien, once registered, may be deported in five years.» Bach 1978: 554

<sup>39</sup> Amnestiet var todelt. De som kunne bevise å ha kommet før 1970, fikk permanent oppholdstillatelse. De som hadde kommet etter 1970 og før 1977, fikk status som *temporary resident alien*. De færreste tilhørte den første gruppen. Det er den siste gruppen Bach tar utgangspunkt i.

<sup>40</sup> Bach 1978: 552.

<sup>41</sup> Bach 1978: 553.

Alejandro Portes deler denne tolkningen av Carter-amnestiet.<sup>42</sup> Han vektlegger særlig hvordan den midlertidige oppholdsstatusen i praksis betydde færre sosiale rettigheter:

It will give illegal workers temporary work permits without access to permanent residence and citizenship – which would strengthen their capacity for organization; without the right to bring their families – which would force increases in salaries and social costs for the state; and without a «flow» of social security benefits – which would eventually render their labor as expensive as that of domestic workers. [...] *Thus, while these proposals will reduce the vulnerability and exploitation of illegal workers, they will still preserve many of the features which have made immigrant labor attractive in the past.*<sup>43</sup>

Kan amnestiet som kom i kjølvannet av Bossi-Fini-loven, forstås på samme måte? Denne oppgaven er ingen sammenlikning mellom det amerikanske tilfellet på 1970-tallet og det italienske i 2002. Front gate/back door-teorien vil heller brukes som et utgangspunkt for tolkningen av hva som skjedde under utformingen av Casa delle Libertà's innvandringspolitikk. Derfor stiller jeg følgende underspørsmål til oppgavens problemstilling:

- Lanserte Casa delle Libertà amnestiet for å sikre arbeidskjøperne billig og juridisk sårbar arbeidskraft?

Dersom amnestiet egentlig institusjonaliserte innvandrerenes maktesløshet, settes forutsetningen om at amnestiet var et liberalt og sjenerøst tiltak (overfor innvandreren) på prøve. Et svar på dette vil kunne gi større klarhet i hvorvidt amnestiet skal forstås som et faktisk paradoks, eller om det egentlig «confirmed rather than contradicted» Bossi-Fini-lovens restriktive linje.<sup>44</sup> Dersom det ikke var et paradoks, gjenstår det å forklare dragkampene i regjeringen. Herunder ligger det et spørsmål om i hvilken grad det er rimelig å si at institusjonaliseringen av maktesløsheten var *intendert* fra myndighetenes

---

<sup>42</sup> Portes 1978: 478-482.

<sup>43</sup> Portes 1978: 481 (min utheving).

<sup>44</sup> Slik Colombo og Sciortino 2003 hevder.

side. For å forstå den eventuelle intensjonen vil jeg prøve å gå så konkret som mulig inn i den politiske prosessen, debatten og praksisen. I følgende avsnitt går jeg nærmere inn på hvordan spørsmålene vil besvares.

### **1.3 Disposisjon**

En rekke forutsetninger må på plass før oppgavens hovedproblemstilling kan drøftes.

For det første: Spørsmålet om *hvorfor* Casa delle Libertà gjorde som den gjorde, krever en redegjørelse for *hvordan* den gjorde det. Mye av denne oppgaven vektlegger derfor samspillet, forhandlingene og kranqlingen mellom de politiske aktørene, samt hvordan de forholdt seg til arbeidskjøpernes interesser gjennom prosessen.

For det andre: Aktørenes handlingsmåter og holdninger sto i relasjon til rollen de papirløse spilte (eller hadde fått tildelt) i det italienske samfunnet. Et underliggende problem i tesen om at amnestiets oppgave var å sikre arbeidskjøperne billig og juridisk sårbar arbeidskraft, er at de papirløse ikke bare ble betraktet som en økonomisk ressurs for landet: De ble også opplevd som en betydelig trussel mot samfunnsordenen. Dette trusselbildet var det *egentlige* utgangspunktet for Casa delle Libertàs posisjon, og satte særlig preg på valgkampen i 2000-2001. Forståelsen av denne doble – motstridende – rollen de papirløse spilte, er grunnleggende for å begripe den politiske konflikten.

For det tredje: Før man kan slå fast hvorvidt Casa delle Libertà hovedsakelig lanserte amnestiet for å tekkes arbeidskjøpernes interesser, forutsettes en redegjørelse for disse interessene og hvordan man skal forstå «den produktive verdens» behov for utenlandsk arbeidskraft.

For det fjerde: Den ovenfor nevnte tesen er i en viss forstand kontraintuitiv. Man skulle anta at amnestiet til de papirløse heller *styrket* deres maktposisjon i forhold til sjefen nettopp fordi de dermed ble *mindre* juridisk sårbare. I hvilken forstand det eventuelt institusjonaliserte maktesløsheten, blir derfor nødvendig å forklare.

Et viktig mål for Casa delle Libertà var å skille seg (hvert fall tilsynelatende) fra tidligere regjeringers innvandringspolitikk. Kapittel to vier jeg derfor til en kortere oversikt over den innvandringspolitiske praksisen i Italia før Casa delle Libertàs tid. I kapittel tre presenterer jeg bakgrunnen for det papirløse nærværet i Italia og den doble rollen de papirløse spilte i samfunnet. I kapittel fire, fem og seks beskriver jeg hvordan Casa delle Libertà gikk fra å være amnestimotstandere under valgkampen i forkant av

valget i 2001, til å lansere det største amnestiet i italiensk historie i 2002. Disse tre kapitlenes formål er å redegjøre for dragkampen internt i regjeringen, hvilken rolle arbeidsskjøpernes interesser spilte i debatten, og å drøfte hvorvidt amnestiet skal forstås som et paradoks eller ikke. Som en forlengelse av paradoksdiskusjonen drøfter jeg begrepskampen om *ordet* amnesti i kapittel sju. I kapittel åtte problematiserer jeg arbeidsskjøpernes interesser og regjeringens forhold til disse. I kapittel ni går jeg mer teoretisk til verks og drøfter oppgavens hovedproblemstilling med utgangspunkt i tesen om at amnestiet institusjonaliserte maktesløsheten til de (tidligere) papirløse.

#### **1.4 Om kildene**

Aviser har vært oppgavens viktigste kildekategori, og har bidratt til å gi oversikt over hendelsesforløpet, innsikt i de mest konfliktfylte spørsmålene, i hva politikerne kommuniserte til offentligheten og eventuelt reaksjonene i opinionen. Ved flere anledninger har avisene vært kildene som sto nærmest saksforholdet. Dette gjaldt særlig intervjuene med de aktørene som ikke deltok direkte i parlamentsdebattene. Mye av stedsreportasjene har gitt informasjon som vanskelig kunne latt seg finne andre steder.<sup>45</sup> At TV i nyere tid har vært et langt viktigere medium i Italia – et land med relativt få avislesere – kan ha satt sitt preg på den trykte pressens journalistikk. Det er for eksempel blitt hevdet at avisene i større grad har henvendt seg til grupper med politisk og økonomisk makt.<sup>46</sup> I tillegg til rapportører kan avisene derfor også anses som politiske aktører. Sjangermessig har for eksempel kommentarjournalistikk vært vanligere enn ren rapportering av begivenheter.<sup>47</sup> Likevel har jeg brukt avisene først og fremst som beretninger. I den sammenheng er det verdt å nevne at nyere italiensk journalistikk ofte har blitt definert som «politisk sensasjonalisme»: «events must be produced that [...] pit political rivals against each other in dramatic, exciting, and involving confrontations».<sup>48</sup> I avisenes dekning av oppgavens tema finner man mange eksempler på dramatisering og eventuelt forenkling av politiske konflikter, med overskrifter som «åpen krig i

---

<sup>45</sup> Stedsreportasjene har blant annet gitt beskrivelser av køer utenfor post- eller fagforeningskontorer, demonstrasjoner og streiker.

<sup>46</sup> Enzo Forcella sitert i Mancini 2000: 321.

<sup>47</sup> Mancini 2000: 320.

<sup>48</sup> Mancini 2000: 322.

regjeringen». <sup>49</sup> At journalistene kunne ha interesse av å sette politikere opp mot hverandre, og dermed i seg selv ha en virkelighetsskapende funksjon, må derfor ha i mente. <sup>50</sup> Konfliktvinklingen preger denne oppgaven, noe som nettopp kan skyldes at den hviler mye på slike konfliktsøkende kilder. Samtidig er det sannsynlig at temaet, fordi innvandring nesten alltid er kontroversielt, var fullt av spenninger uavhengig av mediene. For eksempel viser referatene fra parlamentsdebatten en nesten like aggressiv og konfliktfylt tone hos aktørene. Men man kan heller ikke se bort fra at noe av konfliktnivået kunne være spill for galleriet. På samme måte som aviser (og andre frie medier) er prekære som myndighetsuavhengige kilder, er det uansett ikke til å komme bort fra at politikere vet å bruke pressen til egen fordel. Hos noen kunne det finnes interesser i at uenighetene ble framstilt som større enn de var i praksis. Særlig gjaldt dette Lega Nord, som med sin antiestablishmentprofil hadde behov for å «be *seen to be strongly critical of at least some of the 'national' and 'professional' politicians with whom it (reluctantly) governs*». <sup>51</sup>

Jeg har forsøkt å sikre meg mot ensidig dekning og eventuelt forvridde vinklinger ved et relativt bredt utvalg, både når det gjelder politiske preferanser og redaksjonelle linjer, av aviser. Hovedaviser jeg har gjennomgått, i perioden fra august 2001 til desember 2002 og utvalgte tidspunkter før august 2001 og i 2003, er:

- *Corriere della Sera*. Den største dagsavisen i Italia, ansett for å befinne seg på sentrum/høyresiden. <sup>52</sup>
- *La Repubblica*. Den neststørste dagsavisen i landet, til venstre for *Corriere della Sera*, kjent for å være sterkt kritisk til Silvio Berlusconi. <sup>53</sup>
- *Il Sole 24 Ore*. Høyreorientert næringslivsavis, eid av Confindustria, den største arbeidskjøperorganisasjonen i landet.

---

<sup>49</sup> Særlig har dette gjeldt *La Repubblica* og *Corriere della Sera* i større grad enn *Il Manifesto* og *Il Sole 24 Ore*.

<sup>50</sup> Tjelmeland 2004.

<sup>51</sup> Albertazzi og McDonnell 2005: 959.

<sup>52</sup> Før 2006-valget erklærte redaktøren at han håpet Ulivo, sentrum/venstre-blokken, kom til å vinne, men at standpunktet hans ikke var «bindende for hele staben av medredaktører og aviskommentatorer». Mieli, Paolo: «La scelta del 9 aprile», *Corriere della Sera*, 28. mars 2006.

<sup>53</sup> Berlusconi-kritikken kan ha sammenheng med at *La Repubblica* eies av en annen av landets finansguruer.

- *Il Manifesto*. Dagsavis som kaller seg kommunistisk, men som alltid har vært partipolitisk uavhengig. Sterkt kritisk til Bossi-Fini-loven.

I tillegg har jeg sett på ANs og Lega Nords partiaviser – *Secolo d'Italia* og *La Padania* – i utvalgte perioder som var særlig begivenhetsrike. Disse har jeg brukt som kilde til utdyping og detaljer om de to mest sentrale partienes meninger. Der det i notene ikke står navnet til journalisten til en artikkel, skyldes dette at avisen ikke har oppgitt dette. Ved få tilfeller har jeg kommet borti at avisene kom med motstridende opplysninger.<sup>54</sup> Først og fremst dekket de prosessen fra ulike vinkler: Mens *Corriere della Sera* og *La Repubblica* fokuserte mest på det politiske spillet og krangelen internt i regjeringen, var *Il Sole 24 Ore* mer opptatt av økonomiske aspekter og *Il Manifesto* mer samfunnsorientert.<sup>55</sup> *Il Sole 24 Ore* intervjuet mange næringslivsrepresentanter, mens *Il Manifesto* var den eneste avisen som ga relativt stor plass til intervjuer med papirløse arbeidere, hushjelper, fagforeningsrepresentanter og menneskerettighetsorganisasjoner. Helt på den andre siden befant *Secolo d'Italia* seg, der først og fremst AN-representanter var intervjuet, som bevilget regjeringens politikk mye positiv omtale. Det er heller ikke nøytralt hvilke sitater en journalist velger ut: Da kommunistavisen hadde et større oppslag med kritiske uttalelser fra den katolske organisasjonen Caritas, hadde ANs partiavis et oppslag med positive uttalelser fra samme organisasjon, publisert samme dag.

Avisene refererte mye til parlamentsdebattene, høringsuttalelsene, lovforslagene, lovene og rundskrivene som presiserte reglene og prosedyrene ved amnestiet. Dette er blitt sjekket opp mot primærkildene. Av plenumsdebattene i parlamentet har jeg gått gjennom de stenografisk nedtegnede referatene. Fra komitédebattene har jeg kun funnet vanlige referater. Alle kildene – unntatt noen få engelskspråklige avisartikler – har vært på italiensk. Grunnet begrenset kompetanse i italiensk byråkrati- og jusspråk, har jeg støttet meg en del på avisenes og annen litteraturs tolkninger av lovene. Oversettelsene er mine egne, og det er nok verdt å minne om at i oversettelser ligger det i seg selv meningsforklaringer det kan strides om.

<sup>54</sup> Et eksempel er hvordan UDC forholdt seg til Bossi-Berlusconi-forslaget i 2000: *Il Sole 24 Ore* rapporterte om motstand, mens *La Padania* meldte om støtte.

<sup>55</sup> Som forøvrig ofte var preget av en sterk sarkastisk tone mot Bossi-Fini-loven og hele regjeringen.

### **1.5 Avgrensninger og forbehold**

Selv om jeg har valgt kildene ut fra spørsmål om gangen i den politiske prosessen, har også kildene vært med på styre fokuset mitt. De jeg har brukt, omhandler først og fremst innenrikspolitiske kamper i landet. Italias forhold til EU og den opptrappende europeiske integrasjonen ligger der som et bakteppe, men disse perspektivene vies lite plass.

I oppgaven problematiseres arbeidskjøpersiden og høyreregjeringen, mens opposisjonen og fagbevegelsen betraktes bare ut fra sitt forhold til hovedaktørene. At disse gruppene ikke nyanseres særlig, kan få dem til å framstå som mer stillestående og samkjørte enn de i realiteten var.

Til sist vil jeg problematisere en viktig utelatelse: I denne framstillingen gjøres islamofobien i Italia (som også preget resten av Europa i perioden) mye mindre relevant enn det den antakelig var for det politiske klimaet. Utelatelsen skyldes at jeg har valgt å vektlegge økonomisk-strukturelle forhold mer enn kulturelle konflikter. Likevel er det verdt å nevne at gjennomgangen av avisene i denne perioden ga innsikt i at innvandrings skepsisen i Italia i økende grad ble spesifisert til å gjelde muslimer.

## Kapittel 2: Tidligere regjeringers praksis, 1979-1998

Casa delle Libertà ønsket å innføre en ny innvandringspolitisk æra i Italia. Under hele 1980- og 90-tallet økte antallet papirløse. Utviklingen i denne perioden må hele tiden betraktes i lys av parallelle prosesser: *utviklingen i den italienske økonomien* – fra storindustri til postfordistiske produksjonsforhold; *det endrede migrasjonsmønsteret* – økningen i innvandringen fra fattigere deler av verden; *den europeiske integrasjonen* – Italias arbeid for å bli en likeverdig partner i Schengen-samarbeidet; *endringer i debatten* – større fryktfokus i media og den innvandrings skeptiske retorikken til Lega Nord.

Selv om hver ny innvandringslov skulle stanse den irregulære innvandringen, ble det alltid bevilget et nytt amnesti.<sup>56</sup> Amnestiene ble alltid lansert som ekstraordinære krisetiltak, men hyppigheten av dem vitnet om at de kunne tolkes som Italias *de facto* innvandringspolitikk.<sup>57</sup> Til sammen hadde nesten 700 000 mennesker oppnådd lovlig oppholdsstatus gjennom amnestiene.<sup>58</sup> Frykten for at amnestipraksisen oppmuntret til mer papirløs innvandring og svekket tiltroen til den italienske statens evne til å håndtere migrasjonen, førte til at den havnet under et alt mer kritisk blikk. Kritikken kom særlig til uttrykk fra Casa delle Libertàs medlemmer under valgkampen i perioden 1999-2001. Da de kom i posisjon, ble det dermed viktig å skille seg ut fra tidligere regjeringer.

I dette kapittelet presenterer jeg derfor en kort oversikt over innvandringspolitikken før Bossi-Fini-lovens tid.

### 2.1 Kort oversikt over innvandringspolitikken før 1998

- **Før 1986** var innvandringspolitikken regulert av en Mussolini-lov fra 1931, kombinert med ulike administrative praksiser.<sup>59</sup> I 1979 og 1982 lanserte arbeidsdepartementet to amnestier med betingelser om at man hadde eller kom til

<sup>56</sup> Disse dobbeltsignalene har ført til merkelapper som «motsetningsfylt» og «schizofrent» om den italienske politikken. Se blant annet Foot 1995, Pastore 2004 og Pascale 2002.

<sup>57</sup> Noe som også påpekes i Anastasia, Bragato, Rasesa 2004: 104.

<sup>58</sup> 1986-amnestiet legaliserte 120 000. På 1990-tallet var tallene følgende: 1990: 217 626, 1995: 244 492, og 1998: 217 124. Se Istituto Nazionale di Statistica 2005. Noen av disse 700 000 som fikk opphold gjennom amnesti, hadde fått amnesti tidligere – ettersom ingen av amnestiene innebar permanent oppholdstillatelse.

<sup>59</sup> 1931-loven kom i forbindelse med Benito Mussolinis ønske om å forhindre utvandring fra Italia. Derfor sa loven lite om reguleringen av de få innvandrerne som var i og kom til landet på det tidspunktet. Christensen 1996: 467.

å få en legitim jobb. Manglende publisitet rundt tiltakene og byråkratisk ineffektivitet gjorde at et ganske ubetydelig antall oppnådde formell oppholdsstatus ved disse amnestiene.<sup>60</sup>

- **Lov nr 943 fra 1986** anses som Italias første innvandringslov. For første gang ble rett til familiegjenforening, samt andre kulturelle og sosiale rettigheter, anerkjent av loven. Samtidig ble det nedfelt at italienere hadde forrang på arbeidsmarkedet. Et prinsipielt mål var å sikre opphold til papirløse, både arbeidere og arbeidssøkende. Derfor har loven ofte blitt referert til som *La Sanatoria* (amnestiet).<sup>61</sup> 120 000 fikk amnesti i denne perioden.
- **Martelli-loven fra 1990** hadde både liberale og restriktive sider. Innvandrere fikk like rettigheter til jobb som italienske statsborgere, og det ble åpnet for at flere kunne søke asyl. Inntil da hadde asylretten i hovedsak vært forbeholdt folk fra østblokken. På den andre siden skulle grensekontrollen intensiveres, utvisning opptrappes og innreisetillatelse kobles tettere til arbeidskraftbehovet.<sup>62</sup> Samtidig kom et nytt amnesti: Alle papirløse – arbeidere, selvstendig næringsdrivende, studenter, arbeidsløse – kunne søke oppholdstillatelse.<sup>63</sup> 218 000 mennesker fikk opphold – på daværende tidspunkt var dette Europas største amnesti.<sup>64</sup>
- **Dini-dekretet i 1995** siktet på å opptrappe deporteringspraksisen, og var presset fram av Lega Nord.<sup>65</sup> Som kompensasjon for de strenge tiltakene kom et nytt amnesti. Det krevdes at man hadde gyldige identitetspapirer og en skriftlig bekreftelse på forespeiling om ansettelse. 245 000 fikk opphold.

---

<sup>60</sup> Christensen 1996: 475.

<sup>61</sup> King og Andall 1999: 153.

<sup>62</sup> King og Andall 1999: 153.

<sup>63</sup> Forutsetningen var at man hadde ankommet til Italia før 31. desember 1989. De eneste som var ekskludert, var straffedømte.

<sup>64</sup> Foot 1995: 147.

<sup>65</sup> Dekret 489/1995. Artikkel 77 i den italienske grunnloven tillater ved unntakstilfeller at regjeringen kan presentere midlertidige ordninger som fungerer som lover. Hvis parlamentet ikke omgjør tiltaket til lov i løpet av 60 dager, opphøre de å virke. Nascimbene 2000: 340.

## 2.2 Turco-Napolitano-loven fra 1998

Turco-Napolitano-loven i 1998 ble lansert av sentrum/venstre regjeringen Ulivo.<sup>66</sup> To kjente politikere ga navn til loven: Livia Turco og Giorgio Napolitano. EU-partnere hadde lenge anklaget Italia for å ha «porøse» grenser, og i en viss forstand ble derfor Turco-Napolitano-loven presset fram for å unngå ekskludering fra Schengen-samarbeidet.<sup>67</sup> Innvandring skulle ifølge loven betraktes som et *uunngåelig* fenomen som krevde regulering.<sup>68</sup> Hvert år skulle myndighetene presentere et dekret som fastsatte antallet som kunne reise inn i landet for å jobbe.<sup>69</sup> I tillegg ble det innført et sponsorsystem: Gjennom invitasjon fra en forsørgergarantist i Italia var det mulig å få oppholdstillatelse i ett år for å søke jobb. Ellers ble det innført prosedyrer som lettet utvisning. Ulivo etablerte for eksempel oppholdssentre for folk i påvente av deportering, som siden har vært gjenstand for massiv kritikk fra ulike menneskerettighetsorganisasjoner.<sup>70</sup> Turco-Napolitano-loven innførte også et såkalt oppholdskort – *carta di soggiorno* – som var en permanent oppholdstillatelse og innebar en juridisk status på nesten lik linje med statsborgere.<sup>71</sup> Kriteriet var at man hadde hatt sammenhengende oppholdstillatelse i fem år. Loven styrket også antidiskrimineringsarbeidet.<sup>72</sup>

Rett etter at forrige amnestirunde gjennom Dini-dekretet var avsluttet, hadde fagforeninger og ulike interesseorganisasjoner for innvandrere bedt om et nytt amnesti.<sup>73</sup> I begynnelsen var Ulivo motvillig innstilt til dette. Giorgio Napolitano hadde erklært overfor parlamentet at regjeringen ønsket egentlig å «slutte med denne praksisen».<sup>74</sup> Men etter en del press gikk regjeringen likevel med på å bruke det første dekretet for arbeidsinnvandringskvoter til lanseringen av et nytt amnesti. I utgangspunktet var det satt et tak på 38 000 papirløse, men etter hvert som køene og søknadsbunkene vokste –

<sup>66</sup> Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286: «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero».

<sup>67</sup> I 1989 sto det for eksempel i *Migration News Sheet* at landets «coastline frontiers are considered too 'porous' to prevent illegal entries». Foot 1995: 136.

<sup>68</sup> Dette er en av grunnene til at den ofte omtales som den første «prinsipielle» innvandringsloven. Se for eksempel Nascimbene 2000: 342 og King og Andall 1999: 154.

<sup>69</sup> Familiegjenforening og ekstraordinære beskyttelsestiltak skulle medregnes i kvotene.

<sup>70</sup> Pascale 2002: 74.

<sup>71</sup> Pascale 2002: 73.

<sup>72</sup> Pascale 2002: 77.

<sup>73</sup> Einaudi 2007: 243.

<sup>74</sup> Einaudi 2007: 244.

308 000 søkte – kom regjeringen til slutt med et korrigerende dekret som utvidet kvoten.<sup>75</sup> Nå kunne alle papirløse få amnesti hvis man dokumenterte at man hadde en jobb (med tariffvilkår) eller at man var selvstendig næringsdrivende. Familiemedlemmer kunne også få opphold dersom man var tilknyttet en som allerede hadde oppholdstillatelse av varighet på minst ett år.<sup>76</sup> Dersom man mistet jobben sin i løpet av amnestiperioden, fikk man likevel oppholdstillatelse på ett år for å søke nytt arbeid.<sup>77</sup> Cirka 200 000 kom omsider til å få oppholdstillatelse.

Denne amnestiprosessen utgjør et viktig bakteppe for valgkampen forut for Casa delle Libertàs regjeringsovertakelse i 2001. I denne perioden fikk Ulivo gjennomgå for innvandringspolitikken og amnestiet. Lega Nord satte i gang en underskriftskampanje for å få til en folkeavstemning mot Turco-Napolitano-loven. Tonen var dramatisk. Som en Lega Nord-representant uttrykte det: «Denne kriminelle planen [...] kan ikke ha andre konsekvenser enn en geometrisk økning av kriminelle og utløsningen av en krig mellom fattige.»<sup>78</sup> En AN-representant mente at «i flere måneder er vi blitt bombardert med løgner [...], i dag befinner vi oss foran et 'maksiamnesti'».<sup>79</sup> Av avisoppslag i denne perioden kunne man få inntrykk av at køene av utlendinger utenfor de italienske postkontorene, der man skulle søke amnesti, i 1998-1999 var milelange. På grunn av mye usikkerhet rundt kriteriene kom amnestiprosessen til å ta lang tid. Den varte i et par år, og under hele perioden pågikk en langdryg valgkam. I løpet av disse tre årene var det tre politiske valg: Europa-valget i 1999, regionalvalget i 2000, og det nasjonale valget i 2001. I kapittel fire går jeg nærmere inn på hvordan Casa delle Libertà posisjonerte seg mot Ulivo-regjeringens politikk ved å aktivt etablere et antiinnvandringsimage under denne perioden. Først vil jeg imidlertid redegjøre for det man kan kalle innvandringsdebattens strukturelle bakteppe: Hvordan politikken i seg selv hadde reproduisert papirløshet, pullfaktorene i økonomien og de papirløses doble rolle som ressurs og trussel.

<sup>75</sup> «Immigrazione, 'sanati' 250 mila clandestini,» *La Repubblica.it*, 9. februar 1999.

<sup>76</sup> Tilknytning gjaldt: ektefelle, ugifte mindreårige barn, foreldre eller søsken med behov for omsorg. Med unntak av flyktninger måtte man ved familiejenforening vise til bolig etter viss standard og legitim inntekt.

<sup>77</sup> Nascimbene 2000: 351.

<sup>78</sup> Mario Borghezio sitert i «Stefani: 'Solo il nostro referendum può risolvere il problema-immigrati',» *La Padania*, 11. februar, 1999.

<sup>79</sup> Einaudi 2007: 246.

### **Kapittel 3: De papirløses doble rolle: ressurs og trussel**

Hvorfor var det så mange papirløse i Italia, og hvilken posisjon hadde de i det italienske samfunnet? Mellom 1986 til 1999 hadde majoriteten av de som innvandret til landet, kommet uten oppholds- eller arbeidstillatelse.<sup>80</sup> Noen hadde krysset grensen uten tillatelse, noen hadde kommet inn på turistvisum og blitt i landet, mens andre hadde hatt oppholds- og arbeidstillatelse i utgangspunktet, men ikke fått fornyet den av ulike grunner. På begynnelsen av 1990-tallet antok man at Italia var det landet med flest papirløse i Europa, med anslag på mellom 600 000 og 1,2 millioner.<sup>81</sup> Dette skyldtes flere faktorer: *historiske* – Italia var tradisjonelt sett et emigrasjonsland som ikke hadde tilpasset seg raskt nok politisk til den nye situasjonen som destinasjonsland; *byråkratiske* – den italienske staten hadde rykte på seg for å være ineffektiv; *geografiske* – den 7000 kilometer lange kyststripen, hver strand var et potensielt innreisepunkt, og nærhet til «utsatte» land; *politiske* – den tradisjonelt manglende helhetlige politikken på feltet innvandring.<sup>82</sup>

I dette kapittelet presenterer jeg to hovedforklaringer på hvorfor antallet papirløse var så stort: 1) Politikken i seg selv produserte papirløshet, og 2) den italienske økonomien fungerte som en pullfaktor. Når det gjelder spørsmålet om hvilken posisjon de papirløse hadde, vektlegger jeg den doble rollen innvandrerne spilte i Italia: på den ene siden en økonomisk ressurs, på den andre siden en sosial trussel.

#### **3.1 Hvorfor var det så mange papirløse i Italia?**

Hva ville det si å være papirløs? Å forstå papirløshet som et slags konstant utenforskap er misvisende: Om et individ var papirløs eller ikke, kunne variere over tid på grunn av amnestiene og de midlertidige tillatelsene. Man kan skille mellom tre kategorier innvandrere: 1) de med oppholds- og arbeidstillatelse som hadde en regulær jobb, 2) de med oppholds- og arbeidstillatelse som likevel arbeidet i undergrunnsmarkedet og 3) de som arbeidet i undergrunnsmarkedet fordi de manglet oppholds- og arbeidstillatelse. Begge de to siste kan gå under betegnelsen papirløs, men man kunne lett gå fra den første til den andre til den tredje kategorien. Dette skyldtes at man ikke kunne fornye – uten å

---

<sup>80</sup> Reyneri 2001: 4.

<sup>81</sup> Christensen 1996: 462.

<sup>82</sup> Foot 1995: 137.

jukse – oppholdstillatelsen sin hvis man hadde en jobb i undergrunnsmarkedet, siden fornying krevde bevis på en legitim jobb. Men en legitim jobb kunne være vanskelig å finne – eller beholde. Derfor: Enten man var papirløs eller ikke, som kriminologen Kitty Calavita skriver, «these statuses do not distinguish populations so much as moments in time».<sup>83</sup> Av den grunn gir det også lite mening å skille bastant mellom papirløs innvandring og annen type innvandring når man ser på migrasjonsutviklingen siden 1970-tallet. Nedenfor følger en gjennomgang av denne.

### 3.1.1 Migrasjonsutviklingen

For å begynne med et forbehold: Alle tall som angår innvandringen til Italia må betraktes som høyst omtrentlige. Metodene for å registrere nye ankomne har skiftet over tid, det har eksistert allmenne svakheter i protokollføringen og det har hele tiden befunnet seg et ukjent, men mest sannsynlig høyt, antall papirløse.<sup>84</sup> Den vanligste metoden for å anslå antallet har vært å se på utstedte oppholdstillatelser.<sup>85</sup> Disse har vel å merke ikke nødvendigvis reflektert den faktiske tilstedeværelsen av innvandrere. Mange av de med oppholdstillatelse kunne for eksempel ha reist hjem eller dratt til andre EU-land og så kommet tilbake for å fornye tillatelsen.<sup>86</sup> I ettertid har det også blitt oppdaget en rekke doble oppholdstillatelser, samt utgåtte tillatelser som ikke var blitt slettet.<sup>87</sup> Men tross statistikkens manglende presisjon råder det imidlertid ingen tvil om at i løpet av 1970- og 80-tallet opplevde landet et raskt skifte i migrasjonsmønsteret. I løpet av andre halvdel av 1980-tallet var Italia blitt et av Europas viktigste destinasjonsland, og Sør-Europas hovedmottaksland, for innvandring – primært fra de fattigere delene av verden.<sup>88</sup>

Utenlandske bosettere hadde lenge vært et trekk ved det italienske samfunnet. Men 1972 er året man formelt anslår at antallet innvandrere til Italia oversteg antallet utvandrere.<sup>89</sup> Til forskjell fra andre vesteuropeiske land opplevde etterkrigstidens Italia en industriell boom *uten* import av arbeidskraft fra utlandet. I stedet var perioden preget av en massiv intern migrasjon: Mellom 1951 og 1971 flyttet bortimot to millioner

---

<sup>83</sup> Calavita 2005: 101.

<sup>84</sup> King og Andall 1999: 136.

<sup>85</sup> King og Andall 1999: 139.

<sup>86</sup> King og Andall 1999: 139.

<sup>87</sup> King og Andall 1999: 139.

<sup>88</sup> Però 2007: 28.

<sup>89</sup> King og Andall 1999: 136.

søritalienere til det rikere Nord-Italia.<sup>90</sup> Folkevandringen var av en slik dimensjon at den i ettertid er blitt omtalt som en «bibelsk eksodus».<sup>91</sup> Heller ikke fantes det noe europeisk land som sendte ut så mange emigranter det forutgående århundret: Mellom 1876 og 1976 reiste flere enn 26 millioner italienere ut av landet.<sup>92</sup> Dette satte sitt preg på den italienske selvoppfattelsen langt inn på 1990-tallet. Som Jacqueline Andall skriver: «Despite an almost forty-year history of immigration, there is still a tendency for Italy to perceive itself and act as a recent country of immigration.»<sup>93</sup>

Forvandlingen fra emigrasjonsland til destinasjonsland skyldtes, i tillegg til økningen i innvandringen, at færre italienere reiste ut av landet samtidig som mange utvandrede italienere reiste hjem igjen.<sup>94</sup> Folk kom først og fremst for å jobbe, generelt var andelen asylsøkere lav.<sup>95</sup> Andelen innvandrere med oppholdstillatelse fra Vest-Europa og Nord-Amerika var i stabil nedgang på 1980- og 90-tallet, fra Latin-Amerika og Midtøsten var den relativt konstant, mens andelen fra land i Afrika og Asia økte kraftig i samme periode.<sup>96</sup> Deretter kom innvandrere fra Øst-Europa: I 1990 utgjorde østeuropeere en tidel av innvandrerne med oppholdstillatelse, i 1997 hadde andelen økt til en firedel.<sup>97</sup>

Italia sto uforberedt – både administrativt, politisk og psykologisk – på den nye situasjonen.<sup>98</sup> Økningen i selve innvandringen var derfor primært papirløs – hvert fall fram til 1998 – ettersom den skjedde samtidig med at myndighetene stengte for lovlige innreisemuligheter, og gjorde det praktisk talt umulig for utlendinger å få oppholdstillatelse på en regulær måte.<sup>99</sup> I stedet fikk mange opphold gjennom periodens amnestier. Disse utgjorde en viktig bakgrunn for at stadig flere generelt hadde lovlig

<sup>90</sup> King og Andall 1999: 135.

<sup>91</sup> Peró 2007: 21.

<sup>92</sup> King og Andall 1999: 135.

<sup>93</sup> Andall 2007: 134.

<sup>94</sup> King og Andall 1999: 137.

<sup>95</sup> Fram til 1990 var det bare borgere fra østblokken som ble anerkjent som flyktninger, med unntak av en gruppe chilenerne i 1973. Før 1989 var det bare 11 000 mennesker som hadde fått asyl i landet. Fra og med 1998 økte antallet imidlertid: 33 000 søkte i 1999. I 2001 var det 8571 asylsøkere og FN-flyktninger i Italia. Se Christensen 1996: 472 og Colombo og Sciortino 2004: 57 og 59.

<sup>96</sup> King og Andall 1999: 141.

<sup>97</sup> King og Andall 1999:141. Selv om Italias koloniale forhold til Somalia, Etiopia, Eritrea og Libya sto for en viss andel av innvandringen til landet, har det først og fremst vært land uten slike bånd som har utgjort hovedandelen – også av afrikanske land, der blant annet Marokko og Senegal var viktige avsendere. Angel-Ajani 2000: 331.

<sup>98</sup> King og Andall 1999: 136.

<sup>99</sup> Colombo og Sciortino 2004: 54 og 55.

oppholdstillatelse: 1970: 147 000;<sup>100</sup> 1980: 272 000;<sup>101</sup> 1986: 450 000;<sup>102</sup> 1989: 781 000;<sup>103</sup> 1997: 1,2 millioner;<sup>104</sup> 2003: 2,3 millioner.<sup>105</sup> Men tillatelsene var midlertidige, noe som betydde at en del ble papirløse igjen etter at den var utgått.

### 3.1.2 Politikken var med på å skape papirløshet

Som andre vesteuropeiske land kan man si at Italia gikk i en mer restriktiv retning i innvandringspolitikken fra og med 1970-tallet. Dette stemmer dersom man ser på 1) stengningen av de lovlige kanalene for innvandring og innstrammingen av muligheten for statsborgerskap, 2) den politiske retorikken som lovte å begrense innvandring, og 3) forsøkene på å opptrappe utvisningene. Samtidig kan betegnelsen restriktiv være misvisende hvis man tar med i betraktning at a) en rekke mennesker fikk lovlig opphold gjennom amnestiene, b) stadig flere sosiale rettigheter ble etter hvert bevilget innvandrere, og c) innvandringspolitikken før «restriktiviteten» ble innført, ikke nødvendigvis var liberal, men kanskje heller likegyldig. Denne likegyldigheten kan man også si eksisterte parallelt med restriktiviteten: På den ene siden innførte myndighetene gjennom en håndfull lover strenge regler for innreise og opphold. På den andre siden eksisterte det lenge en relativt tolerant holdning i forhold til nærværet av papirløse innvandrere, noe en ineffektiv utvisningspraksis og amnestiene vitnet om.<sup>106</sup>

Termer som «laissez-faire» og «indifference», der få faktisk ble utvist til tross for utvisningsordre, er gjengangere i beskrivelsen av politikken – fram til Turco-Napolitano-loven.<sup>107</sup> Først da ble ideen om permanent oppholdstillatelse introdusert, gjennom det såkalte *carta di soggiorno*. Likevel var det i realiteten få som fikk disse permanente tillatelsene.<sup>108</sup> Dette har dels kommet av byråkrati og av at praksis har variert og ofte vært vilkårlig. Undersøkelser har funnet eksempler på regioner som hadde som policy å ikke utstede permanente oppholdstillatelser i det hele tatt (som var et brudd på lovens

<sup>100</sup> King og Andall 1999: 139.

<sup>101</sup> Tall fra Caritas referert til hos Pastore 2004: 45.

<sup>102</sup> King og Andall 1999: 139.

<sup>103</sup> King og Andall 1999: 139.

<sup>104</sup> King og Andall 1999: 139.

<sup>105</sup> Tall fra Caritas referert til hos Pastore 2004: 45.

<sup>106</sup> Pastore 2004: 37.

<sup>107</sup> Però 2007: 31.

<sup>108</sup> Calavita 2005: 40.

intensjon).<sup>109</sup> En annen grunn har vært vanskeligheten med å oppfylle kriteriene for fornying, særlig kravet om å ha en regulær jobb. Til sammen betydde dette at selv om mange hadde bodd og arbeidet i landet i mange år, til og med tiår, var kravet om at oppholdet skulle være *sammenhengende* regulært i fem år, slik loven forutsatte, umulig å imøtekomme for mange. I stedet gikk mange inn og ut av «legalitet». I de tre amnestiene på 1990-tallet hadde for eksempel mellom fem og ti prosent av søkerne allerede fått amnesti tidligere.<sup>110</sup>

Før 1998 fantes det ingen mulighet for varig oppholdstillatelse, sett bort fra statsborgerskap – som få oppnådde. Blant EU-landene har Italia hatt en av de laveste ratene for innvilging av statsborgerskap.<sup>111</sup> I 1992 kom en ny statsborgerskapslov – lov 91/1992 – som etablerte et hierarki av «desirable citizens», som migrasjonsforskerne Russell King og Jacqueline Andall beskriver det.<sup>112</sup> Innvandrere med italienske aner ble favorisert. For disse ble tre års regulær botid hovedkriteriet for å kunne søke statsborgerskap. I tillegg kom også en favorisering av EU-borgere. Av dem krevdes fire års botid, mens for andre utlendinger ble botidskravet hevet fra fem til ti år. Ifølge Ferruccio Pastore var bestemmelsene «a true obstacle to the full legal integration of foreigners residing in Italy».<sup>113</sup>

Den midlertidige og betingede karakteren til oppholdsstatusen er hovedgrunnen til at det er blitt hevdet at systemet i seg selv var med på å produsere papirløshet.<sup>114</sup> Mens amnestiene klarte å redusere antallet uten oppholdstillatelse, hadde de mindre virkning på hvorvidt man jobbet svart eller ikke.<sup>115</sup> Andelen innvandrere i undergrunnsmarkedet sank aldri til under 30 prosent. 1996-amnestiet reduserte bare andelen uten oppholdstillatelse, og ikke det svarte arbeidet.<sup>116</sup> 1998-amnestiet reduserte antallet i undergrunnsmarkedet, men antallet innvandrere som *hadde* oppholds- og arbeidstillatelse fra før og som arbeidet

---

<sup>109</sup> Calavita 2005: 42.

<sup>110</sup> Reyneri 2004: 88.

<sup>111</sup> Pastore 2004: 39.

<sup>112</sup> King og Andall 1999: 153.

<sup>113</sup> Pastore 2004: 37.

<sup>114</sup> Calavita 2005: 43.

<sup>115</sup> Reyneri 2004: 83. Dette varierte – for eksempel: I 1994 var det 55 prosent som jobbet i undergrunnsmarkedet, i 1996 var det 30 prosent og i 1998-2001 var det 40 prosent. Variasjonene kunne komme av ulike intensiteter i arbeidsinspeksjoner og hvilket tidspunkt i en amnestiprosess man befant seg. Rett etter et amnesti var det for eksempel mange som hadde regulær jobb.

<sup>116</sup> Reyneri 2004: 84.

i undergrunnsøkonomien, økte etter dette amnestiet.<sup>117</sup> I tillegg: De 200 000 som fikk oppholdstillatelse gjennom amnestiet i 1998-99, måtte fornye tillatelsen igjen i 2001. Mest sannsynlig var det mange som ikke fikk gjort dette av ulike årsaker, for eksempel forsinkelser, eller fordi de ikke oppfylte kriteriene for fornying lenger.<sup>118</sup>

Arbeidskontrakten kunne være avsluttet, eller kontraktforpliktelsene hadde kanskje aldri blitt oppfylt av arbeidskjøperne i utgangspunktet.<sup>119</sup> Generelt kan man også anta at antallet papirløse var underestimert siden mange var hushjelper – det var ikke like vanlig å kontrollere private hjem som andre type arbeidsplasser.<sup>120</sup> I tillegg kom det hele tiden nye mennesker inn i landet uten tillatelse.<sup>121</sup>

Systemet tenderte altså mot å reprodusere seg selv: At mange av jobbene først og fremst var i undergrunnsmarkedet, betydde at mange innvandrere ikke kunne få oppholdstillatelse ettersom dette forutsatte en legitim jobb. At innvandrere ikke hadde oppholdstillatelse, medførte også at mange arbeidskjøpere – særlig i områder med stor etterspørsel etter arbeidskraft – *måtte* ansette dem svart. Emilio Reyneri skriver:

[T]he existence of a large underground economy is not only strongly attractive to unauthorized immigrants, but impedes the stabilization of immigrants who have been recognized through the amnesties.<sup>122</sup>

Denne runddansen av midlertidig opphold, utløpte oppholdstillatelser og amnestier som igjen ga midlertidig opphold, har Calavita oppsummert i termen «institutionalised irregularity» som hun mener var biproduktet av et system som kun tolererte «third-world immigrants *conditionally, as flexible workers*».<sup>123</sup> Den papirløse innvandringen og den italienske undergrunnsøkonomien var altså tett relaterte.

---

<sup>117</sup> Reyneri 2004: 86. Det er viktig her å ha i mente at man kunne jobbe i undergrunnsmarkedet selv om man hadde arbeids- og oppholdstillatelse, akkurat som italienske statsborgere også kunne arbeide svart.

<sup>118</sup> Reyneri 2004: 86.

<sup>119</sup> Calavita 2005: 45.

<sup>120</sup> Reyneri 2004: 87.

<sup>121</sup> Reyneri 2004: 86.

<sup>122</sup> Reyneri 2004: 88.

<sup>123</sup> Calavita 2005: 46.

### 3.1.3 Den italienske økonomien

Tidligere forskning på Italias nye status som destinasjonsland har hatt en tendens til å vektlegge betydningen av pushfaktorer i senderlandene som hovedforklaring på innvandringen.<sup>124</sup> Paul Ginsborg skriver for eksempel at «unlike in the 1960s in northern Europe or in northern Italy, there was simply not enough regular work to go around».<sup>125</sup>

I dag er det stadig vanligere å anerkjenne pullfaktorer.<sup>126</sup> For selv om det ikke var nok «regular work» i det nye destinasjonslandet, fantes det jobbmuligheter – i det svarte arbeidsmarkedet. Innvandringen til Italia siden 1970-tallet skjedde samtidig med den italienske økonomiens overgang til en postfordistisk modell, preget av såkalt fleksibel spesialisering og desentralisering av produksjonen. Den økonomiske veksten har aldri nådd det samme tempoet som på 1970-tallet, men på 2000-tallet var landet regnet som en av verdens største økonomier. Som medlem av G8 hadde Italia en nøkkelrolle i den postindustrielle globale økonomien, og levestandarden (per capita) tilsvarte generelt de europeiske naboene i nordvest.<sup>127</sup>

På flere punkter kan man imidlertid si at den italienske økonomien skilte seg ut i vesteuropeisk sammenheng. Det ene var den regionale dualiteten – gapet mellom nord og sør – som innebar store variasjoner. Et annet forhold var hvordan Italia i større grad enn sammenliknbare land var økonomisk togreinet: 1) landet hadde både en viktig monopolsektor, dominert av store firmaer som Fiat og Parmalat, og 2) en stor sektor bestående av små- og mellomstore firmaer som i de senere åra var den som sto for Italias (langsomme) økonomiske vekst. For eksempel: Fiat hadde i den relevante perioden rundt 50 000 ansatte i landet, mens over 60 prosent av arbeiderne ellers jobbet i firmaer med færre enn tjue ansatte.<sup>128</sup> I 1981 var gjennomsnittstørrelsen på et firma 20 ansatte, i 1997 var den på åtte. De små- og mellomstore bedriftene preget økonomien i såpass stor grad at det ofte har blitt referert til som kapitalismens «Italian model». Disse var spesialisert på *just-in-time*-produkter og tjenester, og hadde lavere lønninger enn i monopolsektoren.<sup>129</sup> Det fantes en gjensidig avhengighet mellom sektorene ved at store

<sup>124</sup> King og Andall 1999: 144.

<sup>125</sup> Ginsborg 2003: 64.

<sup>126</sup> Se blant annet King og Andall 1999 og Colombo og Sciortino 2004.

<sup>127</sup> Calavita 2005: 53.

<sup>128</sup> Calavita 2005: 54.

<sup>129</sup> Calavita 2005: 54.

firmaer outsourcet oppdrag til de små firmaene. Dette kan illustreres med at omtrent 1,5 millioner arbeidere – sju prosent av arbeidsstyrken – var koblet til Fiat direkte eller indirekte på begynnelsen av 2000-tallet.<sup>130</sup>

Et tredje forhold var landets store undergrunnsmarked – det største blant avanserte kapitalistland – som særlig omfattet mindre firmaer. Det svarte arbeidsmarkedet ansatte mellom tre og fire millioner arbeidere og utgjorde nesten en tredel av BNP i denne perioden.<sup>131</sup> Man har også anslått at undergrunnsøkonomien økte med ti prosent mellom 1993 og 2001.<sup>132</sup> Noen firmaer var totalt under jorda, mens andre var hybrider der deler av arbeidsstokken var lovlig ansatt. Av de 21 431 firmaene som arbeidsdepartementet sjekket i 2002, hadde 55 prosent ansatt hvert fall en av sine arbeidere svart.<sup>133</sup> 51 prosent av undergrunnsarbeidet var i de sørlige regionene, der om lag en tredel av den italienske befolkningen bodde. Man antok for eksempel at nesten 92 prosent av jordbruksarbeidet i Calabria befant seg i undergrunnsmarkedet på en eller annen måte.<sup>134</sup>

I tillegg kan man si at et fjerde viktig trekk ved den italienske økonomien var fagforeningenes omfang og relativt store forhandlingsmakt: Det tidligere kommunistiske Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), katolske Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CSIL) og sosialistiske Unione Italiana del Lavoro (UIL) utgjorde til sammen en av Europas mektigste fagforeningsstyrker, med medlemskap på cirka 40 prosent av arbeidsstyrken i oppgavens periode.<sup>135</sup> Fagforeningsforhandlede kontrakter satte standarden for lønninger og vilkår for forskjellige typer arbeid og angikk alle sektorene i den formelle økonomien (unntatt veldig små firmaer). Som hovedregel måtte arbeidkjøpere ansette fra offentlige jobblister – der man ble ansatt på et «først inn, først ut»-prinsipp. I 2002, samtidig som diskusjonene om Bossi-Fini-loven pågikk, prøvde Berlusconi å endre artikkel 18, om oppsigelsesvern, i den italienske arbeidsmiljøloven. Artikkel 18 angikk i hovedsak arbeidere i firmaer med flere enn 15 ansatte og beskyttet mot at man kunne få sparken uten gyldig grunn. Hvis en dommer ga rett til arbeideren i en sak om eventuell ugyldig oppsigelse, var bedriften forpliktet til å gjenansette personen.

---

<sup>130</sup> Calavita 2005: 54.

<sup>131</sup> Calavita 2005: 54.

<sup>132</sup> Calavita 2005: 54.

<sup>133</sup> Calavita 2005: 55.

<sup>134</sup> Calavita 2005: 55.

<sup>135</sup> Calavita 2005: 56.

En topprioritet hos Berlusconi var å mer eller mindre fjerne artikkel 18. Dette førte til store protester, blant annet en nasjonal streik der nesten 13 millioner arbeidere deltok.<sup>136</sup> Gjennom viktige arbeiderkamper på 1960- og 70-tallet hadde italienske arbeidere opparbeidet seg mange viktige rettigheter. Disse gjorde den formelle økonomien – sett fra arbeidskjøpernes side – relativt ufleksibel. Skattene og avgiftene på ansettelser var også høye i EU-sammenheng. I tillegg til svarte ansettelser var en respons på dette flere midlertidige og deltidsbaserte ansettelser.<sup>137</sup> Endringer av regelverket, en prosess som startet på slutten av 1990-tallet, tillot slike ansettelser i økende grad.

### 3.1.4 Det italienske arbeidsmarkedet var en viktig pullfaktor

King og Andall mener at årsaken til innvandringen til Italia først og fremst lå i de ovenfor nevnte endringene i det postindustrielle Italias økonomi og dens etterspørsel etter – billig, fleksibel og ufaglært – arbeidskraft.<sup>138</sup> Store grupper av innvandrere ble etter hvert inkorporert som lavt betalte, men «villige» lønnsarbeidere innen jordbruket, byggebransjen, visse industrisektorer og en stor del av tjenestesektoren, blant annet som hushjelper.

Italienske kvinners økte deltakelse i arbeidslivet har vært sentralt: Flere studier har vist at innvandrerkvinner nesten uten unntak har vært ansatt innen hushjelpsektoren.<sup>139</sup> At det fantes en etterspørsel etter (kvinnelig) arbeidskraft i hushjelpsektoren har generelt vært udiskutabel. Mannlige innvandrere derimot har oftere blitt forbundet med «unødvendige» jobber som gatesalg eller bilrutevasking i trafikkorker. «Synligheten» av innvandrere som jobbet som gateselgere i de store byene, bidro til en assosiering av innvandrer menn med «street-hawking» – til tross for at gateselgere egentlig bare har utgjort en liten minoritet.<sup>140</sup> Fra og med midten av 1990-tallet var det også en merkbar reduksjon i antallet gateselgere.<sup>141</sup> I Nord-Italia har også pullfaktoren blitt bekreftet ved at industriherrer gang på gang har begrunnet ansettelsen av innvandrere med at det manglet lokal arbeidskraft.<sup>142</sup> Undersøkelser har også vist at

---

<sup>136</sup> Calavita 2005: 56.

<sup>137</sup> Calavita 2005: 56.

<sup>138</sup> King og Andall 1999: 136.

<sup>139</sup> King og Andall 1999: 145.

<sup>140</sup> King og Andall 1999: 146.

<sup>141</sup> Reyneri 2004: 80.

<sup>142</sup> King og Andall 1999: 146.

blant bedriftsledere rådet det etter hvert en bred enighet om at innvandrere tillot hele sektorer å overleve.<sup>143</sup>

Samtidig var arbeidsløsheten i landet relativt høy: På 1990-tallet hadde Italia en mer eller mindre konstant andel registrerte arbeidsløse på rundt ti prosent.<sup>144</sup> Et vanlig spørsmål har derfor vært om innvandrerne konkurrerte om jobbene eller om de eventuelt fungerte som «overflødige» arbeidere og dermed bidro til å generere undergrunnsmarkedet. Sosiolog Emilio Reyneri forklarer sameksistensen av høy lokal arbeidsløshet og behovet for utenlandsk arbeidskraft med at det fantes en omfattende «mismatch» mellom tilbudet og etterspørselen på det italienske arbeidsmarkedet.<sup>145</sup> Kort oppsummert har de innvandrete arbeidere i Italia vært konsentrert i ufaglærte lavlønnsyrker, mens de lokale arbeidsløse stort sett besto av unge utdannede mennesker som hadde mulighet til å vente på jobber med bedre betingelser. De som generelt *ikke* var rammet av arbeidsløsheten i Italia, var voksne menn og lavt utdannede. Siden «familiens overhode» – mannen – sjeldnere var arbeidsløs, fantes det heller ikke et like stort press på å skaffe jobb for de øvrige familiemedlemmer. I tillegg kunne innvandrere, uten samme familieband i landet, lettere flytte på seg. Med til dette bildet hører de store regionale forskjellene: I visse sørlige områder har arbeidsløsheten vært på bortimot 30 prosent, mens i en del nordøstlige strøk har nesten full sysselsetting rådet.<sup>146</sup> Mangel på arbeidskraft kunne derfor oppstå i noen regioner samtidig som arbeidsløsheten på det makroøkonomiske nasjonale planet var høy. Antallet innvandrere var også høyest i de regionene der arbeidsløsheten var lavest.

Men selv om innvandringen i stor grad hadde en komplementær rolle, kunne tilgjengeligheten av denne arbeidskraften ha tillatt arbeidskjøpere å ikke satse på forbedring av arbeidsvilkårene. At innvandrere var tilgjengelige i det industrielle nord, forhindret for eksempel at firmaer flyttet til sør der den lokale arbeidskraften kunne vært mer villig til å ta jobbene. Bedriftene trengte heller ikke å heve lønningene eller forbedre forholdene for å tiltrekke seg den lokale arbeidskraften i nord.<sup>147</sup>

---

<sup>143</sup> Reyneri 2004: 82.

<sup>144</sup> Reyneri 2001: 54.

<sup>145</sup> Reyneri 2001: 55.

<sup>146</sup> Reyneri 2001: 54.

<sup>147</sup> Calavita 2005: 64.

Samtidig har det også vært et faktum at mange av jobbene til innvandrere i Italia eksisterte først og fremst i undergrunnsmarkedet. Andelen innvandrere i denne delen av arbeidslivet har vært høyere enn andelen italienske statsborgere. Det er blitt anslått at italienske arbeidskjøpere sparte minst 13 milliarder dollar årlig på skatter og forsikringspenger ved å bruke innvandrere i irregulære ansettelser.<sup>148</sup> Men det svarte arbeidsmarkedet var en veletablert strukturell komponent i landets økonomi lenge før innvandringen på 1970-tallet. Undergrunnsmarkedet kan derfor ikke sies å ha vært en konsekvens av den papirløse innvandringen. Det bør heller betraktes som *årsaken* til den.<sup>149</sup> Samtidig kunne innvandring være en av grunnene til at markedet ble opprettholdt og ekspanderte.<sup>150</sup> Muligheten for dette ble, som beskrevet overfor, hjulpet av vanskeligheten med å oppnå oppholdstillatelse uten en regulær jobb. Calavita skriver at

[t]he difficulties of illegal immigrants meeting this standard, given their concentration in the underground economy, are legion. Not only are underground employers often unwilling to formalize work contracts, but some clearly *prefer* the undocumented status of their workers, and the vulnerability that status ensures.<sup>151</sup>

### **3.2 Hvilken rolle spilte de papirløse i det italienske samfunnet?**

Ved milleniumsskiftet var hver fjerde nye ansettelse en innvandrer.<sup>152</sup> Under overskriften «Innvandrere er de som redder italienske pensjoner», erklærte direktøren for Banca d'Italia i 2001 at kun en heftig import av unge innvandrere ville kunne hindre en kommende krise i Italia, der pensjonister allerede hadde oversteget antallet yrkesaktive.<sup>153</sup> Italias fødselsrate var synkende, på under 1,2 per par.<sup>154</sup> På slutten av 1990-tallet begynte også industriherrer i Nord- og Midt-Italia aktivt å lobbe for mer innvandring. Mange anerkjente innvandreres økonomiske funksjon. En næringslivsleder fra en bildelsfabrikk utenfor Milano tryglet myndighetene om å få 1500 arbeidere de neste månedene, fordi ellers ville de nye maskinene forbli i pakkene.<sup>155</sup> I 1999 begynte

---

<sup>148</sup> Calavita 2005: 64.

<sup>149</sup> Reyneri 2004: 72.

<sup>150</sup> Reyneri 2004: 72.

<sup>151</sup> Calavita 2005: 43.

<sup>152</sup> Calavita 2005: 58.

<sup>153</sup> Calavita 2005: 48.

<sup>154</sup> Calavita 2005: 48.

<sup>155</sup> Calavita 2005: 59.

Fiat – for første gang – å ansette innvandrere i store antall fordi mange italienske statsborgere nektet å gå med på midlertidige kontrakter.<sup>156</sup>

Men parallelt med ropet om at «vi trenger dem» fantes argumentet om at «de truer oss». Italias offentlige debatt var sterkt preget av oppfatningen av innvandring som en trussel, både kulturelt og sikkerhetsmessig. Under kampanjene før valget i 2001 var dette perspektivet særlig framtrædende. Et pågående narrativ fra og med slutten av 1980-tallet om at innvandrere truet den sosiale orden, muliggjorde dette.

### 3.2.1 En sosial trussel

I 1980-tallets Italia fantes det en bred oppfatning om at rasisme ikke forekom.<sup>157</sup> I 1989 ble imidlertid dette bildet korrigert i forbindelse med et rasistisk motivert drap på en afrikansk jordbruksarbeider. I 1985 var Italia rangert som det landet med minst rasistisk motivert vold i Europa. I *Eurobarometeret* for 1992 hadde standpunktet «det fins for mange mennesker med bakgrunn fra områder utenfor EU i landet» høyest score i Italia med 65 prosent.<sup>158</sup> Som Salvatore Lucantonio skriver: «Italians are not, as they once believed immune to the racist overtones implicit in tension between locals and immigrants.»<sup>159</sup>

Holdningsundersøkelser kan gi visse indikatorer.<sup>160</sup> I absolutt forstand kan man si at fremmedfrykten var ganske høy ettersom en tredel av italienerne enten var enige eller veldig enige i utsagnet om at innvandrere var truende og farlige.<sup>161</sup> Komparative undersøkelser i EU har imidlertid vist at i Italia rådet relativt mye toleranse: Italienerne var de mest tillitsfulle overfor innvandrere fra tradisjonelle tredje verden-land.<sup>162</sup> Andre undersøkelser kunne vise at nesten 20 prosent anså innvandring som nasjonens største problem.<sup>163</sup> På spørsmål om hvor mange innvandrere man trodde det fantes i Italia, svarte de intervjuede imidlertid med en overestimering på det seks- eller sjudobbelte.<sup>164</sup>

---

<sup>156</sup> Calavita 2005: 59.

<sup>157</sup> King og Andall 1999: 155.

<sup>158</sup> Foot 1995: 147.

<sup>159</sup> Lucantoni 1992: 186.

<sup>160</sup> Selv om de kan være sprikende og tilfeldige.

<sup>161</sup> Calavita 2005: 126.

<sup>162</sup> Calavita 2005: 127.

<sup>163</sup> Calavita 2005: 128.

<sup>164</sup> Calavita 2005: 128.

Forestillingene kunne henge sammen med bilder mediene produserte. Innvandring hadde lenge vært et hyppig omtalt fenomen i italienske aviser og tv, der begreper som «illegale», «prostituerte», «smuglere» og «narkotrafikk» dominerte overskriftene. En undersøkelse av mediene i perioden fra 1969 til 2001, viste at det absolutt vanligste temaet knyttet til innvandring fra slutten av 1990-tallet, var kriminalitet.<sup>165</sup> Det som var slående ifølge forskerne, var at omtaler av innvandrere som arbeidere hadde nesten totalt forsvunnet fra medieoppslagene i det samme tiåret da de ble en tydelig strukturell del av arbeidstyrken i mange sektorer.<sup>166</sup> Flere forskere har trukket fram hvordan media gjennom 1990-tallet bidro til en negativ stereotypisering gjennom en systematisk assosiering av innvandrere med vold, kriminalitet og prostitusjon.<sup>167</sup> Ifølge King og Andall hadde italiensk massemedia «worked itself up into a frenzy over the issue of immigration».<sup>168</sup> Og selv om det fantes en del kriminelle, var medias fokus sterkt overdrevet: «the 'crisis in immigration' is truly a crisis of (mis)representation».<sup>169</sup> Alessandro Dal Lago mener at medias dekning i tillegg inkluderte fabrikkerte tall, eksplisitt rasisme og utvisningskampanjer: «there is now a common targeting of immigrants as *social evils*».<sup>170</sup>

Innvandrere var generelt overrepresenterte i kriminalstatistikkene. I 2001, da de ellers utgjorde fire prosent av befolkningen, var 30 prosent av de 57 000 innsatte i fengslene innvandrere, i noen regioner hele 50 prosent.<sup>171</sup> Slike tall må imidlertid, som Giovanna Zincone påpeker, behandles «with extreme caution».<sup>172</sup> Det fantes for eksempel en kjønns- og aldersdimensjon: Innvandrere var ofte unge menn, en overrepresentert kategori i kriminalstatistikk generelt. I tillegg fantes det en klassesdimensjon: Også innenfor kriminalitetens verden, som på arbeidsmarkedet, hadde innvandrerne en tendens til å ta de «farligste jobbene».<sup>173</sup> Et tredje moment var muligheten for «racial profiling» i rettsvesen og politi. Minst like viktig er et fjerde

---

<sup>165</sup> Sciortino og Colombo 2004: 107.

<sup>166</sup> Sciortino og Colombo 2004: 110.

<sup>167</sup> Però 2007: 30.

<sup>168</sup> King og Andall 1999: 155.

<sup>169</sup> King og Andall 1999: 155.

<sup>170</sup> Dal Lago sitert i Petrillo 1999: 245.

<sup>171</sup> Calavita 2005: 140.

<sup>172</sup> Giovanna Zincone sitert i Calavita 2005: 141.

<sup>173</sup> Calavita 2005: 142.

forhold, man må ha i mente at å være innsatt ikke nødvendigvis betydde å være *dømt*. Mange var innsatte av preventive hensyn, for eksempel for å forhindre flukt, og flere innvandrere havnet i denne kategorien fordi de manglet nettverk i landet. Italia brukte også ofte husarrest som alternativ til fengsel, noe mange innvandrere ikke kunne få på grunn av mangel på et hjem. At det var disse som ble samlet i fengslene, forsterket dermed *bildet* av kriminelle.<sup>174</sup>

Samtidig fantes en overrepresentasjon på et annet avgjørende område: Innvandrere utgjorde 90 prosent av de som oppsøkte suppekjøkken.<sup>175</sup> Bildet av innvandrere som både ofre og kriminelle var sterkt framtrædende i parlamentsinnleggene under innvandringsdebatten. Disse sto ikke i motsetning til hverandre, heller hadde man en ganske klar oppfatning om at det første førte til det andre. Noe som kan illustrere dette, er åpningsteksten til Casa delle Libertàs førsteutkast til Bossi-Fini-loven som kom i slutten av 2001:

Man klarer ikke å stoppe faren for en sann invasjon av Europa av sultne mennesker, ofre for arbeidsløshet og undersysselsetting. Heller ikke kan man tro at man kan stanse denne innvandringen og den påfølgende kriminaliteten gjennom generelle amnestier. I mellomtiden vokser det svarte arbeidet i Italia, utnyttingen av en hver type arbeidskraft og bruken av denne til all mulig ulovlig trafikk, inkludert narkotika, samt involveringen av innvandrere i alle typer av vold, dessverre også i terrorscenarioer. Derfor må man ta problemet ved roten, når det gjelder ulovlig innvandring, på ulike måter, men med sterk besluttsomhet.<sup>176</sup>

På både høyre- og venstresiden vektla mange at det var *posisjonen* til innvandrerne i samfunnet som førte til kriminalitet. Og ofte – slik også en lesning av parlamentsdebatten i 2002 gir indikasjoner på – var det ikke innvandrere i seg selv, men heller de sosiale problemene mange innvandreres *situasjon* brakte med seg, som ble omtalt som «social evils». Situasjonen var fattigdom.

---

<sup>174</sup> Calavita 2005: 140.

<sup>175</sup> Calavita 2005: 99.

<sup>176</sup> Disegno di Legge N. 795, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 21. November 2001.

### 3.2.2 Sosiale forhold

På begynnelsen av 2000-tallet var det kun 30 prosent av innvandrerne i Italia som bodde under såkalte normale boligforhold. Slike ble definert som boliger med forsvarlige sikkerhetsstandarder på faste adresser. 30 prosent bodde i «usikre» eller overbefolkede forhold; 40 prosent bodde under ulike forhold uten ordentlige adresser – hos slektninger, leie av seng per natt, andre sov på togstasjoner, i biler, forlatte bygninger, under broer og liknende. I denne perioden økte antallet hjemløse i områdene rundt Milano. I Roma kaltes den gamle togstasjonen Tiburtina «Hotell Afrika». I Bologna svarte 11 prosent av innvandrere at de sov «hvor jeg kan». For hele landet under ett anslo man at 600 000 innvandrere bodde uten hjem eller under uforsvarlige forhold. Eksempler på slike var 59 mennesker på tre rom, 30 på to rom, 101 i en forlatt villa, 300 i en nedlagt fabrikk.<sup>177</sup>

Forholdene gjaldt ikke bare de uten oppholdstillatelse. En rapport fra Vicenza i Nord-Italia slo fast at 40 prosent av innvandrere som jobbet, tjente ikke tilstrekkelig for å kunne betale leie.<sup>178</sup> I tillegg kom diskrimineringen på boligmarkedet: Innvandrere kunne ofte avkreves høyere leie på grunn av «antatt større nedsliting» på boligen.<sup>179</sup>

Boligproblematikken og hjemløsheten knyttet til innvandring fikk ganske stor oppmerksomhet under debattene om Bossi-Fini-loven. Det er uansett viktig å huske at leien i Italia var uoverkommelig høy for *alle* med en lav inntekt. Lønningene var for eksempel så lave i industriene i nord, og utleieprisene så høye, at mange arbeidsløse søritalienere valgte å heller bli igjen hjemme.<sup>180</sup> Man antok at 12 prosent av alle italienere levde under den offisielle fattigdomsgrensa, fem prosent i det man definerte som ekstrem fattigdom.<sup>181</sup>

Fattigdommen hang sammen med forholdene på arbeidsmarkedet. Selv om de kunne variere, mellom sektor og region, var forholdene generelt verre for innvandrere enn for italienske statsborgere: Lavere lønninger, flere midlertidige jobber, lengre arbeidsdager, tyngre arbeid. Sårbarheten var størst i undergrunnsmarkedet, der de papirløse og (aldri under) 30 prosent av innvandrere samlet sett jobbet – i motsetning til

<sup>177</sup> Se Calavita 2005: 111-113.

<sup>178</sup> For eksempel: Med en gjennomsnittlig inntekt på 1,3 millioner lire i måneden, ville man måtte bruke 90 prosent på en gjennomsnittlig leie. Calavita 2005: 114.

<sup>179</sup> Calavita 2005: 114.

<sup>180</sup> Calavita 2005: 123.

<sup>181</sup> To tredeler av de definert som fattige bodde i Sør-Italia, som ellers utgjorde en tredel av befolkningen, der arbeidsløsheten kunne være veldig høy. Calavita 2005: 57-58.

15 prosent blant italienerne. Kortidsansettelser og akkordbetaling var vanlig, enten det gjaldt industri, byggebransje eller jordbruk – der dag-til-dag-ansettelser ofte forekom.<sup>182</sup> En *Corriere della Sera*-artikkel beskrev forholdene i en sweat shop for tekstilproduksjon i Veneto der gjennomsnitts(akkord)lønn for en 18 timers arbeidsdag var 250 euro i måneden.<sup>183</sup> På fabrikkene dreide det seg om de hardeste jobbene når det gjaldt fysisk utholdenhet, overtidarbeid, nattskift – og ikke minst risikoen for ulykker.<sup>184</sup> Det samme gjaldt i byggebransjen. Også der ble man ofte betalt per dag uten kompensasjon for overtid.<sup>185</sup> I jordbruket fant man ofte de dårligste betingelsene. I den sørlige regionen Campania kunne for eksempel betalingen for åtte til ti timer være 7-12 euro dagen.<sup>186</sup> Hushjelpenes timelønn varierte også, fra 2,5 euro i timen i sør, til 5,5 euro i nord. Mange bodde hos familiene de jobbet for, noe som ofte innebar lite fritid og privatliv.<sup>187</sup>

At de ofte opererte i det svarte arbeidsmarkedet, gjorde stigmatisering av innvandrere lettere.<sup>188</sup> En stor undergrunnsøkonomi kunne få den offisielle arbeidsløsheten og det lokale behovet for jobber til å virke høyere, samtidig som det økonomiske og produktive bidraget fra innvandrere ville virke lavere, enn det som var realiteten. Å besitte en uregistrert jobb betydde i tillegg at man ikke betalte skatt. Dermed kunne man lettere framstilles som snyltere på offentlige tjenester eller i behov for veldedighet. Med Reyneris ord: «The fact that unauthorized migrants are prone to take the most ‘undesirable’ jobs reinforces the idea that they are all poor people needing assistance.»<sup>189</sup>

Papirløsheten, enten det gjaldt opphold eller arbeid, plasserte innvandrere i en særlig marginalisert posisjon i det italienske samfunnet. Den marginaliserte posisjonen var igjen en grunn til at de på mange måter ble oppfattet som en trussel: Selv om innvandrere kanskje i realiteten ikke var mer kriminelle enn italienske statsborgere, rådet det en dominerende oppfatning av at kriminalitet og innvandring var to sider av samme

---

<sup>182</sup> Reyneri 2001: 45.

<sup>183</sup> Calavita 2005: 60.

<sup>184</sup> Reyneri 2001: 47.

<sup>185</sup> Geografisk kunne imidlertid lønningene variere stort, fra områder i nord der man kunne tjene 35 euro dagen til 7-12 i sørlige regioner. Calavita 2005: 60.

<sup>186</sup> Calavita 2005: 61.

<sup>187</sup> Reyneri 2001: 44.

<sup>188</sup> Reyneri 2003: 136.

<sup>189</sup> Reyneri 2003: 137.

sak. Men en del av Casa delle Libertàs representanter betraktet også innvandrere – i kraft av sin marginaliserte posisjon – som en mulig sosial trussel når det gjaldt selve samfunnsordenen. I neste kapittel vil jeg vise hvordan Casa delle Libertà etablerte et antiinnvandringsimage under valgkampen i 1999-2001, og hvordan dette imaget etter hvert ble utfordret. Da Casa delle Liberta gjennom Berlusconi II-regjeringen skulle utforme politikken i praksis, kom innvanderens andre rolle som økonomisk ressurs mer til syne i debatten.

## Kapittel 4: Fra amnestimotstand til miniamnesti

Hvordan gikk Casa delle Libertà fra amnestimotstand til amnestilansering? Følgende kapittel omhandler valgkampen og starten av regjeringsperioden i 2001. Som beskrevet i forrige kapittel hadde innvandrerene en dobbel rolle som trussel og økonomisk ressurs. Denne spenningen ble speilet i den innvandringspolitiske debatten generelt, og etter hvert også internt i Berlusconi II-regjeringen. Under valgkampen framsto imidlertid Casa delle Libertà's posisjon mindre dynamisk. Slik jeg nevnte innledningsvis: Tesen om at amnestiet «confirmed rather than contradicted» regjeringens innvandringspolitiske linje, støter på en utfordring når det gjelder å forklare uenighetene i regjeringen som utspilte seg offentlig. Jeg skal gå konkret inn på hvordan uenighetene kom til uttrykk i dette og neste kapittel. Men først vil jeg gi en mer utdypende presentasjon av Casa delle Libertà.

### 4.1 Casa delle Libertà: Berlusconis brede blokk

Casa delle Libertà besto av fire hovedpartier: Lega Nord, Forza Italia, Alleanza Nazionale (AN) og Unione dei Democratici Cristiani e di Centro (UDC).<sup>190</sup> Nedenfor følger en gjennomgang av disse partiene, forholdet de hadde til hverandre, og hva som eventuelt skilte dem ideologisk i innvandringspolitikken.

#### 4.1.1 Lega Nord

Både stil- og innholdsmessig har Lega Nord under ledelsen av Umberto Bossi ofte blitt omtalt som et klassisk høyrepopulistisk parti.<sup>191</sup> Kjernevelgerne var norditalienske småentreprenører, og det politiske utgangspunktet var en frustrasjon over distribueringen av skatteressurser fra Nord-Italia til det fattigere Sør-Italia. Partiet var tidvis separatistisk, på 1990-tallet var det en periode de truet med å skille seg fra Italia og opprette den nykonstruerte norditalienske staten Padania. Skyteskivene for partiet vekslet mellom det politiske etablissementet, søritalienere og innvandrere fra land utenfor EU, de såkalte *extracomunitari*. Partiet var kjent for relativt ekstreme innvandringspolitiske forslag – for

<sup>190</sup> Navnet UDC kom først i 2002 da ulike kristendemokratiske partier på høyresiden slo seg sammen. Av lesevennlige grunner vil jeg referere til disse partiene som UDC, selv i perioden før de offisielt fikk det navnet.

<sup>191</sup> For en mer inngående gjennomgang av høyrepopulismedefinisjonen, se Betz og Immerfall 1998: 1-9. Å kalle Lega Nord en populistisk bevegelse er vanlig. Det er vel å merke rimelig å nevne at denne termen ikke mangler svakheter i og med at den ikke griper det spesifikke ved visse bevegelser. Av den grunn velger blant annet Lega Nord-forskeren Damian Tambini å bruke betegnelsen nasjonalistisk på Lega Nord. Se Tambini 2001: 5.

eksempel: å skyte med gummikuler på innvandrere og slippe dem ut over hjemlandet sitt fra militærfly.<sup>192</sup> Dette gikk inn rekken av flere oppsiktsvekkende kampanjer mot innvandrere – særlig muslimer – i regioner der Lega Nord styrte lokalt. I Rovato, ved byen Brescia, hadde for eksempel ordføreren nektet ikke-kristne å komme nærmere enn 15 meter fra byens hovedkirke.<sup>193</sup> Ordfører Giancarlo Gentilini i Treviso hadde ved ett tilfelle foreslått å kle innvandrere ut som harer og erklære «åpen sesong».<sup>194</sup> Ved andre anledninger hadde han omtalt innvandrere som «en fremmed rase» som burde repatrieres med lastebiler forseglet med bly, og prester som ga mat til *extracomunitari*, burde begravnes levende.<sup>195</sup>

#### 4.1.2 Forza Italia

Det skulle bli en politisk utfordring for Lega Nord at businessmannen Silvio Berlusconi dannet partiet Forza Italia i 1994. Partiet var nært knyttet opp til lederens økonomiske og personlige interesser i politikken, og innvandring var i utgangspunktet ikke et sentralt tema hos Forza Italia.<sup>196</sup> Samme år som det ble dannet, fikk partiet regjeringsmakt. Umberto Bossi valgte da å slutte Lega Nord til en regjeringsallianse med Berlusconi. I samme koalisjon fantes også en tredje betydelig kraft på høyresiden: Alleanza Nazionale (AN). 1994-regjeringen representerte dermed et historisk brudd med den italienske etterkrigstidas politiske kontinuitet: Lega Nord og Forza Italia var begge nye partier uten tradisjon i antifascismen konstituert gjennom grunnloven av 1948, og AN utgjorde koalisjonsregjeringens element av historisk revisjonisme.

#### 4.1.3 Alleanza Nazionale

Alleanza Nazionale (AN) var det nye navnet på det postfascistiske partiet Movimento Sociale Italiano (MSI) dannet rett etter krigen.<sup>197</sup> Ideologisk sett sto AN fjernt fra Lega Nord, og det var allment kjent at partienes respektive ledere foraktet hverandre. Til forskjell fra Lega Nord ønsket AN en sterk sentralisert stat, og velgeroppslutningen kom hovedsakelig fra sør. Partiets ideologiske bakgrunn ga det en relativt marginal posisjon i

<sup>192</sup> Betz og Immerfall 1998: 49.

<sup>193</sup> Allievi 2003: 151.

<sup>194</sup> Zincone 2006: 353.

<sup>195</sup> Calavita 2005: 92.

<sup>196</sup> Randin 2006: 72.

<sup>197</sup> Partiet hadde sine røtter i den sosialfascistiske Salò-republikken.

etterkrigstidens politiske landskap, og så sent som i 1992 arrangerte partiet en Mussolinimarsj i Romas gater.<sup>198</sup> Men da Gianfranco Fini tok over partiledelsen på 1990-tallet, og partiet skiftet navn, startet en gradvis prosess mot dannelsen av et «normalt» parti. Oppgjøret med den fascistiske arven – på dette tidspunktet – må vel å merke ikke overdrives: En undersøkelse av ANs mellomledere på slutten av 1990-tallet viste en overveiende positiv vurdering av Mussolinis regime.<sup>199</sup> Verken MSI eller AN hadde imidlertid en tydelig rasistisk agenda. På 1980-tallet hadde partiet en såkalt antisystemtilnærming til temaet. Innvandring ble betraktet som et problem, men roten til dette lå i vestlig kapitalistisk dominans i tredje verden.<sup>200</sup> Med Gianfranco Fini kom retorikken til å særlig preges av ønsket om å framstå som et vanlig europeisk høyreparti. ANs representanter henviste ofte til EU-normer, fokuserte på innvandringspolitikkenes «ineffektivitet» og behovet for «å hindre at sosiale spenninger produseres».<sup>201</sup> I 2001 ble innvandring definert som «nødvendig for Italias overlevelse», et standpunkt som både sto i motsetning til Lega Nord og til en del av partiets egne representanter.<sup>202</sup> Partiets mellomlederes holdninger til temaet var ofte preget av både innvandrings skeptiske og antisemittiske tendenser.<sup>203</sup> Partiets velgere hadde også mye sterkere antipatier mot innvandring enn resten av befolkningen.<sup>204</sup>

#### 4.1.4 Unione dei Democratici Cristiani e di Centro

Unione dei Democratici Cristiani e di Centro (UDC), med prominente figurer som Rocco Buttiglione og Marco Follini, stammet fra høyresiden i det tidligere kristendemokratiske partiet som dominerte landet under den kalde krigen. Fra og med 1994 var det en del av Berlusconi's høyreblokk. Partiet har imidlertid ofte blitt plassert i sentrum i italiensk

---

<sup>198</sup> Ginsborg 2003: 288.

<sup>199</sup> I henholdsvis 1995 og 1998 var over 60 prosent av mellomlederne enige i formuleringen «Bortsett fra noen tvilsomme beslutninger, var det et bra regime». Ignazi 2005: 340.

<sup>200</sup> Ignazi 2005: 341. Dette var imidlertid en ideologisk og relativt abstrakt posisjon, som svarte lite til eventuelle innvandrings skeptiske velgeres forventinger. Chiarini 2001: 176.

<sup>201</sup> Chiarini 2001: 180 og 183.

<sup>202</sup> Albertazzi og McDonnell 2005: 963.

<sup>203</sup> I 1995 mente et stort flertall av disse mellomlederne både at «for mye finansiell makt var i hendene på jøder» og at «innvandrere setter nasjonal identitet i fare». 35 prosent mente at «innvandrere er årsak til kriminalitet». Ignazi 2005: 342.

<sup>204</sup> 67,9 prosent krevde umiddelbar utvisning av papirløse selv om de ikke hadde begått en kriminell handling, 55,6 prosent mente innvandring var grunnen til kriminalitetsøkning, 48,6 prosent mente innvandring truet nasjonal identitet og 38,2 prosent krevde at innvandrere skulle få sparken før italienere. Ignazi 2005: 342.

politikk både på grunn av de kristendemokratiske røttene og fordi dets representanter tidvis kunne uttrykke seg kritisk til Berlusconi.<sup>205</sup> Ideologisk var det sterkt knyttet til den katolske kirken; motstand mot abort og homofiles rettigheter var viktige saker for partiet. Under valgkampen markerte ikke partiet seg særlig i den innvandringspolitiske debatten. Hovedinntrykket var at de sto på linje med resten av høyrekoalisjonen. Da Casa delle Libertà kom i posisjon, var det imidlertid aktører fra dette partiet som kom til å spille en avgjørende rolle for politikken. Man kan anta at båndene til den katolske verden i Italia var av betydning her. Den katolske veldedighetssektoren, med Caritas som en sentral organisasjon, hadde et visst eiendomsforhold til innvandringspolitikken. Fram til 1986 hadde mottaket av innvandrere ofte blitt administrert og koordinert av denne sektoren.<sup>206</sup>

#### 4.1.5 Casa delle Libertà

Den første Berlusconi-regjeringen fra 1994 ble kortlivet. Etter en langvarig disputt med den korrupsjonsanklagede Berlusconi trakk Bossi partiet sitt ut av koalisjonen innen året var omme. Lega Nord stilte alene ved valget i 1996, og gjorde et brakvalg med 10,1 prosent av stemmene, men høyresiden tapte generelt. Da regionalvalget i 2000 nærmet seg, gikk partiet imidlertid tilbake til sine gamle partnere i Casa delle Libertà. Lega Nord hadde opplevd synkende velgeroppslutning, og mediene spekulerte i om en eventuell hemmelig avtale med Berlusconi om føderal reform var avgjørende for samarbeidet.<sup>207</sup> Det var uansett valgmessig strategisk å ha Lega Nord med i høyrekoalisjonen. Silvio Berlusconi ønsket en bredest mulig koalisjon.<sup>208</sup> Avgjørende for å vinne i det bipolare

<sup>205</sup> Avisen *The Economist* har imidlertid beskrevet det som et reaksjonært parti som «stretches a long way from the centre». «Prodi resurrected – for now», *The Economist*, 3. januar 2007.

<sup>206</sup> I løpet av disse tiårene utviklet Caritas et stort nettverk av tjenester for nyankomne: mat, losji, tilgang til medisinsk hjelp og språkkurs. Caritas etiske grunnlag basert på solidaritet og assistanseperspektiv i forhold til innvandrere sto ofte i konflikt med den restriktive utviklingen som etter hvert preget politikken. King og Andall 1999: 152.

<sup>207</sup> Se Scalfari, Eugenio: «Ecco il piano segreto di Bossi e Berlusconi», *La Repubblica*, 10. april 2000 og «Patto segreto con Berlusconi per tornare al proporzionale», *La Repubblica.it*, 5. april 2001. En annen mulig forklaring kan ligge i at Forza Italia hadde stilt som kredittgarantist på to milliarder lire ved åpningen av en bankkonto for Lega Nord i Banca di Roma sommeren 2000 – ifølge en tidligere Lega Nord-ordfører i Milano befant partiet seg i en finansiell krise. Calabresi, Mario: «'Date un fido di 2 miliardi' Forza Italia garantisce la Lega», *La Repubblica*, 28. juli 2000.

<sup>208</sup> På sin valgkampferd plukket han opp småpartier og politiske lister for å utvide blokken sin. Strategien skapte tidvis uro internt i Casa delle Libertà, noe som kom til uttrykk blant annet i forbindelse med avtalene med det neofascistiske partiet Fiamma Tricolore og forsøket på å inkludere den libertanske partilista Pannella-Bonino i alliansen. Pannella-Bonino-samarbeidet ble droppet etter en markant avvisning fra Rocco Buttiglione og Pierferdinando Casini – politikeren Emma Bonino, en kjent aktivist for selvbestemt abort, ble for sterk kost for katolikkene. Og da Berlusconi ordnet en samarbeidsavtale med Fiamma

italienske valgsystemet var å stille med så brede politiske koalisjoner som mulig.<sup>209</sup> I 1996 hadde Casa delle Libertà tapt mot Ulivo. Men om de hadde hatt Lega Nord med på laget, ville de derimot vunnet.<sup>210</sup>

I motsetning til i 1994 ble partiet nå også Forza Italias mest lojale allierte, noe som igjen ga Lega Nord betraktelig mer politisk makt enn det velgeroppslutningen skulle tilsi. Det ble rapportert om en viktig personlig relasjon mellom de to partilederne, og alliansen mellom Silvio Berlusconi og Umberto Bossi (samt finansminister Giulio Tremonti) fikk etter hvert kallenavnet «den nordlige aksen». I regjering hadde Lega Nord en dobbel interesse: Både å spille rollen som «opposisjonen internt i regjeringen», for ikke å miste kjernestøtten blant de Roma-skeptiske velgerne, og å få gjennomslag politisk slik at regjeringdeltakelsen kunne rettferdiggjøres.<sup>211</sup> Dermed ble det viktig – som Daniele Albertazzi og Duncan McDonnell har påpekt – «choosing the right 'friends' and 'enemies' within government».<sup>212</sup> «Fiendene» ble UDC og AN, noe som i praksis støttet opp under Berlusconis image som høyrekoalisjonens ubestridte leder.

Som fullverdig medlem av Casa delle Libertà bidro Lega Nord nå sterkt til å sette innvandring som en av toppsakene på den politiske dagsordenen under valgkampen.

## **4.2 Valgkampen: Etableringen av et antiinnvandringsimage**

Hos Lega Nord hadde det aldri eksistert noen antydning til forsoningslinje overfor Ulivo-regjeringens innvandringspolitikk. 20. februar 1999 startet partiet en underskriftskampanje for en folkeavstemning om å fjerne den gjeldende Turco-Napolitano-loven.<sup>213</sup> Bossi beskrev mobiliseringen som «det store sammenstøtet mellom globaliseringspåskynderne og folket»:

---

Tricolore på Sicilia før valget i 2001, fastslo Buttiglione igjen sin motstand: «[V]i bør ikke bare tenke på å vinne, men også på å regjere.» Se «Accordo Polo-Rauti in Sicilia è scontro nel centrodestra,» *La Repubblica.it*, 9. april 2001.

<sup>209</sup> Pasquino 2002: 16.

<sup>210</sup> Melchionda 2002: 71.

<sup>211</sup> Albertazzi og McDonnell 2005.

<sup>212</sup> Albertazzi og McDonnell 2005: 952.

<sup>213</sup> «Servono 600 mila firme: oltre ai gazebo si ritira il modulo anche in Comune,» *La Padania*, 19. februar 1999.

Invasjonen av *extracomunitari* tjener kun de amerikanske bankene ved å svekke Europa [...]. Vi er sentraleuropeere, ikke amerikanere, og vi aksepterer ikke teorien om at jo flere mennesker som kommer hit, jo rikere blir vi.<sup>214</sup>

Et år senere ble Lega Nord's krav om folkeavstemning mot innvandringsloven avvist av Grunnlovsdomstolen.<sup>215</sup> Men Bossi ga ikke opp korstoget mot Ulivos innvandringspolitikk. I regi av Lega Nord demonstrerte tusenvis av mennesker «mot en planlagt invasjon av illegale» i Milano 17. desember 2000.<sup>216</sup> «I kraft av amnestier vil de ødelegge samfunnet,» forklarte Bossi til *La Padania*.<sup>217</sup> Ulivo ble offer for et massivt artilleri med uttalelser som at «regjeringen er ansvarlig for kriminaliteten begått av de irregulære»,<sup>218</sup> og konspirasjonsteorier om at de brukte innvandring som et redskap til å skape «et nytt filleproletariat bestående av en masse av innvandrere som er tilbøyelige til å stemme på venstresiden».<sup>219</sup>

En Lega Nord-demonstrasjon mot islam i Lodi utenfor Milano i oktober 2000 fikk særlig oppmerksomhet. Demonstrantene lovet å ødelegge en ny «moské» dersom den ble bygget, og gjødslet jorda med griseurin.<sup>220</sup> Lega Nord's agenda mot islam, var gammelt nytt. Mer oppsiktsvekkende var det at Forza Italia-flagg hadde vært til stede i demonstrasjonen.<sup>221</sup> Slik kommenterte en Ulivo-representant demonstrasjonen: «Nå er det tydelig for oss alle: På høyresiden kommanderer Bossi.»<sup>222</sup> Lodi-episoden kunne ikke i seg selv bekrefte denne påstanden. Samme dag som demonstrasjonen fant sted, gikk prominente figurer fra høyreblokken ut mot markeringen. «Jeg er for at alle skal få utøve

<sup>214</sup> «In difesa del nostro futuro,» *La Padania*, 19. februar 2000.

<sup>215</sup> Begrunnelsen var at dersom de hadde vunnet folkeavstemningen, ville Italia bryte internasjonale avtaler. No. 31 Sentenza 3-7 febbraio 2000, Corte Costituzionale.

<sup>216</sup> Ifølge *La Padania* («Milano, la Lega Nord porta in piazza 50mila persone,» *La Padania*, 19. desember 2000) var antallet demonstranter 50 000, mens andre observatører beregnet de oppmøtte til å ha utgjort halvparten av dette. («Bossi: La sinistra usa Ciampi contro di noi,» *La Repubblica.it*, 17. desember 2000).

<sup>217</sup> «Bossi: no all'invasione calcolata dei clandestini,» *La Padania*, 17. desember 2000.

<sup>218</sup> Roberto Maroni sitert i «Amato, difensore degli irregolari,» *La Padania*, 12. januar 2001.

<sup>219</sup> Dette sto i introduksjonsteksten til Bossi-Berlusconi-forlsaget (Progetto di legge no 7234 fra 19. juli 2000, Camera dei Deputati) og ble gjentatt til mediene i forbindelse med lovforslaget: «Bossi: La sinistra usa Ciampi contro di noi,» *La Repubblica.it*, 17. desember 2000.

<sup>220</sup> Moské står her i anførselstegn ettersom det ikke var reelt sett en moské som skulle bygges: muslimene i Lodi hadde bedt om å få bygge et islamsk kulturhus, der et rom skulle kunne brukes til bønn. Ordet moské ble aldri brukt i muslimenes søknad. Saint-Blancat og Schmidt di Friedberg 2005: 1087.

<sup>221</sup> «Lodi, la Lega alla guerra santa,» *La Repubblica.it*, 15. oktober 2000.

<sup>222</sup> «Islam, il centrosinistra attacca. 'Nella destra comanda Bossi',» *La Repubblica.it*, 16. oktober 2000.

sin religion,» uttalte Gianfranco Fini og fikk støtte av UDC.<sup>223</sup> Dagen etter forklarte også Berlusconi at det ikke hadde vært en offisiell Forza Italia-markering til tross for flaggene.<sup>224</sup> Men dette beroliget ikke venstresiden.<sup>225</sup> Mange mente at Lega Nord satte premissene for høyresidens innvandringsståsted under valgkampen, og at dette fungerte som en slags utpressing av Casa delle Libertà. Ifølge Ulivo var «den første avgiften Berlusconi har måttet betale Bossi» forslaget til en ny innvandringslov signert av Forza Italias og Lega Nordts partiledere våren 2000.<sup>226</sup>

#### **4.2.1 Bossi-Berlusconi-forslaget: «Den første avgiften»**

Det såkalte Bossi-Berlusconi-forslaget var det første samarbeidssteget mellom Forza Italia og Lega Nord.<sup>227</sup> Forslaget ble lagt fram med 50 000 underskrifter, og foreslo å erstatte hele Turco-Napolitano-loven med et gjestarbeidersystem. Introduksjonsteksten til lovforslaget var sterkt påvirket av Lega Nordts retorikk:

Ærede Deputerte! Ved daggryet til det tredje årtusen finner man i Europa to ulike samfunnsmodeller:

- a) den «ny-jakobinske» universalistiske samfunnsmodellen bestående av flere raser, standardisert av «markedet» – den dominerende politiske aktøren – som bruker staten (det som er igjen av denne staten) som transmisjonsrem;
- b) den «kristne» samfunnsmodellen balansert mellom nåtiden, framtiden og fortiden, mellom det lokale og det globale, mellom *in* og *out*, mellom nye krefter som presser på utenfra og historiske verdier med røtter i tradisjonen.<sup>228</sup>

I teksten ble innvandring i den nyjakobinske modellen framstilt som et middel til å «bryte opp den sosiale orden». Mens i den kristne modellen skulle innvandring «kalkuleres i forhold til nasjonens overlevelse». Tilhengere av denne ny-jakobinske

<sup>223</sup> «La crociata leghista imbarazza il Polo,» *La Repubblica.it*, 15. oktober 2000.

<sup>224</sup> «Islam, il centrosinistra attacca. 'Nella destra comanda Bossi',» *La Repubblica.it*, 16. oktober 2000.

<sup>225</sup> Som daværende Ulivo-statsminister Massimo D'Alema uttrykte det: «I et stort vestlig demokrati som Italia, er ideen om at disse intolerante og voldelige skal inn i regjering, det som bekymrer meg», «Islam, il centrosinistra attacca. 'Nella destra comanda Bossi',» *La Repubblica.it*, 16. oktober 2000.

<sup>226</sup> Mastello Clemente sitert i «Si all'immigrato con il codice fiscale,» *La Repubblica.it*, 29. mars 2000.

<sup>227</sup> Progetto di legge no 7234, 19. juli 2000, Camera dei Deputati. Først presentert offisielt i mars 2000 («Si all'immigrato con il codice fiscale,» *La Repubblica.it*, 29. mars 2000).

<sup>228</sup> Introduksjonen til lovforslaget Progetto di legge no 7234 fra 19. juli 2000, Camera dei Deputati.

modellen ønsket etter sigende å bevare de porøse grensene, men nå skulle en ny innvandringspolitisk æra innføres

bort fra amnestilogikken til styringslogikken på den ene siden, og til bekjempelsen av det ulovlige på den andre siden [...] nøkkelen til innreise (i en republikk grunnet på arbeid) er arbeidet: Kun den som arbeider i «nasjonen» [...] og for «nasjonen» [...], får komme [...].

Retorikken vitnet om en generell ideologisk posisjonering. Med henvisningen til jakobinerne angrep Bossi-Berlusconi-forslaget i en viss forstand den franske revolusjonens universalistiske idealer og statsideologien den brakte med seg: at statsborgerskapet definerte nasjonal tilhørighet.<sup>229</sup> Slik teksten illustrerte, var ikke posisjonen nødvendigvis mot innvandring *per se*, men mot multikulturalismen *som ideologi*. USA ble her stående som et skrekkeeksempel – med sin storkapital og nasjonalt sammensatte befolkning, i motsetning til den kulturelle homogenitet Lega Nord lengtet etter. AN delte Bossi-Berlusconi-forslagets kritikk av amnestiene.<sup>230</sup> Partiet ønsket først og fremst kriminalisering av papirløs innvandring og hadde i mars 1999 lagt fram Fini-Landi-forslaget.<sup>231</sup> Forslaget anerkjente Turco-Napolitano-loven, men krevde samtidig en systematisk oppstramming av de restriktive tiltakene: ulovlig innreise, ulovlig opphold, å oppgi falsk identitet eller unnlattelse av å oppgi sitt navn, skulle kriminaliseres.

Kildene er sprikende når det gjelder hvorvidt UDC støttet Bossi-Berlusconi-forslaget. Mens *Il Sole 24 Ore* skrev at Rocco Buttiglione tok avstand fra det, mente partiavisen til Lega Nord, *La Padania*, at han støttet forslaget selv om han la til at «noen av punktene virker for strenge».<sup>232</sup>

<sup>229</sup> Jakobinerne var betraktet som den ytterliggående gruppen under den franske revolusjonen – de som innførte «terrorveldet» – og har i nyere tid blitt brukt som begrep på venstre-revolusjonære. Bossi har ved andre anledninger uttrykt skepsis til ideene den franske revolusjonen førte med seg. En sentral partifigur på 1990-tallet, Irene Pivetti, pleide å bære et kors kalt Croce Vandea rundt halsen. Korset var et symbol på den katolske kampen mot revolusjonen. Se for eksempel Munzi, Ulderico: «La Pivetti prega per i morti della Vandea», *Corriere della Sera*, 20. august 1994.

<sup>230</sup> «Ulivo-regjeringene har gjennom sin snillisme gitt amnesti etter amnesti til tusenvis av innvandrere i vårt land, i stedet for å konfrontere de alvorlige problemene denne innvandringen har medført.» Artikkel sitert i Alborghetti 2005: 198.

<sup>231</sup> Progetto di legge no. 5808, 15. mars 1999, Camera dei deputati.

<sup>232</sup> «Diciamo no all'invasione,» *La Padania*, 31. mars 2000 og Pelosi, Gerardo: «Immigrati, offensiva di Fi e Lega», *Il Sole 24 Ore*, 30 mars 2000. At kildene her er uenige, kan komme av at Buttiglione tilpasset uttalelsene til hvilket publikum han snakket til. Det kan også tenkes at som Lega Nord's talerør hadde *La*

### **4.2.2 Hvilken rolle spilte antiinnvandringskortet i valgkampen?**

Før Lega Nord ble en del av Casa delle Libertà, sto ikke innvandring sentralt i den nasjonale politiske debatten. Dette kunne komme av at Forza Italia og AN ikke ville risikere å kaste lys over et spørsmål der Lega Nord kunne utgjøre en sterk konkurrent.<sup>233</sup> Under valgkampen til regionalvalget i 2000 kunne innvandrings-saken testes. At regionalvalget ble en seier for høyresiden, viste også hvordan saken kunne benyttes for å tvinge venstresiden inn i en vinglete posisjon. Som Colombo og Sciortino formulerte det: «Ulivo virket nesten flau over [Turco-Napolitano-loven] og gjorde ingen forsøk på å forsvare den.»<sup>234</sup>

Ulivo-representanter hadde påstått at med Lega Nord på laget hadde Casa delle Libertà måttet betale en høy pris når det gjaldt anstendighet i innvandringsdebatten. Men det kunne tenkes at Berlusconi tolket det eksakt motsatt: At Lega Nord – partiet som mente at «illegal innvandring er blant de alvorligste forbrytelsene i verden» – her egentlig satt med et vinnerkort.<sup>235</sup> Casa delle Libertàs velgerskare var i overveiende grad innvandrings-skeptisk. Totalt mente 65,1 prosent av høyrekoalisjonens velgere i 2001 at innvandring var et «veldig viktig problem» (83,6 prosent av Lega Nord-velgerne), mens 25,1 prosent mente det var et «ganske viktig problem».<sup>236</sup> Sikkerhet og spørsmål som angikk den offentlige orden, sto øverst på lista over områder der innvandrere kunne utgjøre en trussel. Dette gjaldt for 23,4 prosent av høyrevelgerne totalt, mens av Lega Nord-velgere mente 44,4 prosent at sikkerhetspunktet var det viktigste. På den andre siden av skalaen befant UDCs velgere seg: Innvandrings-skepsisen var generelt liten. Dette innebar at UDC hadde mindre på spill overfor velgerne sine når det gjaldt å promotere en mindre restriktiv politikk.

Meningsmålingene i denne perioden rådet også Silvio Berlusconi å «ri på fryktens hest» når det gjaldt innvandring.<sup>237</sup> En undersøkelse fra 2000 viste at italienere generelt mente det var for mange innvandrere i landet, koblet kriminalitet til innvandring og fant

---

*Padania* interesse av å styrke Bossi-Berlusconi-forslaget og dermed framstille UDC som mer positivt enn det egentlig var.

<sup>233</sup> Dette er blant annet standpunktet til Colombo og Sciortino 2003: 167.

<sup>234</sup> Colombo og Sciortino 2003: 169.

<sup>235</sup> Umberto Bossi sitert i «Bossi: 'Immigrazione clandestina reato fra i più gravi al mondo',» *La Repubblica.it*, 5. januar 2001.

<sup>236</sup> Geddes 2008: 356.

<sup>237</sup> Slik en *La Repubblica*-kommentator formulerte det. D'Avanzo, Giuseppe: «Perché Bossi cavalca la politica della paura», *La Repubblica*, 19. mars 2002.

at dette var den nest viktigste politiske saken etter arbeidsløshet.<sup>238</sup> En annen undersøkelse fra 1999 viste at 58 prosent av italienere var redde for å gå ut på gata i byen de bodde – noe som ble knyttet til frykten for de såkalte *clandestini*.<sup>239</sup> Bildet var imidlertid ikke entydig. En annen undersøkelse hadde vist en *nedgang* i fremmedfrykt fra 1999-2002 – paradoksalt nok samme år som Berlusconi spilte innvandringskortet. Perioden var imidlertid rett etter Turco-Napolitano-loven som forfektet toleranse i større grad.<sup>240</sup> Det eksisterte uansett en antakelse blant politikerne både på høyre- og venstresiden om at en innvandrings skeptisk velgerskare kunne tenkes å være avgjørende for utfallet av valget. «[K]ommunistene forstår ikke at innvandring blir betalt for av deres tidligere velgere,» forklarte Gianfranco Fini høsten 2000.<sup>241</sup> I samme uttalelse hentydet han også at multikulturalismens ståsted var klassearrogant:

Hvorfor er det slik at i Parioli i Roma [en rik del av byen] er spørsmålet hvorvidt den utenlandske hjemmehjelpen er flink eller ikke, mens nede i sentrum er spørsmålet hvorvidt vi kan gå trygt eller ikke i gatene? Dette er en annen grunn til hvorfor vi kommer til å vinne.<sup>242</sup>

Et annet tydelig tegn på hvordan økt restriktivitet ble ansett som et mulig vinnerkort, var også å finne i hvordan Ulivo tilnærmet seg temaet etter hvert som valget nærmet seg. At den sittende regjeringen gradvis vendte seg mot større strenghet, kan tolkes som et forsøk på å ikke miste velgernes støtte.<sup>243</sup> Dette skiftet ble demonstrert blant annet gjennom at de så godt som totalt forlot en egentlig plan om å la innvandrere få stemme ved lokalvalg.<sup>244</sup> Et annet eksempel er at innenriksministeren Enzo Bianco måneden før valget sendte ut et rundskriv som gjorde det vanskeligere for innvandrere å oppnå permanent oppholdstillatelse.<sup>245</sup> Giuliano Amato, statsminister fra 2000-2001, uttrykte

<sup>238</sup> Undersøkelse utført av Ispo og Commissione Integrazione referert til hos Zincone 2006: 354.

<sup>239</sup> «Il 58 per cento degli italiani ha paura di uscire in città,» *La Repubblica.it*, 18. oktober 1999.

<sup>240</sup> Calavita 2005: 127.

<sup>241</sup> *La Stampa*, 16. september 2000, sitert i Colombo og Sciortino 2003: 169.

<sup>242</sup> *La Stampa*, 16. september 2000, sitert i Colombo og Sciortino 2003: 169.

<sup>243</sup> Zincone 2006: 354.

<sup>244</sup> Zincone 2006: 354.

<sup>245</sup> Circolare 300, 4. april 2001, Ministero dell'interno.

også hvilke fordeler innvandringssaken hadde for høyresiden under valget. I et intervju i *Financial Times* kritiserte han sine allierte i Ulivo:

Bossi er bevisst på at det eksisterer en umiddelbar følelse blant mange velgere. Mange italienerne, tross deres gode hensikter, er mye mer fiendtlige i forhold til innvandrere nå enn for noen år tilbake.<sup>246</sup>

Hvorvidt Casa delle Libertà's harde linje overfor innvandrere var avgjørende valgseieren, er usikkert. Det var ikke det mest innvandringsfiendtlige partiet Lega Nord som gikk av med hovedseieren etter valget var vunnet 13. mai 2001. Valgresultatet viste at Forza Italia hadde slukt mange av Lega Nord's norditalienske velgere – partiet hadde falt ned til 3,9 prosent. Til og med UDC hadde forbigått partiet i oppslutning. Men høyreblokkens angrep mot regjeringens innvandringspolitikk klarte å plassere Ulivo i en defensiv posisjon på et viktig valgkamptema. Angrepslinja fungerte også kamuflerende for de eventuelle uenighetene innen Casa delle Libertà's egne rekker. Da valget var vunnet, fikk Bossi beskjed fra Berlusconi om «å senke stemmen».<sup>247</sup>

### **4.3 Casa delle Libertà i posisjon: Ord skulle bli til handling**

Høyrekoalisjonen vant valget med sterkt flertall, og 10. juni inntok den regjeringskontorene. Casa delle Libertà hadde i regjeringsplattformen ramset opp en rekke tiltak de skulle få gjennomført innen det første regjeringsåret var omme. På denne lista var endring av innvandringspolitikken en prioritert sak, og overskriften «Lov og orden, innvandring og sikkerhet» illustrerte at innvandring ble betraktet fra et overordnet sikkerhetsperspektiv.<sup>248</sup> Det skulle ta bort i mot fem måneder – etter mange interne diskusjoner – før regjeringen sendte over sitt første lovforslag til senatet den 2. november 2001.<sup>249</sup> Sikkerhetslinja ble igjen bekreftet i introduksjonsteksten. Her skulle det settes en

---

<sup>246</sup> Luza, Gianluca: «Nuovo attacco di Amato. 'L'Ulivo non ha un capo',» *La Repubblica.it*, 14. mars, 2001.

<sup>247</sup> Calavita 2005: 131.

<sup>248</sup> Tuccari 2002: xiii.

<sup>249</sup> Disegno di legge no 795, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 21. november 2001.

stopper for «en sann invasjon av Europa».<sup>250</sup> For å føre en forsvarlig innvandringspolitikk måtte derfor innvandring og opphold knyttes til «sikkert og lovlig arbeid».<sup>251</sup>

Det endelige regjeringsforslaget ble imidlertid ganske moderat – sett i lys av forslagene Casa delle Libertà hadde lansert før de tok over regjeringsposten. Under valgkampen hadde Casa delle Libertà gitt inntrykk av at de kom til å skylle bort hele det innvandringspolitiske grunnlaget i Italia for å erstatte det med et nytt. Men som Giovanna Zincone oppsummerer det: «Mer torden enn regn.»<sup>252</sup> Da valget var vunnet, dukket de interne uenighetene i koalisjonen etter hvert opp.

### 4.3.1 Regjeringsforslaget november 2001

Regjeringens forslag bygde på Turco-Napolitano-loven. Både prinsippet om arbeidsinnvandringskvoter og de fleste av integreringsbestemmelsene ble beholdt. På den andre siden foreslo regjeringen betydelige innstramninger i reglene når det gjaldt innreise, utvisning og rettighetene til innvandrerne som befant seg regulært i Italia.

Sponsorordningen fra Turco-Napolitano-loven skulle avvikles.<sup>253</sup> Arbeidsinnvandrere kunne først komme *etter* at de var ansatt, med en arbeidskontrakt i hånda ved innreisen. Denne kontrakten skulle være en kombinert oppholds- og arbeidskontrakt – en såkalt *oppholdskontrakt* – der arbeidsgiveren måtte garantere for bolig og betaling av hjemreise for innvandrerens.<sup>254</sup> Dette tiltaket var det mest innovative ved regjeringens forslag og knyttet innvandrerens oppholdsstatus tett opp til arbeidsforholdet. Det skulle fremdeles være mulig å bli i landet selv om man mistet jobben, men perioden man kunne være arbeidsløs i Italia, ble redusert.<sup>255</sup> Oppholdstillatelsene ble generelt mer midlertidige, også ved fornying.<sup>256</sup> Antall år, med

<sup>250</sup> Introduksjonsteksten til Disegno di legge no 795, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 21. november 2001.

<sup>251</sup> Introduksjonsteksten til Disegno di legge no 795, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 21. november 2001.

<sup>252</sup> Zincone (2002): 57.

<sup>253</sup> Artikkel 16 i Disegno di legge no 795, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 21. november 2001.

<sup>254</sup> Artikkel 5 i Disegno di legge no 795, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 21. november 2001.

<sup>255</sup> På papiret ble det redusert fra ett år til seks måneder. I praksis var det redusert til tre måneder ettersom søking om fornying av tillatelsen måtte gjøres 90 dager, i stedet for 30 dager som Turco-Napolitano-loven forutså, før den den forrige oppholdstillatelsen hadde gått ut. Artikkel 15 og 4 i Disegno di legge no 795, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 21. november 2001.

<sup>256</sup> Fornyning av oppholdstillatelsen fulgte samme kriterier som utstedelsen av oppholdstillatelsen i utgangspunktet, det vil si demonstrering av en undertegnet oppholdskontrakt. Oppholdstillatelsen gjaldt i

sammenhengende oppholdstillatelser, man måtte ha bodd i Italia før man kunne søke permanent oppholdstillatelse, skulle også heves fra fem til seks år – men ikke med åtte år som Fini-Landi-forslaget forfektet.<sup>257</sup> Utvisningspraksis ble også nå mer restriktiv, men ikke fullt så streng som i Fini-Landi-forslaget.<sup>258</sup>

Selv om hovedpunktene stort sett forble uendret, kom det til å tilføyes betydelige punkter til loven i løpet av de nærmeste månedene. Allerede under de interne regjeringdiskusjonene dukket spørsmålet om et eventuelt *begrenset* amnesti for hushjelper opp. Dette punktet var imidlertid blitt strøket i regjeringsforslaget.

### 4.3.2 Hushjelpene – det første skrittet til amnesti

Den 22. november 2001 samlet det seg tusener av italienske familier utenfor parlamentet i Roma under slagordet «Ikke hindre innvandrerne i å hjelpe oss».<sup>259</sup> Demonstrantene ba om at papirløse hushjelper og omsorgsarbeidere skulle få bli i landet for å hjelpe de eldre. En utvisning ville ifølge en interesseorganisasjon for eldre som hadde arrangert demonstrasjonen, innebære at over 150 000 pensjonister ville bli stående igjen uten hjelp.

Allerede i september tidligere den høsten hadde UDC foreslått et såkalt «miniamnesti» for hushjelper.<sup>260</sup> Gianfranco Fini og Umberto Bossi var imidlertid imot og hadde fjernet forslaget fra det endelig førsteutkastet. Til gjengjeld sto det heller ikke noe om å kriminalisere papirløse som Lega Nord og AN i utgangspunktet ville ha med, siden UDC var mot kriminalisering.<sup>261</sup> I slutten av november var det fortsatt diskusjoner om miniamnestiet. AN og Lega Nord sa de var mot *enhver form for amnesti*.<sup>262</sup> «Vi gjør ingen unntak,» uttalte velferdsminister Roberto Maroni (Lega Nord):

regelen for ett år av gangen og ved fornying kunne ikke oppholdstillatelsen overskride den første oppholdstillatelsens varighet, mens i Turco-Napolitano-loven kunne denne doubles.

<sup>257</sup> Artikkel 8 i Disegno di legge no 795, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 21. november 2001.

<sup>258</sup> Papirløse som nektet å følge en utvisningsordre eller som reiste tilbake til Italia før utvisningsperioden var over, risikerte nå fengsel. Antall år man var utvist, ble hevet fra fem til ti, og umiddelbar utvisning med politifølge til grensa skulle være regelen – også om man anket utvisningsordenen til retten. Perioden man kunne oppholdes i et midlertidig oppholdssenter – dersom identitet og nasjonalitet måtte sjekkes før den umiddelbare utvisningen – skulle øke fra 20 til 60 dager. Se artikkel 11 og 12 i Disegno di legge no 795, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 21. november 2001.

<sup>259</sup> «Anziani in piazza per gli immigrati,» *Corriere della Sera* (Roma, lokalutgave), 23. November 2001.

<sup>260</sup> Dette skulle i så fall bare gjelde for de som hadde hatt oppholdstillatelse i utgangspunktet. Palmerini, Lina: «Sanatoria per le colf, stretta sugli ambulanti,» *Il Sole 24 Ore*, 14. september 2001.

<sup>261</sup> Ostellino, Luca: «Sul reato di clandestinità alt dei centristi,» *Il Sole 24 Ore*, 8. august 2001.

<sup>262</sup> Ludovico, Marco: «Immigrazione, duello nella Cdl,» *Il Sole 24 Ore*, 24. november 2001, se også «Immigrazione – Bossi avverte gli 'ex de': non ci saranno sanatorie,» *Il Sole 24 Ore*, 14. desember 2001.

Jeg vet godt at mange familier har utenlandske hushjelper som ikke er regulære, men det er ikke dermed sagt at hushjelpen absolutt *må* være en utlending. Jeg, for eksempel, lette lenge, men til slutt klarte jeg å finne en italiensk jente.<sup>263</sup>

Den katolske fagforeningen CSIL støttet UDC aktivt. Ifølge organisasjonen fantes det

5-700 000 innvandrere som jobber fulltid, og tar hånd om våre gamle, noe som innebærer en betydelig økonomisk innsparing for det offentlige systemet, tatt i betraktning rollen de spiller som sosiale assistenter.<sup>264</sup>

I begynnelsen av desember signaliserte AN at partiet hadde skiftet mening.<sup>265</sup> Lega Nord sa fortsatt klart nei, mens Forza Italia mente ingenting offisielt. Nærmere jul ga Bossi imidlertid tegn til å ha myknet opp, og at han kanskje ville godta et miniamnesti forutsatt at det var arbeidskjøperen som erklærte arbeidsforholdet og garanterte for boligsituasjonen.<sup>266</sup> Etter interne regjeringsdiskusjoner kom det til slutt, i løpet av januar 2002, et tilleggsforslag fra regjeringen som gjorde det mulig for familier å regularisere, det vil si å «legalisere» oppholdsstatusen til, hushjelper. I bytte hadde Lega Nord fått gjennom strengere regler når det gjaldt utvisning.<sup>267</sup> Og regulariseringen var «ikke et amnesti» ifølge Roberto Maroni: «vi har opprettholdt vårt nei til amnesti til de *extracomunitari* som har kommet illegalt til Italia.»<sup>268</sup> Gabriele Boschetto fra Forza Italia forsikret også om at det utelukkende handlet om hva som var i «familienes interesse».<sup>269</sup> «Vi utelukker definitivt et amnesti for andre illegale arbeidere,» fastslo han overfor *La Padania* og konstaterte at den harde linja fortsatt gjaldt.<sup>270</sup> Det samme bekreftet ANs

<sup>263</sup> Ludovico, Marco: «Immigrazione, duello nella Cdl,» *Il Sole 24 Ore*, 24. november 2001.

<sup>264</sup> Ludovico, Marco: «Immigrazione, duello nella Cdl,» *Il Sole 24 Ore*, 24. november 2001.

<sup>265</sup> Ludovico, Marco: «Sanatoria-colf, un sì anche in An,» *Il Sole 24 Ore*, 4. Desember 2001.

<sup>266</sup> Bossi forsvarte det med å legge skylda på Ulivo-regjeringen: Deres politikk måtte nå korrigeres. «Extracomunitari – Bossi apre sugli immigrati. Norme sul sommerso strada la sanatoria,» *Il Sole 24 Ore*, 20. desember 2001.

<sup>267</sup> Man kunne nå utvises allerede 48 timer etter å ha blitt tatt. Sesto, Mariolina: «Sì alla sanatoria, non in tutti casi,» *Il Sole 24 Ore*, 31. Desember 2001.

<sup>268</sup> Martirano, Dino: «Immigrati, 'sanatoria' ma solo per le colf,» *Corriere della Sera*, 25. januar 2002.

<sup>269</sup> Gabriele Boschetto var talsmann for majoriteten i Senatet.

<sup>270</sup> «Impegno rispettato, nessuna sanatoria,» *La Padania*, 25. januar 2002.

Alfredo Mantovano, sekretær i innenriksdepartementet, overfor sin egen partiavis: «Dette handler ikke om et amnesti, fordi det angår kun et bestemt antall mennesker.»<sup>271</sup>

Lega Nord hadde motvillig gått med på amnestiet, og gjennom forhandlingene hadde de klart å begrense det til de som var assistenter for mennesker med særskilte omsorgsbehov. Men UDC fortsatte å presse på for at det etter hvert også skulle gjelde alle hushjelper. 7. februar ble dette foreslått, og Lega Nord gikk omsider også med på dette.<sup>272</sup> Bossi presset på for strenge kriterier for regulariseringen, og framholdt at ellers ville svindlere prøve å passere som hushjelper – også «utlendingene som slår ned folk på fortauene».<sup>273</sup> Mye tyder på at det foregikk en byttehandel mellom koalisjonspartnerne. Et sentralt poeng hos Colombo og Scioritino er at i bytte for amnesti fikk Lega Nord innført diverse andre restriktive tiltak slik at det ikke skulle miste ansikt overfor velgerne sine.<sup>274</sup> Samtidig som tilleggsforslaget om amnesti for hushjelper ble presentert tidlig i februar, kom et ytterligere tilleggsforslag om å bruke marinen i kampen mot båtflyktninger og menneskesmuglere. Strategien lot UDC tilfredsstille store deler av den katolske opinionen, mens Lega Nord kunne vise fram den harde linja på den andre siden.

#### **4.3.3 Bossi: «I mitt hjem trenger vi ingen»<sup>275</sup>**

Til senatet forklarte en Forza Italia-representant den foreslåtte regulariseringen slik: «Alle i majoriteten, samt deler av opposisjonen, deler oppfatningen av at det er nødvendig å avslutte amnestifenomenet.»<sup>276</sup> Derfor presiserte han at regjeringsinitiativet var en «regularisering av eksisterende arbeidsforhold i miljøer spesielt sårbare og av absolutt sosial betydning».<sup>277</sup> Slik kunne dette miniamnestiet framstå som humanitært – for de italienske familiene. Sosiale ordninger for eldre og barn kunne være få, og den økte deltakelse av italienske kvinner i arbeidslivet hadde ikke nødvendigvis endret på de tradisjonelle kjønnsrollene i *hjemmet*. I mange tilfeller var hushjelp også et

<sup>271</sup> «Immigrazione: regolarizzate le colf,» *Il Secolo d'Italia*, 25. januar 2002.

<sup>272</sup> Men partiet fikk gjennom at det bare skulle være lov å regularisere én hushjelp per familie, untatt de som hjalp syke og eldre. Seduta nr 96, 7. februar 2002, Resoconto sommario della 1. Affari Costituzionali.

<sup>273</sup> Casadio, Giovanna: «Sanatoria per 500 000 colf ma arriva lo stop di Bossi,» *La Repubblica.it*, 13. april 2002.

<sup>274</sup> Colombo og Sciortino (2003): 173.

<sup>275</sup> Galluzzo, Marco: «Niente serve a casa mia, ho tanti figli e aiutano,» *Corriere della Sera*, 17. mai 2002.

<sup>276</sup> Andrea Pastore. Seduta Pubblica nr 124a, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, Legislatura XIV, 19. februar 2002.

<sup>277</sup> Andrea Pastore. Seduta Pubblica nr 124a, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, Legislatura XIV, 19. februar 2002.

statussymbol.<sup>278</sup> Men unge italienske kvinner, selv i områder med høy arbeidsløshet, ville stort sett ikke ha disse jobbene – yrket ble mer og mer «etnisifisert».<sup>279</sup>

I en hjemme-hos-reportasje i *Corriere della Sera* tok Umberto Bossi moralsk avstand fra denne stadig vanligere ordningen. «Hos oss gjør vi alt selv, ellers blir vi paralyisert. Det er galt med familiesystemer som baserer seg på hushjelp,» konstaterte han.<sup>280</sup> Han var imidlertid ganske alene om dette i politikerstanden: Bruken av hushjelp var utbredt. Politikerkollegaer fra både venstre og høyre gikk til tilbakeangrep på Lega Nord-lederen.<sup>281</sup> «Men Bossi, i hvilket samfunn lever du?» sa DS-representanten Luciano Violante: «Millioner av italienske familier som må passe på sine eldre og barn, har blitt arbeidsgivere. Det er det moderne samfunnet.» Forza Italia-ministeren Stefania Prestigiacomo fortalte at hun hadde en som hjalp henne med å rydde i huset i Roma og en filippiner i det andre huset på Sicilia. ANs Ignazio La Russa fortalte at han, med et nytt barn på vei, snart skulle ansette en ny en. Alessandra Mussolini – som på det tidspunktet fortsatt var AN-medlem – mente at «Bossi sier slik fordi han er mann».<sup>282</sup>

Amnestiet til hushjelper kom til å bli det første steget mot det storstilte amnestiet som ble lansert senere det året. To aspekter kan bidra til forståelse for at miniamnestiet ble vedtatt til tross for Lega Nord og ANs motvilje i utgangspunktet. Det første var at det kunne lanseres som et humanitært tiltak overfor de mange, ofte helt vanlige, italienske familier. For det andre kan man skrive inn en kjønnsdimenjon: Trusselbildet som var tegnet opp, også gjennom valgkampen, var først og fremst mannlig konnotert. Det var menn som ble assosiert med kriminalitet, «street hawking» eller «invasjonsfaren» som mediene serverte rikelig med bilder av. Sett bort fra en tidvis kobling mellom prostitusjon og denne øvrige kriminaliteten, ble kvinner usynliggjort i dette trusselperspektivet. Den konkrete, praktisk orienterte, debatten som kom da Casa delle Libertà havnet i posisjon, tvang imidlertid fram en nyansering og presisering av *hvem* man egentlig mente representerte denne trusselen. Hushjelpene var generelt ikke ansett

---

<sup>278</sup> Reyneri 2001: 44.

<sup>279</sup> Reyneri 2001: 44.

<sup>280</sup> Galuzzo, Marco: «Niente serve a casa mia, ho tanti figli e aiutano,» *Corriere della Sera*, 17. mai 2002.

<sup>281</sup> Guerzoni, Monica: «La rivolta dell'onerevole: abbiamo tutti la colf, Umberto è arrestato,» *Corriere della Sera*, 17. mai 2002.

<sup>282</sup> Alessandra Mussolini, Benito Mussolinis barnebarn, forlot AN da Gianfranco Fini besøkte Israel i 2003 og tok offentlig avstand fra Italias antisemittiske lover av 1938. Denne gesten har blitt oppfattet som et avgjørende vendepunkt i ANs historie.

som truende. Ikke bare var de kvinner, de var også stort sett enslige kvinner, noe som løsrev dem ytterligere fra en potensiell mannlig utenlandsk trussel.

Hushjelpamnestiet ble dermed mer spiselig for Umberto Bossi, men han gjorde det tydelig at noe amnesti for arbeidere i andre sektorer ikke kom på tale. Motvilligheten ble forsterket av båtene med papirløse som forsatte å komme til de italienske kystene samtidig som parlamentsdebatten pågikk. Da rundt 1000 kurdiske flyktninger ankom til Sicilia tidlig i 2002, fastlo han overfor egen regjering: «Nok innvandrere, ellers er alt over.»<sup>283</sup> Om båtflyktninger sa han «hvis jeg hadde fått viljen min, hadde vi senket disse smuglerskipene og blåst dem ut av havet».<sup>284</sup> Det ble sagt at Bossis uttalelser til dels skapte problemer for Berlusconi. I denne perioden ble det rapportert om intense møter mellom de to partilederne, men for at ingen skulle tolke dette som uenigheter gikk en Forza Italia-representant ut og unnskyldte Bossis språk – men ikke innhold: «Sant nok, noen ganger er språket hans litt i overkant strengt, men han har grunnleggende rett om innvandring.»<sup>285</sup>

Umberto Bossi kom imidlertid ikke til å få viljen sin.

---

<sup>283</sup> Passalacqua, Guido: «Bossi, ultimatum al governo. 'Basta immigrati o salta tutto',» *La Repubblica*, 19. mars 2002.

<sup>284</sup> Calavita 2005: 131. Opprinnelig sitat fra «Southern Europe» i *Migration News*, Vol. 9, No. 4, 2002: 27.

<sup>285</sup> Calavita 2005: 131. Opprinnelig sitat fra «La Loggia: La Lega ha ragione, rigore necessario,» *Corriere della Sera*, 20. mars 2002.

## Kapittel 5: Fra miniamnesti til maksiamnesti

«Jeg skulle likt å se Bossis ansikt nå,» sa Livia Turco, en av hovedutformerne bak Ulivos hardt angrepne innvandringslov, i slutten av august 2002: «den selverklærte amnestimotstanderen som gir navn til loven som nå lanserer et maksiamnesti.»<sup>286</sup> Den 9. september 2002 kom regjeringsdekretet som omsider ga opphold til nesten 650 000 papirløse.<sup>287</sup> Under våren 2002 måtte trusselperspektivet, som hadde preget valgkampen, gradvis vike for et større hensyn til «den produktive verden» i Italia. I følgende kapittel ser jeg på hvordan dette fokusskiftet skjedde, før jeg begynner på diskusjonen om amnestiet skal tolkes som et paradoks.

### 5.1 Bruno Tabaccis forslag

I midten av mai presenterte parlamentsmedlem Bruno Tabacci fra UDC et forslag om at amnestiet skulle utvides til papirløse som jobbet i andre bransjer enn hushjelpsektoren. Forslaget ble møtt med kategoriske «nei» fra Umberto Bossi og Gianfranco Fini. AN-lederen påpekte at dette ikke var en del av avtalen som ble oppnådd under forberedelsen av den nye innvandringsloven.<sup>288</sup> Lega Nord var provosert. «[D]en eneste regulariseringen burde gjelde omsorgsarbeidere. [...] Dette får folk til å tro at for de illegale er Italia et Slaraffenland,» kommenterte en partirepresentant.<sup>289</sup> Umberto Bossi anklaget UDC for kun å være ute etter publisitet.<sup>290</sup> *La Repubblica* skrev at Tabacci-forslaget hadde satt i gang en «sann krig internt i regjeringen».<sup>291</sup> Senere samme måneden skulle det avholdes regionalvalg, og Lega Nord presset på for at Bossi-Fini-loven skulle vedtas før valget. Fortsatt fantes det over tusen tilleggsforslag igjen å diskutere. Opposisjonen hadde framsatt disse som en bevisst treneringsstrategi.<sup>292</sup> Deler av

<sup>286</sup> Longo, Alessandra: «Turco: 'Il governo ha capito che questa gente ci serve',» *La Repubblica*, 29. august 2002.

<sup>287</sup> Decreto-Legge 9 settembre 2002, n. 195: «Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare extacomunitario».

<sup>288</sup> «Fini: 'L'emendamento Tabacci non sarà approvato',» *La Repubblica.it*, 18. mai 2002.

<sup>289</sup> Alessandro Cè sitert i «Immigrazione, Lega e An bocchiano la sanatoria,» *La Repubblica.it*, 14. mai 2002.

<sup>290</sup> «Fini: 'L'emendamento Tabacci non sarà approvato',» *La Repubblica.it*, 14. mai 2002.

<sup>291</sup> «Immigrazione, Lega e AN bocchiano la sanatoria,» *La Repubblica.it*, 14. mai 2002.

<sup>292</sup> Pier Paolo Cento (Verdi) hadde for eksempel erklært at «Bossi-Fini-forslaget introduserer elementer [...] som vi vil bekjempe med alle mulige midler med det klare målet å ikke gi Lega resultatet om å godkjenne loven før 26. mai.» Seduta nr 143, Resoconto Stenografico dell'Assamblea, Camera dei Deputati, 13. mai 2002.

majoriteten var heller ikke interessert i Bossis hastverk. Som UDCs Luca Volonté bemerket: «Det er ikke [Bossi] som bestemmer kalenderen til kammeret.»<sup>293</sup>

UDC kom styrket ut etter regionalvalget. Dette innebar at «sentrumsvekta» i regjeringen var blitt tyngre, noe som ga Bruno Tabacci økt selvtillit til å fortsette offensiven på amnestispørsmålet. Han mente at mange småentreprenører i nord – velgerbasen til Lega Nord – hadde i stedet valgt å stemme på UDC fordi «[d]e har interesse av å integrere innvandrere, ikke kaste dem ut».<sup>294</sup> Luca Volonté tok også Tabacci-forslaget aktivt i sitt forsvar:

Dette er ikke et tillegg til fordel for Tabacci eller UDC, men for de italienske bedriftene. [...] [D]et er Confindustria, Confartigianato [organisasjon for små og mellomstore bedrifter] og Coldiretti [organisasjon for jordbruksbedrifter] som ber om å få regularisere sine utenlandske arbeidere.<sup>295</sup>

Men Lega Nord sto på sitt. Partirepresentanten Roberto Calderoli minnet Volonté og Tabacci om at ingen av dem hadde deltatt på regjeringstoppmøte der Casa delle Libertà-lederne hadde blitt enige om at et utvidet amnesti ikke skulle finne sted.<sup>296</sup> Tabacci nektet imidlertid å trekke forslaget sitt før han fikk en garanti om at det ble inkludert i et eventuelt ad hoc-tiltak utenom innvandringsloven: «[F]or oss dreier dette seg ikke om å plante flaggene våre, men om å løse konkrete problemer.»<sup>297</sup>

### **5.1.1 Arbeidet for «synliggjøring av svart arbeid»**

Da Bruno Tabacci presenterte forslaget sitt, kunne det virke – ut fra den påfølgende krangelen i regjeringen – som om AN og Lega Nord var blitt tatt på senga. Kimer til forslaget hadde imidlertid blitt plantet lenge før det endelig ble presentert som et punkt til behandling i parlamentet. Den heftige innvandringsdebatten som preget regjeringens første år, hadde etter hvert synliggjort paradoksale aspekter ved Casa delle Libertàs politikk. Under en plenumsdebatt i februar sa for eksempel en DS-representant følgende:

<sup>293</sup> «Lui però vuole regolarizzare le prostitute,» *Corriere della Sera*, 16. mai 2002.

<sup>294</sup> Rizzo, Sergio: «Tabacci: 'ora vogliamo pari dignità nell'alleanza',» *Corriere della Sera*, 28. mai 2002.

<sup>295</sup> Caiano, Enrico: «Lega e centristi, il successo rilancia la sfida,» *Corriere della Sera*, 29. mai 2002.

<sup>296</sup> Caiano, Enrico: «Lega e centristi, il successo rilancia la sfida,» *Corriere della Sera*, 29. mai 2002.

<sup>297</sup> Jerkov, Barbara: «Sulla sanatoria lite Lega-Udc. Bossi minaccia il voto di fiducia,» *La Repubblica.it*, 30. mai 2002.

I disse første månedene av perioden deres har dere introdusert en enorm mengde amnestier: fra et mangfold av forbrytelser i regnskap til undergrunnsarbeid, til de som ulovlig har tatt kapital ut av landet [...] Bare for disse arbeiderne [papirløse], som kun har begått den forbrytelse at de har kommet fra utlandet for å prøve å forbedre sine livsbetingelser, som arbeider hardt og bidrar til å skape velstand i vårt land, for dem og bare dem, ingen regularisering.<sup>298</sup>

Da Berlusconi II-regjeringen ble etablert sommeren 2001, lanserte den et 12-punkters program for de første 100 dagene i posisjon. Punkt seks i dette programmet dreide seg om å «bringe tilbake til legalitet» deler av den økonomiske sektoren som hadde blitt «tvunget inn i det skjulte».<sup>299</sup> I forbindelse med dette hadde finansminister Giulio Tremonti fra Forza Italia høsten 2001 lansert et amnesti for deler av det irregulære arbeidsmarkedet, der papirløse var ekskludert.<sup>300</sup> Tiltaket siktet på at dette markedet skulle komme opp til overflaten og ble kalt (grovt oversatt) «synliggjøring av svart arbeid».<sup>301</sup>

Sommeren 2001 hadde CNEL, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro,<sup>302</sup> beregnet at 23 prosent av arbeidsstyrken i Italia jobbet svart, og at mange av disse var innvandrere uten oppholdstillatelse.<sup>303</sup> Allerede denne sommeren ble det spekulert i om det skulle, gjennom «synliggjøring av svart arbeid», være mulig med et amnestiliknende tiltak også for de uten formell rett til å bo i Italia. Ifølge næringslivsavisen *Il Sole 24 Ore* hadde velferdsministeren Roberto Maroni (Lega Nord) antydnet denne muligheten allerede i juli 2001.<sup>304</sup> Spekulasjonene, som ble gjentatt i avisspaltene gjennom høsten, førte til at det rådet en viss usikkerhet blant bedriftene.<sup>305</sup> I slutten av oktober uttalte Rocco Buttiglione (UDC) at «[j]eg skjønner ikke hvorfor vi

<sup>298</sup> Viviani (DS), Seduta Pubblica nr 124a, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 19. februar 2002.

<sup>299</sup> Tuccari 2002: xi.

<sup>300</sup> Legge 18 ottobre 2001, n. 383 «Primi interventi per il rilancio dell'economia».

<sup>301</sup> På italiensk brukes ordet *emersione* (engelsk: emergence). På norsk fins det få tilsvarende ord. Jeg har valgt å skrive «synliggjøring», siden det direkte oversatte ordet «tilsynkomst» er sjeldent brukt.

<sup>302</sup> Direkte oversatt: Det nasjonale rådet for økonomi og arbeid.

<sup>303</sup> Noci, Marco: «Servono regole ad hoc per 'salvare' gli extracomunitari senza permesso,» *Il Sole 24 Ore*, 14. juli 2001.

<sup>304</sup> Bo, Jean Marie Del: «Sommerso, chance per gli immigrati», *Il Sole 24 Ore*, 14. Juli 2001.

<sup>305</sup> Se blant annet: Noci, Marco: «Servono regole ad hoc per 'salvare' gli extracomunitari senza permesso,» *Il Sole 24 Ore*, 14. juli 2001 og «Extracomunitari – Bossi apre sugli immigrati. Norme sul sommerso strada per la sanatoria,» *Il Sole 24 Ore*, 20. desember 2001.

ikke skal kunne legalisere *extracomunitari* som bor i Italia når vi legaliserer italienske arbeidere».<sup>306</sup> Men frykten for at et slikt tiltak skulle kunne oppfattes som et «amnesti», førte til at spekulasjonene ble avvist fra flere regjeringsrepresentanter.<sup>307</sup> Likevel førte bestemmelen om miniamnestiet i vinteren 2002 til at det ble vanskeligere å avvise en utvidelse fullstendig. Igjen hintet Rocco Buttiglione (UDC) om at dette kunne komme i sammenheng med Tremontis «synliggjøring».<sup>308</sup>

Generelt fantes det en underliggende konflikt i Casa delle Libertàs innvandringspolitiske ståsted. For å komme med et eksempel: Etter en gransking utført av arbeidstilsynet, ble flere papirløse innvandrere som hadde jobbet svart, kastet ut av landet – til de norditalienske småentreprenørenes store irritasjon. I Conegliano Veneto, et område kontrollert av Lega Nord, gikk derfor 50 bedrifter, som hadde blitt «frarøvet» 800 av sine utenlandske arbeidere, sammen og dannet organisasjonen med det noe pussige navnet «Komiteen for illegalt arbeid».<sup>309</sup> Aksjoner som denne synliggjorde at mens store deler av høyrekoalisjonens velgere ønsket en restriktiv innvandringspolitikk, fantes det samtidig sterke næringslivsinteresser i en mer liberal politikk.

## **5.2 Presset fra «den produktive verden»**

Bruno Tabaccis forslag innkasserte støtte fra «den produktive verden» – som *Il Sole 24 Ore* formulerte det.<sup>310</sup> Våren 2002 kritiserte også flere representanter fra arbeidskjøpersiden Casa delle Libertàs politikk offentlig. Etter at regjeringen vinteren 2002 hadde offentliggjort amnestiet for hushjelper, uttrykte for eksempel presidenten for en organisasjon av industriherrer i Vicenza sin misnøye: «[H]vis vi ikke tillater regularisering [...], ender vi opp med å favorisere [...] illegalitet. Denne rigiditeten er ikke bra for økonomien.»<sup>311</sup> Ungdomsgruppa til hovedorganisasjonen Confindustria gikk ut og krevde at regjeringen skulle gi «amnesti til alle» som et «praktisk svar til de små og

<sup>306</sup> «Ddl immigrazione – Buttiglione rilancia il condono: 'Emersione anche per gli stranieri',» *Il Sole 24 Ore*, 30. oktober 2001.

<sup>307</sup> Til Buttigliones forslag sa blant annet Lega Nord's Daniele Molgora at «uansett tilfelle ønsker man ikke ankomsten av et nytt amnesti» i «Ddl immigrazione – Buttiglione rilancia il condono: 'Emersione anche per gli stranieri',» *Il Sole 24 Ore*, 30. oktober 2001.

<sup>308</sup> Martirano, Dino: «Immigrati, 'sanatoria' ma solo per le colf,» *Corriere della Sera*, 25. januar 2002.

<sup>309</sup> Eksempelet er hentet fra Zincone 2006.

<sup>310</sup> Ostellino, Luca: «Sanatoria, primi sì delle imprese,» *Il Sole 24 Ore*, 16. mai 2002.

<sup>311</sup> Ziche Valentino sitert i Martirano, Dino: «Provvedimento insufficiente. Così il governo ignora le richieste degli industriali,» *Corriere della Sera*, 25. januar 2002.

mellomstore bedriftene».<sup>312</sup> Diverse næringslivsrepresentanter hadde lenge prøvd å presse regjeringen. Allerede under den første høringen for innvandringslovforslaget i november 2001 ba ulike representanter for italienske entreprenører, som Confindustria og organisasjonen for turist- og servicenæringen Confcommercio, om at papirløse skulle bli behandlet på lik linje med andre arbeidere i «synliggjøringen».<sup>313</sup> At regjeringen burde kombinere loven for «synliggjøring av svart arbeid» med et tiltak for legalisering av oppholdsstatus, kom fram i høringsuttalelsen til CNEL i januar 2002.<sup>314</sup>

### 5.2.1 En usannsynlig allianse

Arbeidskjøperorganisasjonene hadde en alliert i fagbevegelsen. Ifølge Julie R. Watts var det først og fremst de italienske fagforeningene som hadde vært den utenomparlamentariske drivkraften i en allmenn oppmykning av innvandringspolitikken – men presset deres var kompatibelt med arbeidskjøpernes interesser.<sup>315</sup> Det sammenfallende standpunktet mellom arbeid og kapital kaller hun en «unlikely alliance»: Tilsynelatende strider den mot en vanlig oppfatning om at fagforeninger har vært skeptiske til arbeidsinnvandring i frykt for at økt tilgang på arbeidskraft ville svekke arbeidernes markedsmakt. Mange fagforeningsledere (uten at dette nødvendigvis har fått enhetlig støtte fra medlemmene) mente imidlertid at en restriktiv politikk ville kunne tvinge innvandrere inn i en sårbar juridisk og økonomisk posisjon, som til syvende og sist ville innebære dumping av lønns- og arbeidsvilkår for alle arbeidere.<sup>316</sup>

Til dette bildet hører det imidlertid med at de italienske fagforeningene aktivt rekrutterte utenlandske arbeidere – ved millenniumsskiftet var cirka 67 prosent av alle lovlig ansatte innvandrere fagorganiserte.<sup>317</sup> Fagforeningene uttrykte standpunktet sitt i gatedemonstrasjoner med solidaritets- og menneskerettighetsgrupper. Den 19. januar var de på piazzaene i Roma og krevde «amnesti for alle».<sup>318</sup> Og den 16. mai fant den første

<sup>312</sup> Martiano, Dino: «Providimento insufficiente. Così il governo ignora le richieste degli industriali,» *Corriere della Sera*, 8. juni 2002, og P. Li.: «Le imprese: sanatoria anche agli operai,» *Il Sole 24 Ore*, 8. juni 2002.

<sup>313</sup> Ludovico, Marco: «Immigrati, Ddl al via in Senato,» *Il Sole 24 Ore*, 28. november 2001.

<sup>314</sup> Proposte B4 i Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL): Osservazioni e proposte. Il Ddl n. 795/s «Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo», Assemblea, 24. januar 2002.

<sup>315</sup> Watts 2002: 100.

<sup>316</sup> Watts 2002: 2.

<sup>317</sup> Watts 2002: 12.

<sup>318</sup> «Immigrati e No Global in piazza. 'Siamo in 250 mila, no alla legge',» *La Repubblica.it*, 19. januar 2002.

innvandrerstreiken sted i Italia. I Vicenza – en by med en stor innvandrerbefolkning – gikk utenlandske arbeidere, med lovlig oppholdstillatelse, ut i gatene og avviste hele Bossi-Fini-loven som urettferdig, ba om en utvidelse av «amnestiet» til *alle* utlendinger som jobbet i undergrunnsmarkedet, samt fjerning av begrensningene på familiegjenforening og den stramme forbindelsen mellom arbeid og opphold.<sup>319</sup>

Selv om det i parlamentsdebatten tidvis ble henvist til de menneskerettighetsorienterte protestene, var det først og fremst næringslivsinteressene som satte dagsordenen. Dette gjaldt også for opposisjonen. «Kollegaer fra majoriteten,» sa en DS-representant under plenumsdebatten i Senatet den 19. februar: «hvis dere ikke vil høre på oss, kan dere i det minste høre på stemmene til de som representerer bedriftene og arbeidet i dette landet?»<sup>320</sup> Næringslivsargumentet ble så flittig brukt av opposisjonen at en AN-senator til slutt syrlig påpekte at «[h]err president, aldri før har jeg hørt venstresiden, i sine ulike variasjoner, bekymre seg så mye som i kveld for produktiviteten og kapitalismen».<sup>321</sup> Opposisjonen traff uansett et ømt punkt hos regjeringen. Det som kom til å bli et avgjørende vendepunkt i debatten, var arbeidet i parlamentskomiteen for produktivitet, handel og turisme.<sup>322</sup>

### 5.2.2 Arbeidet i komiteen for produktivitet, handel og turisme

Komiteen hadde ett bestemt mandat: å komme med en uttalelse om innvandringsloven med utgangspunkt i behovene til det italienske næringslivet. Selv om både opposisjonen og regjeringspartiene var til stede under komitémøtene den 8. og 9. mai, var stemningen roligere, og ordskiftet mildere, enn under plenumsdebattene i parlamentet og avisspaltene.<sup>323</sup> DS- og UDC-representantene var samstemte i at de måtte lytte til «kravet fra entreprenørene». En DS-representant påpekte at «hvis ikke bedriftsbehovet ble dekket, ville bedriftene ty til svart arbeidskraft» og at det var «inkonsekvent å samtidig

<sup>319</sup> Alberti, Francesco: «Immigrati, a Vicenza il primo sciopero,» *Corriere della Sera*, 16. mai 2002.

<sup>320</sup> Vitali (DS), Seduta Pubblica nr 124a, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 19. februar 2002.

<sup>321</sup> Magnalbo (AN), Seduta Pubblica nr 124a, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 19. februar 2002.

<sup>322</sup> X Commissione permanente (Attività produttive, commercio e turismo) sommario, 8. mai 2002, side 128-132 og X Commissione Permanente (Attività produttive, commercio e turismo) sommario, 9. mai 2002, side 74-77 (parere approvato dalla commissione).

<sup>323</sup> Dette kan også komme av at komitéreferatene ikke var stenografisk nedtegnet. Man får dermed ikke samme innblikk i tonen i debatten.

som man hadde tiltak for synliggjøring av svart arbeid, komme med innvandringspolitiske forslag som forhindret dette målet».<sup>324</sup> Etter to dagers diskusjon kom komiteen fram til følgende formulering:

Det virker formålstjenlig å se til, også med mål om å tilrettelegge for synliggjøring av irregulært arbeid, muligheten for regularisering også for arbeidere beskjeftiget i produktiv aktivitet i analogi med det som allerede er bestemt i forhold til hushjelper.<sup>325</sup>

Komiteens mandat innebar at papirløse i denne sammenhengen ble betraktet ut fra rollen som arbeidere. Dette gjorde diskusjonene mindre ideologisk drevne. Lega Nord var til gjengjeld det eneste partiet som hadde stilt spørsmål ved selve premisset i debatten. På punktet om «mangel på arbeidskraft» viste en av Lega Nord-representantene til de «tusener av borgere» som var innskrevet i arbeidsløshetslistene.<sup>326</sup> Videre påpekte han at saken de behandlet, hadde «delikate sider som, i tillegg til å angå den produktive verden, også angikk sosiale, etiske og religiøse aspekter». En partikollega stemte i med at det «enorme antallet *extracomunitari*» innskrevet i arbeidsløshetslistene vitnet om «falskheten i påstanden om at det ikke fantes en disponibel arbeidskraft» i Italia.<sup>327</sup>

Ved slutten av 2000 var cirka 220 000 innvandrere fra land utenfor EU registrert som arbeidssøkere. Men i realiteten, akkurat som for lokale italienere, var antakeligvis ikke alle av de registrerte i arbeidsløshetslistene *faktiske* arbeidsløse.<sup>328</sup> Man har for eksempel beregnet at andelen arbeidsløse blant de med lovlig opphold ikke var på mer enn sju prosent i denne perioden – en lavere andel enn for de italienske statsborgerne.<sup>329</sup> Likevel fantes det en stor skepsis fra Lega Nord side mot arbeidskjøpernes rop om arbeidskraft. Dette ble tydelig under arbeidet i parlamentskomiteen, da det ble uttrykt sterk tvil om bedriftene var «reelt interessert i synliggjøring av svart arbeid» ettersom

---

<sup>324</sup> DS-representanten var Sergio Gambini.

<sup>325</sup> X Commissione Permanente (Attività produttive, commercio e turismo) sommario, 9. mai 2002, side 74-77 (parere approvato dalla commissione).

<sup>326</sup> Lega Nord-representanten var Massimo Polledri.

<sup>327</sup> Lega Nord-representanten var Federico Bricolo. Sitatene er hentet fra X Commissione Permanente (Attività produttive, commercio e turismo) sommario, 9. mai 2002, side 74-77 (parere approvato dalla commissione).

<sup>328</sup> Reyneri 2004: 82.

<sup>329</sup> Reyneri 2004: 83.

«utnytting var sterkt innbringende».<sup>330</sup> Hvorvidt partiet hadde rett i dette, ville det kommende amnestiet omsider vise. Lega Nord's skeptiske holdning til arbeidskjøperne kan synes paradoksalt, ettersom småentreprenører i nord var en kjernegruppe blant velgerne deres.<sup>331</sup>

### 5.2.3 Utvidet amnesti – utenfor Bossi-Fini-lovens sammenheng

Etter et par ukers kranling mellom regjeringspartiene, slukket Silvio Berlusconi til slutt ilden: «Det har vært noen diskusjoner i familien, men som i alle familiediskusjoner tror jeg vi vil overkomme disse slik mennesker som er glad i hverandre, gjør.»<sup>332</sup>

Den 3. juni erklærte Bruno Tabacci overfor deputerkammeret at han hadde trukket forslaget sitt.<sup>333</sup> Han benyttet anledningen til å presisere at forslaget hadde dreid seg om å *regularisere* posisjonen til tusener av *extracomunitari* som jobbet svart innen små produksjonsfirmaer, jordbruket, service- og industrisektoren – og at «å regularisere handler ikke om å lansere [...] et amnesti». Grunnen til at han likevel trakk forslaget kom av – slik han selv formulerte det – hensynet til innvandringslovens homogenitet. Det kom uansett fram at et tilsvarende tiltak ville komme utenom loven. Idet han trakk forslaget, fastlo Tabacci samtidig at

[d]et som imidlertid er sikkert, er at i øyeblikket denne loven trer i kraft, etter godkjenning fra Senatet, er det nødvendig med en utstedelse av et umiddelbart tiltak for å forhindre åpenbare perverse effekter [av loven] og for å regularisere posisjonen til disse irregulære *extracomunitari* arbeidere.

Regjeringen skulle i stedet komme med et såkalt autonomt dekret som kombinerte et slags amnesti for papirløse i andre sektorer med «synliggjøringen av svart arbeid». Pressen rapporterte om flere møter mellom partene i Casa delle Libertà om i hvilken form amnestiet skulle komme. Det som var viktig for Lega Nord, var at dekretet ikke skulle

<sup>330</sup> Lega Nord-representanten var Federico Bricolo. X Commissione Permanente (Attività produttive, commercio e turismo) sommario, 9. mai 2002, side 74-77 (parere approvato dalla commissione)

<sup>331</sup> Dette kommer jeg tilbake til i kapittel åtte.

<sup>332</sup> Jerkov, Barbara: «Sulla sanatoria lite Lega-Udc. Bossi minaccia il voto di fiducia,» *La Repubblica.it*, 30. mai, 2002. Seduta Pubblica nr 124a, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 19. februar 2002.

<sup>333</sup> Seduta Pubblica nr 152, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 3. juni 2002.

framstå som om det kom i *sammenheng* med Bossi-Fini-loven.<sup>334</sup> Under den forutgående kranglingen hadde Bruno Tabacci sagt i et intervju med *Il Manifesto* at han regnet med at Lega Nord – «om de tenker på velgerne sine i Nordøst» – kom til å «komme til fornuft».<sup>335</sup> Men Lega Nord hadde trolig lenge vært klar over interessene til en del av deres padanske småentreprenører. Det finnes tegn på at Bossi egentlig, til tross for medieoppslagene om hans motvilje, hadde hatt døra på gløtt for et slikt regjeringsdekret lenge før Tabacci-forslaget. I desember 2001 sa han til *Il Sole 24 Ore* at det var den tidligere regjeringens politikk som hadde ført til det store nærværet av *clandestini* og at det derfor «nå handler [...] om å finne ut hvordan vi skal konfrontere problemet uten at [...] vi må kaste ut av Italia 200 000 mennesker som allerede jobber i landet vårt».<sup>336</sup>

Mye taler altså for at hovedproblemet med Tabaccis forslag lå i at det ble presentert som *en del av innvandringsloven*. ANs Ignazio La Russa hadde for eksempel omtalt Tabacci-forslaget først og fremst som et «politisk feilgrep», med begrunnelsen: «når man diskuterer innvandring, er undergrunnsmarkedet noe annet.»<sup>337</sup> Bossi hadde også hintet om at han egentlig hadde vært åpen for et eventuelt regjeringsdekret til *La Repubblica* den 30. mai, med forbeholdet: «ikke i dette øyeblikket eller under et slikt utpressingsklima.»<sup>338</sup> At Bossis motvilje kunne virke større enn den kanskje var i realiteten, kan skyldes at pressen overdrev konfliktlinjene. Samtidig fantes det sterke interesser hos Lega Nord og AN når det gjaldt hvordan innvandringspolitikken framsto: Det måtte ikke virke som om regjeringen hadde forlatt den restriktive linja.

UDC forholdt seg trolig bevisst til disse interessene. Ifølge Colombo og Sciortino var UDCs meklingsarbeid – «wise and effective mediation by the centrists» – avgjørende for det endelige utfallet.<sup>339</sup> En del av denne effektive meklingen dreide seg om å se til at den restriktive linja gang på gang ble understreket gjennom andre tiltak. I kapittel fire nevnte jeg at i bytte for miniamnestiet for hushjelper fikk Lega Nord gjennom regler om at marinen skulle brukes i kampen mot båtflyktninger. En tilsvarende byttehandel kom i

<sup>334</sup> Zuccolini, Roberto: «Immigrazione, c'è l'intesa sulla sanatoria,» *Corriere della Sera*, 4. juni 2002.

<sup>335</sup> Pajetta, Giovanna: «Una bella soddifazione,» *Il Manifesto*, 31. mai 2002.

<sup>336</sup> «Extracomunitari – Bossi apre sugli immigrati. Norme sul sommerso strada per la sanatoria,» *Il Sole 24 Ore*, 20. desember 2001.

<sup>337</sup> «Bossi: 'Sull'immigrazione legge prima delle elezioni',» *La Repubblica.it*, 15. mai 2002.

<sup>338</sup> Jerkov, Barbara: «Sulla sanatoria lite Lega-UDC. Bossi minaccia il voto di fiducia,» *La Repubblica.it*, 30. mai 2002.

<sup>339</sup> Colombo og Sciortino 2003: 174.

forbindelse med Tabacci-forslaget. Bare tre dager før Tabacci presenterte forslaget om et utvidet amnesti, kom et regjeringsforslag som utviklet seg til en mediebombe: forslaget om at alle innvandrere, som enten søkte ny eller fornyet oppholdstillatelse, måtte avgi fingeravtrykk. Dette skapte stor furore utenfor parlamentslokalene. «Dersom fingeravtrykkene blir tatt av bare de *extracomunitari*, er de italienske jødene de første til å avgi sine,» uttalte en kjent jødisk journalist, med referanse til de antisemittiske lovene av 1938.<sup>340</sup> Fingeravtrykk-initiativet kom etter hvert til å gjelde også for italienere, men foreløpig fikk regjeringen med dette forslaget effektivt koblet sammen innvandring og kriminalitet. Samtidig kan det tilføyes at fingeravtrykkene var kanskje et restriktivt, men ikke nødvendigvis et særlig *produktivt* tiltak i kampen mot papirløs innvandring. En stor andel av de papirløse hadde i utgangspunktet kommet som turister – denne gruppen slapp å avgi fingeravtrykk.

### **5.3 Paradoks eller bekreftelse?**

Et premiss for denne oppgaven er at amnestiet var et liberalt innvandringspolitisk tiltak som kom under en ellers innvandringsfiendtlig regjering. At noen av de restriktive tiltakene (marinen og fingeravtrykk) som ble byttet mot amnestiet, kunne tenkes å være «purely rhetorical» og egentlig lite effektive, styrker Colombo og Sciortinos teori om at amnestiet kan betraktes som en bekreftelse på regjeringens hensikt med innvandringspolitikken:

[A]imed at substantially reducing the role of active entry policies in the form of annual quotas in favor of a highly discretionary policy toward the entity, the composition, and the form of immigration.<sup>341</sup>

Med nærmere blick på prosessen kan man altså finne en konsistens. For det første: Det er ikke overraskende i seg selv at det kan finnes et gap mellom politisk retorikk og praksis. Da Berlusconi II-regjeringen kom i posisjon, hadde den relativt lite regjeringserfaring. I møte med hva som faktisk lot seg gjøre, måtte den moderere seg. Et praktisk hinder kom for eksempel til syne da politiet opplyste at det ville kreves en kraftig, både teknologisk

<sup>340</sup> Gad Lerner sitert i Buzzanca, Silvio: «Gli ebrei bocciano la Bossi-Fini. 'Daremo tutti le impronte',» *La Repubblica*, 26. juni 2002.

<sup>341</sup> Colombo og Sciortino 2003: 175.

og personellmessig, opprustning for å muliggjøre en intensivering av utvisningene.<sup>342</sup> For det andre: At regjeringen kunne kalles innvandringsfiendtlig, betydde ikke nødvendigvis at de var mot innvandring som sådan. Restriktiviteten trengte ikke å gjelde selve stansingen av den papirløse innvandringen, men først og fremst mer vilkårlighet og flere betingelser når det gjaldt *retten til oppholdstillatelse*. Bossi-Fini-loven, akkurat som Bossi-Berlusconi- og Fini-Landi-forslagene, avviste aldri totalt at innvandrere kunne få oppholde seg på italiensk jord – et faktum som kunne forsvinne i den trusselorienterte retorikken. Poenget var heller at regjeringen skulle ha større kontroll over *hvilken rolle* de med rett til å være i landet skulle ha. Slik en formulering i Casa delle Libertàs regjeringsprogram uttrykte: «Ikke, slik det har vært til nå, kvoter av *extracomunitari*, men kvoter av arbeidere, av snekkere, av sykepleiere, osv, som kommer med en arbeidskontrakt i hånden.»<sup>343</sup>

Som nevnt i forrige kapittel fjernet Bossi-Fini-loven sponsorsystemet, men den beholdt prinsippet om arbeidsinnvandringskvoter. Til gjengjeld sørget Casa delle Libertà for at regjeringen fikk mer makt over lanseringen av dekreter for disse kvotene: Under Berlusconi II hadde regjeringen mulighet til å *ikke* utstede et dekret.<sup>344</sup> Gjennom Tabacci-forslaget kom også spørsmålet opp om en regularisering av papirløse skulle komme *i stedet* for et dekret om arbeidsinnvandringskvoter det året – med anerkjennelsen om at det allerede fantes «snekkere» i Italia, men uten oppholdstillatelse.<sup>345</sup>

### 5.3.1 Debatten krevde presisering

Akkurat som ved diskusjonen om hushjelpamnestiet, kan man si at diskusjonene om utvidelse krevde en presisering av hvem man snakket om. Noe av forklaringen på hvorfor politikken virket så paradoksal, ligger i den forvirrende begrepsbruken. Et eksempel var Berlusconi II-regjeringens tvetydige og motvillige forhold til ordet *amnesti*.<sup>346</sup> Tvetydigheten her hang igjen sammen med skillet mellom kategoriene *clandestini* og *irregolari* – og den glidende overgangen mellom disse. Skillet var ikke nytt for

<sup>342</sup> Colombo og Sciortino 2003: 175.

<sup>343</sup> Tuccari 2002: xiii.

<sup>344</sup> Art. 3 comma 2 i Legge 30 luglio 2002, n. 189: «Modifica alla normative in material di immigrazione e di asilo».

<sup>345</sup> Fregonara, Gianna: «Il Cavaliere rassicura i centristi. Bossi: risolverà Maroni con i flussi,» *Corriere della Sera*, 31. mai 2002.

<sup>346</sup> Som vil diskuteres i kapittel sju.

Berlusconi II-regjeringen, men hadde lenge preget innvandringsdebattene. Både *clandestini* og *irregolari* var å anse som papirløse. Men mens den første gruppen tilhørte «those out of control and explicitly part of the 'unwanted'», var den andre gruppen generelt mer akseptert av myndighetene – som arbeidere integrert i undergrunnsmarkedet.<sup>347</sup> I regjeringsprogrammet til Casa delle Libertà var «stop all'immigrazione clandestina» et eksplisitt mål.<sup>348</sup> Og ordet *clandestino* var generelt fraværende under de seriøse diskusjonene om amnesti, de det eventuelt skulle gjelde, var *irregolari*. For eksempel: I høringsuttalelsen til CNEL understreket organisasjonen at storparten av de papirløse i utgangspunktet hadde reist til landet regulært – og at det følgelig ikke dreide seg om *clandestinità*.<sup>349</sup> Det samme poenget benyttet lederen for industriherrene i Veneto i sin støtte til Tabacci-forslaget. Han mente det ikke handlet om «en tilbakegang i forhold til den strenge linja til Bossi-Fini-loven»:

Én ting er kampen mot *clandestinità* [...] en annen ting er at mange utenlandske arbeidere, som av ulike grunner ikke har oppholdstillatelsen sin i orden, allerede låner ut arbeidskraften til bedrifter i hver sektor.<sup>350</sup>

Men hvor grensen egentlig gikk mellom kategoriene, var hele tiden uklart. Skulle for eksempel amnestiet gjelde de som hadde fått utstedt en utvisningsordre?

Usikkerheten rådet langt inn i prosessen. På dette tidspunktet innebar amnestiet at regjeringen tillot en arbeidskjøper å regularisere en papirløs arbeider som hadde jobbet i landet i minst tre måneder før loven trådte i kraft 9. september.<sup>351</sup> En innlevert søknad skulle i prinsippet sikre den papirløse mot utvisning i seks måneder. Det var litt ulike regler for hushjelpamnestiet og det for arbeidere i øvrige sektorer. For hushjelper fikk man for eksempel 60 dager til rådighet for å søke, mens bare 30 dager for andre

---

<sup>347</sup> Foot 1995: 138.

<sup>348</sup> Tuccari 2002: xiii.

<sup>349</sup> Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL): *Observazioni e proposte. Il Ddl n. 795/s «Modifica alla normative in material di immigrazione e asilo»*, Assemblea, 24. januar 2002.

<sup>350</sup> Luigi Rossi Luciani sitert i Ostellino, Luca: «Sanatoria, primi sì delle imprese,» *Il Sole 24 Ore*, 16. mai 2002.

<sup>351</sup> Det var en del diskusjoner om akkurat denne bestemmelsen fordi ordlyden hadde vært tolkbar: Var det nok å ha hatt en jobb i løpet av perioden eller gjennom *hele* perioden? Hele perioden var svaret, men det ble etter hvert åpnet for at folk som hadde vært i hjemlandet – for eksempel på ferie – i denne perioden likvel kunne regulariseres.

arbeidere.<sup>352</sup> For søknad om hushjelpamnesti måtte arbeidskjøper betale 40 euro for postutgiftene og 290 euro i såkalte *contributi forfeittario*, som var en beregning på skatten og forsikringen man skyldte staten for de tre obligatoriske forutgående månedene. Beløpet for amnestiet for arbeidere i andre sektorer ble satt høyere: 100 euro for postutgiftene og 700 euro i skatt/forsikringspenger. Et mål var å unngå køene som hadde preget forrige amnestirunde. Derfor skulle prefekturet behandle søknadene og arrangere møte for undertegnelse av oppholdskontrakten.

Avgjørende for overgangen fra amnestimotstand til amnestilansering hadde vært en perspektivflytning fra et trusselbilde til en delvis anerkjennelse av rollen de papirløse spilte som økonomisk ressurs. At «kravet fra den produktive verden» – og ikke for eksempel menneskerettslige argumenter – ble så flittig henvist til, taler for at Casa delle Libertà lanserte amnestiet for å tekkes arbeidskjøperne. Samtidig kan det også tenkes at dette argumentet ble brukt fordi UDC og opposisjonen antok at det ville kunne overbevise de skeptiske innen høyrekoalisjonen. Bestemmelsen om at amnestiet lå i arbeidskjøpernes hender, tydet imidlertid på at dette først og fremst kunne betraktes som et amnesti for bedrifter og italienske familier. Momentene utfordrer premisset om at amnestiet var et liberalt tiltak i en innvandringsfiendtlig kontekst, og styrker teorien om at amnestiet skal betraktes som en bekreftelse på regjeringens innvandringspolitiske logikk.

Teorien overser imidlertid et problem: Hvis det fantes én klar og konsis innvandringspolitisk linje, hvordan skal man da forklare motvilligheten og dragkampene i regjeringen og rollen uenighetene eventuelt spilte for det politiske utfallet? Arbeidet i komiteen for produktivitet, handel og turisme tydeliggjorde at Lega Nord skilte seg prinsipielt fra de andre. Partiet var det eneste som egentlig problematiserte selve premisset for debatten, ved å påpeke at grunnen til at innvandrere var en økonomisk ressurs, kunne komme av den marginaliserte posisjonen papirløsheten innebar. Åpen krangling og usikkerhet i regjeringen kom også til å prege avisoverskriftene hele høsten 2002. Selv om en del strategi antakelig ble planlagt bak kulissene, er det vanskelig å forestille seg at kranglene i regjeringen generelt var avtalt spill. Betydelige deler av innvandringspolitikken sto også i konflikt med regjeringens arbeidsmarkedspolitiske linje. Jeg ser nærmere på denne konflikten i neste kapittel.

---

<sup>352</sup> I utgangspunktet skulle søknadsperioden begynne 9. september, men det ble utsatt en dag.

## Kapittel 6: Krangel om kontrakter og utvisningsordre

Ved amnestilanseringen høsten 2002 sto regjeringen overfor et dilemma: Hvis for mange papirløse fikk opphold, kunne regjeringen risikere å tape ansikt i forhold til sin kampanje mot amnestier. Hvis betydelig færre, enn man antok bodde i landet, søkte om amnesti, ville hele tiltaket kunne karakteriseres som en flopp. To usikkerhetsmomenter kom særlig til å diskuteres: 1) hvorvidt også de som hadde fått en utvisningsordre, skulle kunne få opphold, og 2) om man skulle kreve fastjobbskontrakter eller godta midlertidige. På mange måter kan man si at Lega Nord forsøkte å sette kjepper i hjulene underveis, slik at færrest mulig fikk amnesti. UDC presset i motsatt retning gjennom forslag om oppmykning av kriteriene. Følgende kapittel omhandler denne dragkampen. Diskusjonene rundt begge usikkerhetsmomentene, men særlig den som gjaldt midlertidige kontrakter, bidrar til innsikt i hvordan Casa delle Libertà forholdt seg til arbeidsskjøpernes interesser i innvandringspolitikken.

### 6.1 Fastjobbskontrakter

Fra og med slutten av august kunne søknadsskjemaer for amnesti til hushjelper hentes gratis på 14 000 postkontorer spredd ut over landet. Først etter regjeringsmøtet 6. september skulle skjemaene for arbeidere i øvrige sektorer tilgjengeliggjøres. Postsjefen sa de var forberedt på et rush.<sup>353</sup> På større kontorer var det engasjert folk til å hjelpe til med informasjon og utfylling. Også postkontorer langt ute i distriktene hadde skjemaer. Som *Corriere della Sera* formulerte det: «På disse hviler skjebnen til minst en halv million mennesker, de 250 000 *clandestini* som skal 'synliggjøres' og deres arbeidsgivere: Tallet er dog fremdeles hypotetisk.»<sup>354</sup>

Spekulasjonene rundt det forventede antallet søkere var gjenstand for debatt de første høstmånedene. Basert på erfaringene fra Turco-Napolitano-loven anslo man først at rundt 250 000 kom til å bli regularisert. Lega Nord hadde operert med det dobbelte antallet, noe de andre partiene, og ulike solidaritetsorganisasjoner, neddempet som

<sup>353</sup> Piccolillo, Virginia: «Clandestini in regola, il percorso comincia alle Poste,» *Corriere della Sera*, 27. august 2002. Artikkelen informerte for øvrig om en feil på søknadsskjemaene: Landet Romania, et av de største avsenderlandene til Italia, manglet som avkrysningsmulighet.

<sup>354</sup> Piccolillo, Virginia: «Clandestini in regola, il percorso comincia alle Poste,» *Corriere della Sera*, 27. august 2002.

«overdrevent».<sup>355</sup> Om ikke av andre grunner: Å holde tallet lavt var viktig for ikke å hisse opp Lega Nord eller skeptiske deler av opinionen. Men allerede i løpet av to dager hadde 470 000 skjemaer for hushjelpamnesti blitt hentet.<sup>356</sup> Dette fikk innenriksdepartementet til å justere anslaget opp til mellom 350 000 til 500 000.<sup>357</sup> Det var en spent periode. Ansatte i prefekturet og på politistasjonene forberedte seg på overtidarbeid.<sup>358</sup>

Lega Nord reagerte kraftig på de nye anslagene, mens de andre partiene ved flere anledninger valgte å modere tallene. Alfredo Mantovano fra AN prøvde å berolige alliansepartneren med at «dette er beregninger uten ordentlig grunnlag, vi jobber med en regularisering, dette er ikke et amnesti».<sup>359</sup> Lega Nord's Roberto Calderoli mente at etter kontrollene ville det komme fram at mange søknader hadde vært falske: «Det er altfor mange bedragere [*furbi*]»<sup>360</sup> Til *Corriere della Sera* sa han at Lega Nord fortsatt strevde med å akseptere hele «konseptet amnesti: Hvorfor belønne folk som har vært lenge ulovlig i Italia?»<sup>361</sup> Han la imidlertid til at «de gamle kristendemokratene har gjort dette til en prinsippsak», og at hensynet til regjeringsalliansen i denne runden gikk foran.<sup>362</sup>

### 6.1.1 Maroni-kravet

Velferdsminister Roberto Maroni (Lega Nord) var alarmert av de mange som hentet skjemaer på postkontorene.<sup>363</sup> Dette var bakgrunnen for at han i august kom med kravet om at bedrifter som ville regularisere arbeidskraften sin, måtte gi arbeideren en kontrakt på fast ansettelse. «Dette vil forhindre misbruk,» bedyret Maroni.<sup>364</sup> Betingelsen gjaldt ikke hushjelper, siden deres amnesti allerede var nedfelt i Bossi-Fini-loven og dermed

<sup>355</sup> Zuccolini, Roberto: «Entre un anno e mezzo prenderemo le impronte a 2,5 milioni di italiani», *Corriere della Sera*, 7. September 2002.

<sup>356</sup> Salvia, Lorenzo: «Mezzo milione di moduli, allerta al Viminale», *Corriere della Sera*, 30. August 2002.

<sup>357</sup> Piccolillo, Virginia: «Clandestini, verso mezzo milione di regolarizzazioni», *Corriere della Sera*, 28. august 2002.

<sup>358</sup> Salvia, Lorenzo: «Mezzo milione di moduli, allerta al Viminale», *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

<sup>359</sup> B, Mi: «E riparte lo scontro sulle regolarizzazioni», *Il Manifesto*, 8. juni 2002.

<sup>360</sup> Alberti, Francesco: «Calderoli: troppi furbi ma li scopriremo e li faremo andar via,» *Corriere della Sera*, 29. august 2002.

<sup>361</sup> Alberti, Francesco: «Calderoli: troppi furbi ma li scopriremo e li faremo andar via,» *Corriere della Sera*, 29. august 2002.

<sup>362</sup> Lega Nord's representanter kalte ofte UDC for eks-kristendemokrater for å antyde at de «egentlig» tilhørte det gamle systemet og var diskrediterte som korruperte. Se for eksempel: «Immigrazione – Bossi avverte gli 'ex dc': non ci saranno sanatorie,» *Il Sole 24 Ore*, 14. desember 2001.

<sup>363</sup> Galluzzo, Marco: «Regolarizzeremo solo gli immigrati con lavoro fisso,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

<sup>364</sup> Galluzzo, Marco: «Regolarizzeremo solo gli immigrati con lavoro fisso,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

ikke gjenstand for diskusjon i denne sammenhengen. Kravet skapte kontrovers. Bruno Tabacci var igjen på banen og mente at å «kreve permanente kontrakter er den største stivhet».<sup>365</sup> Kontraktene måtte tilsvare det som var standarden i arbeidsmiljøloven, mente han – noe annet ville ekskludere mange sentrale sektorer fra amnestiet. Dette gjaldt for eksempel sesongarbeiderne i turismen og jordbruket, men også «folk i byggebransjen som ikke kan ha kontrakter på ubestemt tid».<sup>366</sup>

Kritikk kom også fra arbeidskjøperhold.<sup>367</sup> Særlig prekært kunne det være for jordbruket der det ble anslått at bare ti prosent av kontraktene var for fastjobber.<sup>368</sup> Lederen av jordbruksorganisasjonen Confagricoltura mente derfor at «sesongarbeiderne har kun ett alternativ til regulariseringen: å bli i Italia irregulært og arbeide svart. Og kanskje gå over i ulovlig virksomhet.»<sup>369</sup> Mario Carraro, sjefen for det store selskapet *Gruppo Carraro*,<sup>370</sup> omtalte Maroni-kravet som «kuriøst»:

De vil stille strenge betingelser for oss industriherrer [*industriali*], som faktisk er fordelaktige for innvandrere, i samme stund som de følger fleksibilitetens logikk ellers. Paradoksalt nok ender de da opp med at den lokale arbeidskraften har færre forsikringer enn den regulariserte *extracomunitario*.<sup>371</sup>

Han mente kravet så bort fra rollen den arbeidskraften det her var snakk om, spilte:

Selvfølgelig, hvis jeg ansetter en utlending utdannet innen informatikk, men når det dreier seg om engasjering av folk med lavere kvalifikasjoner (som angår storparten av den

---

<sup>365</sup> Galluzzo, Marco: «Regularizzeremo solo gli immigrati con lavoro fisso,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

<sup>366</sup> Galluzzo, Marco: «Regularizzeremo solo gli immigrati con lavoro fisso,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

<sup>367</sup> Noen som uttalte seg, var for eksempel lederen for jordbruksorganisasjonen Coldiretti Torino og representanter fra Cna, *Confederazione nazionale dell'artigianato* (interesseorganisasjon for håndverksindustrier). Gubbini, Cinzia: «Berlusconi: sto con Maroni», *Il Manifesto*, 31. august 2002.

<sup>368</sup> Gubbini, Cinzia: «Berlusconi: sto con Maroni», *Il Manifesto*, 31. august 2002.

<sup>369</sup> Augusto Bocchini sitert i Salvia, Lorenzo: «'Clandestini in regola: posto fisso e 700 euro'», *Corriere della Sera*, 5. september 2002.

<sup>370</sup> *Gruppo Carraro* var et selskap for produksjon av kraftoverføring, med 2000 ansatt globalt og 1200 i Italia på daværende tidspunkt.

<sup>371</sup> Fumagalli, Marisa: «Carraro: queste regole sono fuori dal mercato», *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

utenlandske arbeidskraften), er vi på villspor. Den nye loven tar ikke med i beregningen verdien som innvandringsfenomenet har brakt med seg.<sup>372</sup>

I tillegg gikk Luigi Rossi Luciani, lederen for industriherrene i Veneto, ut mot Roberto Maroni: «[k]ravet om ansettelse på fast basis, jeg sier det ærlig, er et stort hinder».<sup>373</sup>

Umberto Bossi gikk til angrep på Luciani med anklagen om at industriherrene bare var ute etter å utnytte de papirløse, og at de midlertidige kontraktene vitnet om en bruk-og-kast-praksis: «Nå bør de [industriherrene] forandre seg, fordi hvis de *virkelig* har behov for dem, bør de ansette dem på fast basis.»<sup>374</sup>

Argumentet om at Maroni-kravet var introdusert som *beskyttelse av de papirløse arbeiderne*, falt ikke i god jord hos fagbevegelsen. Også venstresiden gikk ut mot Maroni. Den mente ikke – som Mario Carraro – at Maronis betingelser var «fordelaktige for innvandrerne»: Kravet om fast ansettelse i en virkelighet der de fleste innvandrere – papirløse eller ikke – hadde midlertidig jobb, var bare et hinder for å gi dem oppholdstillatelse. Bruken av midlertidige ansettelser hadde generelt økt.<sup>375</sup> Særlig gjaldt dette innvandrere, som oftere hadde korttidskontrakter. Mellom 1991 og 1999 hadde andelen midlertidig ansettelser for innvandrere økt fra 40 prosent til to tredeler av alle ansettelser.<sup>376</sup> Stillingene til innvandrere var også de mest usikre: Undersøkelser fra Caritas viste at innvandrere oftere mistet jobben.<sup>377</sup> CGIL anklaget Maroni for kynisme, og mente det var vilkårlig maktutøvelse at regjeringen kun foreslo fast ansettelse for innvandrere.<sup>378</sup> Rifondazione Comunista mente det var «hyklereri» å kreve fastjobbskontrakt samtidig som oppholdstillatelsen skulle være midlertidig.<sup>379</sup> Livia Turco fokuserte på at «dette er en selvmotsigelse fra regjeringen», ved å vise til hvordan

---

<sup>372</sup> Fumagalli, Marisa: «Carraro: queste regole sono fuori dal mercato,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

<sup>373</sup> Bagnoli, Roberto: «'Alle imprese serviva una sanatoria più generosa',» *Corriere della Sera*, 5. september 2002.

<sup>374</sup> Piccolillo, Virginia: «Immigrati con posto fisso, ma licenziabili,» *Corriere della Sera*, 31. august 2002

<sup>375</sup> Reyneri 2004: 77.

<sup>376</sup> Reyneri 2004: 77.

<sup>377</sup> Frisone, Marcello: «Sanatoria a quota 450mila,» *Il Sole 24 Ore*, 24. oktober 2002.

<sup>378</sup> Gubbini, Cinzia: «La Sanatoria spaccapolo», *Il Manifesto*, 6. september 2002.

<sup>379</sup> Galluzzo Marco: «Regolarizzeremo solo gli immigrati con lavoro fisso,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

Maroni-kravet ikke stemte overens med den øvrige politikken for oppmykning av oppsigelsesvern og mer «fleksible ansettelse».<sup>380</sup>

Dette var et ømt punkt hos Casa delle Libertà. Likevel var mange i regjeringen, bortsett fra UDC, på Maronis side. ANs Alfredo Mantovano erklærte at «linja til Maroni er den samme som ble vedtatt i senatet [...]. Hvis vi godtar sesongarbeid, vil vi bli møtt med mange falske søknader.»<sup>381</sup> På anklagene fra venstresiden og fagbevegelsen svarte han at dette var for innvandrers egen verdighets skyld. Bruno Tabacci vedkjente at «vi er alle enige om at vi skal forhindre misbruk, men for å kunne få opp arbeidere fra undergrunnsmarkedet, er det selvsagt at det skal være mulig å bruke alle typer kontrakter som forutsettes i loven.»<sup>382</sup> Hovedargumentet hans var at «vi kan ikke innføre rigiditet, i stedet for fleksibilitet.»<sup>383</sup>

Likevel gikk Berlusconi ut offentlig 30. august og støttet Maroni: «Vi vet at 99,9 prosent av innvandrere arbeider i små eller veldig små bedrifter med mindre enn 15 ansatte. Derfor blir det ingen problemer.»<sup>384</sup> Det han siktet til, var regelen om oppsigelse: Bedrifter med færre enn 15 ansatte var unndratt visse bestemmelser i oppsigelsesvernet. I slike bedrifter var det derfor lettere å si opp folk. Maroni-kravet ville ikke stå i veien for fleksibilitet for arbeidskjøperne, mente Berlusconi. Han benyttet også anledningen til å nevne at for hushjelper gjaldt fast jobb som regel i lovverket, men

familien kan avslutte arbeidsforholdet når den ønsker det, også fordi at i et familiært miljø kan man ikke tenke seg et vedvarende forhold dersom det oppstår uenigheter mellom den ene og den andre parten.<sup>385</sup>

Gianfranco Fini støttet Berlusconi. Den eneste fra AN som uttrykte uenighet, var Gianopolo Landi di Chiavenna, innvandringspolitisk ansvarlig i partiet, som mente at

<sup>380</sup> Galluzzo, Marco: «Regolarizzeremo solo gli immigrati con lavoro fisso,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

<sup>381</sup> Piccolillo, Virginia: «Mantovano: non restituiamo i contributi a chi dichiara il falso,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

<sup>382</sup> Gubbini, Cinzia: «Sanatoria, il bluff di Maroni,» *Il Manifesto*, 30. august 2002.

<sup>383</sup> Galluzzo, Marco: «Regolarizzeremo solo gli immigrati con lavoro fisso,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

<sup>384</sup> Gubbini, Cinzia: «Berlusconi: sto con Maroni,» *Il Manifesto*, 31. august 2002.

<sup>385</sup> «Immigrati, la linea di Maroni condivisa la maggioranza,» *Secolo d'Italia*, 31. august 2002.

«begrensningene satt av Maroni» ville kunne gjøre synliggjøringen av svart arbeid ineffektiv,<sup>386</sup> og at det «ikke tar med i beregningen markedets fleksibilitet».<sup>387</sup>

### 6.1.2 Hvorfor Maroni-kravet?

Hvorfor var det plutselig så viktig å innføre strengere kontraktsvilkår for amnestiet enn det Bossi-Fini-loven generelt godtok? Selv om han var uenig med Maroni, viste ANs Gianpaolo Landi di Chiavenna forståelse for kravet og inntok en pragmatisk meklerstil:

Jeg forstår prinsippet som har inspirert Maroni: å unngå utnyttningen av arbeiderne [...] Men dette er et tveegget sverd: Det blir et motinsentiv for bedriftene og man mister en flott mulighet til å fylle statskassen med virkelige bidrag.<sup>388</sup>

Argumentet om faren for motinsentiver ble brukt hyppig. En UDC-representant advarte at Maroni-kravet ville føre til at ingen ble regularisert «ettersom fastjobbskontraktene hører til sjeldenhetene, særlig for utlendinger.»<sup>389</sup> Denne uttalelsen fikk Lega Nord til å reagere, som en partirepresentant uttrykte det:

De sier at med vårt forslag vil ingen bli regularisert? Da er det bedre slik, for dette er mennesker som vi ikke ønsker: reist inn irregulært, jobbet irregulært. Mennesker som bør bli utvist, kastet ut. Velgerne har ikke stemt på oss for at vi skal gi et snillistisk amnesti. [...] Det kan være sant at det mangler arbeidere. Men tryggheten i byene våre, respekten for regler teller mer enn økonomien. Det bør telle mer.<sup>390</sup>

På den andre siden var UDC skeptiske til påstandene om at Maronis agenda var å forhindre utnyttning av arbeidere, ettersom Lega Nord ellers – som *Corriere della Sera* skrev – var «ultraliberale» på dette arbeidsmarkedspolitiske området.<sup>391</sup> Heller trodde de at Maronis krav var et forhandlingskort til regjeringsdiskusjonene. Berlusconis forsikring

<sup>386</sup> Gubbini, Cinzia: «Berlusconi: sto con Maroni,» *Il Manifesto*, 31. august 2002.

<sup>387</sup> Gubbini, Cinzia: «Immigrati, Udc e Lega a confronto,» *Il Manifesto*, 5. september 2002.

<sup>388</sup> Gubbini, Cinzia: «Sanatoria, il bluff di Maroni,» *Il Manifesto*, 30. august 2002.

<sup>389</sup> Salvia, Lorenzo: «'Clandestini in regola: posto fisso e 700 euro',» *Corriere della Sera*, 5. september 2002.

<sup>390</sup> Francesco Speroni sitert i Salvia, Lorenzo: «'Clandestini in regola: posto fisso e 700 euro',» *Corriere della Sera*, 5. september 2002.

<sup>391</sup> Gubbini, Cinzia: «Sanatoria, il bluff di Maroni,» *Il Manifesto*, 30. august 2002.

om den fortsatte muligheten til å si opp folk, slo også beina under Maronis argument om å beskytte arbeiderne. Trolig hadde *Il Manifesto* tolkning noe for seg: «Faktumet er at ikke bare Lega Nord, men også Forza Italia og AN begynner virkelig å bekymre seg for de politiske konsekvensene som kan komme av et for bredt amnesti.»<sup>392</sup>

### 6.1.3 UDC vant: Midlertidige kontrakter på minimum ett år

Men det var ennå ikke avgjort. 6. september skulle regjeringen utforme de konkrete bestemmelsene for amnestiet. Dagen før kom UDC med forslag om at midlertidige jobber skulle tillates dersom de hadde en minimum varighet på ett år.<sup>393</sup> Dette tilsvarte varigheten på oppholdstillatelsene som kunne utstedes i Bossi-Fini-loven, men det innebar også at de mange med kortere kontrakter, ville ekskluderes. Etter møter med UDC snudde AN i saken.<sup>394</sup> De ble enige om at altfor ufleksible tiltak ville bli ulønnsomt i lengden.<sup>395</sup>

Klokka 22:30 på kvelden, under møtet den 6. september, ble regjeringen enig om at arbeidskjøper kunne velge mellom enten fastjobbskontrakt eller midlertidig kontrakt på en varighet i minst ett år.<sup>396</sup> Til *Corriere della Sera* kommenterte Rocco Buttiglione det med at «UDC har klart å innføre en nødvendig menneskelighet i strengheten».<sup>397</sup> Men han innrømmet at han egentlig hadde ønsket enda mer fleksibilitet i kontraktene. UDC hadde vunnet på punktet om midlertidige kontrakter, mens Lega Nord vant på det andre sentrale diskusjonstemaet: at man skulle ekskluderes fra amnestiet hvis man allerede hadde fått en utvisningsordre. Også denne bestemmelsen kom, ifølge *Corriere della Sera*, til å vekke protester fra bedriftseiere.<sup>398</sup> Og UDC hadde egentlig ingen planer om å godta tapet på dette punktet.

<sup>392</sup> Gubbini, Cinzia: «Berlusconi: sto con Maroni,» *Il Manifesto*, 31. august 2002.

<sup>393</sup> Salvia, Lorenzo: «'Clandestini in regola: posto fisso e 700 euro',» *Corriere della Sera*, 5. september 2002 og Zuccolini, Roberto: «Sanatoria per gli immigrati. Si lavora al compromesso. 'Contratti da almeno un anno',» *Corriere della Sera*, 6. september 2002.

<sup>394</sup> Gubbini, Cinzia: «La Sanatoria spaccapolo,» *Il Manifesto*, 6. septmeber 2002.

<sup>395</sup> Gubbini, Cinzia: «La Sanatoria spaccapolo,» *Il Manifesto*, 6. septmeber 2002 og «Immigrati, controllo contro il lavoro nero,» *Secolo d'Italia*, 6. september 2002.

<sup>396</sup> Zuccolini, Roberto: «'In regola anche con un anno di contratto',» *Corriere della Sera*, 7. september 2002.

<sup>397</sup> Zuccolini, Roberto: «Buttiglione: lunga battaglia, ma alla fine l'abbiamo vinto noi,» *Corriere della Sera*, 7. september 2002.

<sup>398</sup> Zuccolini, Roberto: «'In regola anche con un anno di contratto',» *Corriere della Sera*, 7. september 2002.

## 6.2 Ekskluderingen av de med utvisningsordre

Siden 1998 var det blitt utstedt 250 000 utvisningsordre. Dette dreide seg om administrative tiltak basert på at man ikke hadde fått fornyet oppholdstillatelsen. Det var aldri snakk om mennesker som var blitt utvist fordi de hadde begått en forbrytelse eller utgjorde en såkalt «trussel for rikets sikkerhet» – alle var enige om at disse skulle utelukkes fra amnestiet. At det imidlertid var så mange som 250 000 som kom til å ekskluderes, kunne komme til å utgjøre et problem. Både av hensyn til bedriftene som trengte dem, men og av rettferdighetsgrunner: Det var veldig tilfeldig om man hadde fått utstedt en ordre eller ikke. Allerede to dager etter regjeringsmøtet gikk derfor Tabacci ut og sa han ville ta omkamp om utvisningsordrene i parlamentet. Begrunnelsen var:

[f]or det første fordi de, etter å ha vært i Italia i mange år, har allerede spesialisert seg i ulike sektorer og integrert seg i den produktive prosessen: Det vil ikke være riktig å sende dem ut, fordi den som da ville tape, vil være Italia. For ikke å snakke om mange av de negative reaksjonene fra bedriftseiere som vil bli fratatt arbeidskraften sin.<sup>399</sup>

Tabacci hadde full tillit til at UDC kom til å «vinne også dette slaget», som han formulerte det. Begge parter viste muskler. Lega Nord varslet omkamp på fastjobbkontrakter. I et intervju ramset Roberto Calderoli opp tre viktige punkter han mente Lega Nord hadde vunnet på til tross for press fra UDC: at man måtte ha hatt en jobb i hele perioden siden 10. juni, at søknaden skulle komme fra arbeidskjøperen og ikke arbeideren og, naturligvis, bestemmelsen om utvisningsordren.<sup>400</sup> Det siste var viktigst, ifølge Calderoli, fordi «det fins mange mennesker med disse betingelsene». Han hadde lite til overs for bedriftsrepresentantene som hadde vært kritiske:

<sup>399</sup> Zuccolini, Roberto: «Clandestini, scontro sui 250 mila da espellere,» *Corriere della Sera*, 8. september 2002.

<sup>400</sup> Salvia, Lorenzo: «Calderoli: Questo sbarramento è una vittoria della Lega,» *Corriere della sera*, 8. september 2002.

Dette gjør meg sliten. Landet har ingen plikt til å støtte de som har beriket seg på å bryte loven i årevis. [...] Industriherrene som ber om amnesti, avslører seg selv: De innrømmer at de har hatt mennesker arbeidende svart i årevis.<sup>401</sup>

Umberto Bossi viste like mye skepsis til bedriftene:

Se her, bedriftseierne bør bare sørge for billetten hjem for sine *clandestini*. Bort. Tror man virkelig at disse 200 000 bedriftseierne er villige til å regularisere sine ulovlige ansatte? Jeg tror ikke det. Jeg skulle virkelig ønske det var slik, men jeg tror det ikke. Uansett er min tankegang veldig enkel: Mange entreprenører driver og lurar folk.<sup>402</sup>

Lega Nords forhold til arbeidskjøperne vil bli nærmere diskutert i kapittel åtte. Foreløpig kan man slå fast at partiets kompromissløshet overfor bedrifter som brukte papirløse, tillot dem å være mer prinsipielle enn de andre partiene i høyrebløkken. Sakte, men sikkert ble det imidlertid tydelig at Lega Nord var relativt isolert i Casa delle Libertà.

### 6.2.1 Lega Nord var egentlig isolert

Store deler av AN og Forza Italia viste seg å støtte forslaget til Tabacci fordi de mente at flaks – hvorvidt man hadde blitt kontrollert eller ikke – ikke burde avgjøre hvem som fikk opphold.<sup>403</sup> 11. september kom AN med et slags meklingsforslag. Man skulle inkludere de som hadde fått en administrativ utvisningsordre med unntak av de såkalte *recidivi* – personer som hadde reist tilbake til landet uten tillatelse etter å ha blitt utvist.<sup>404</sup> Ellers skulle prefekturet få fullmakt til å bestemme etter skjønn om man skulle fjerne en utvisningsordre. I tillegg skulle disse papirløse, etter å ha blitt regularisert, gjennomgå ekstrakontroller når det gjaldt arbeidsforholdet. Samtidig høynet Lega Nord innsatsen i forhandlingsspillet med å kreve at å avgi fingeravtrykk ikke skulle gjelde italienske

<sup>401</sup> Salvia, Lorenzo: «Calderoli: Questo sbarramento è una vittoria della Lega,» *Corriere della Sera*, 8. september 2002.

<sup>402</sup> Cavalera, Fabio: «Niente sanatoria generealizzate, o salta tutto,» *Corriere della Sera*, 9. september 2002.

<sup>403</sup> Zuccolini, Roberto: «An apre alla proposta dei centristi,» *Corriere della Sera*, 9. september 2002 og Zuccolini, Roberto: «Sanatoria per gli immigrati, i centristi vanno avanti,» *Corriere della Sera*, 11. september 2002.

<sup>404</sup> Zuccolini, Roberto: «La Russa. Chi lavora, rimanga, se non è recidivo,» *Corriere della Sera*, 12. september 2002.

borgere, et krav de andre partiene avviste.<sup>405</sup> Mye av forhandlingene foregikk trolig på bakrommet. 13. september meldte *Secolo d'Italia* om lange telefonsamtaler mellom Bossi og Carlo Giovanardi (UDC).<sup>406</sup> Bare noen dager senere skulle regjeringen igjen ha møte om premissene for amnestiet. Under møtet hadde Bossi, klokka seks på ettermiddagen, sagt «stopp» i forhandlingene og bedt om å få snakke privat med Berlusconi over middagen. Forhandlingen ble utsatt.<sup>407</sup>

Den nye manøveren fra Lega Nord var nå et forslag om et tak på 30 000 for de med utvisningsordre. Dette ble imidlertid avvist av de andre partiene med begrunnelsen om at det ville være umulig å lage kriterier for utvelgelsen blant de 250 000.<sup>408</sup> Lega Nord-forslaget viste likevel at forhandlingene gikk framover. Som ANs Ignazio La Russa uttrykte det: «For første gang har nå Lega akseptert *prinsippet* om at man kan regularisere også de innvandrerne som har fått utvisningsordre.»<sup>409</sup> Roberto Calderoli fortalte at Lega Nord var «fast overbevist om at et tak på regulariseringen vil kunne fungere som en sikkerhetsventil i tilfelle, men jeg tror ikke det vil komme en masse søknader fra bedriftseiernes side».<sup>410</sup> Det var flere interesser på spill. Jordbruksminister Giovanni Alemanno (AN) hadde ymtet frampå at det ville tjene jordbruksindustrien hvis man kunne tillate kontrakter på seks måneder ettersom «uten bidraget av *extracomunitari* arbeidere risikerer det italienske jordbruket å bli brakt i kne.»<sup>411</sup>

20. september håpet de på å få saken avgjort i nok et regjeringsmøte. Dagen før gikk Berlusconi ut for å informere om at regjeringen var i ferd med å nærme seg en avtale.<sup>412</sup> Dette var illustrerende for rollen han inntok under kranglingen: å uttale seg enten for å dempe inntrykket av at det var en konflikt eller erklære at alle var blitt venner

<sup>405</sup> Gubbini, Cinzia: «Regolarizzazioni un mare di guai,» *Il Manifesto*, 13. september 2002.

<sup>406</sup> «Probabile un 'tavolo',» *Secolo d'Italia*, 13. september 2002.

<sup>407</sup> Under denne utsettelsen av møtet fikk Gabriele Boschetto, fra Forza Italia, til en avtale med UDC til favør for arbeidskjøperne. Det gjaldt et endringsforslag som lød slik: Arbeidskjøpere som søker regularisering for en arbeider, kan ikke lide ekstra straffer selv når amnestiet er avvist av alvorlige grunner. Ifølge lovgivningen ellers ville arbeidskjøperne som ble nektet amnesti, bli straffeforfulgt eller avkrevd bøter. Zuccolini, Roberto: «Sanatoria per chi ha il foglio di via, stop della Lega,» *Corriere della Sera*, 17. september 2002.

<sup>408</sup> Zuccolini, Roberto: «Immigrati in regola, maggioranza senza accordo,» *Corriere della Sera*, 18. september 2002.

<sup>409</sup> Zuccolini, Roberto: «Immigrati in regola, maggioranza senza accordo,» *Corriere della Sera*, 18. september 2002.

<sup>410</sup> Gubbini, Cinzia: «La Lega non molla: 'Vogliamo il tetto',» *Il Manifesto*, 20. september 2002.

<sup>411</sup> Gubbini, Cinzia: «La Lega non molla: 'Vogliamo il tetto',» *Il Manifesto*, 20. september 2002.

<sup>412</sup> Parlato, Lucilla: «Immigrati, maggioranza verso l'accordo,» *Secolo d'Italia*, 19. september 2002.

igjen. Berlusconi forholdt seg stort sett taus på disse spørsmålene etter at han inntok statsministerposten. Tim Bale har påpekt: «he sometimes appeared to be 'contracting out' policy to Bossi and Fini.»<sup>413</sup>

UDC hadde slengt inn et motforslag om at kravet til arbeidskontraktens varighet skulle reduseres til ni måneder. AN tok på seg rollen som mekler. Et siste kompromiss kom på bordet: Antallet regulariserte skulle tas med i beregning når neste kvote for arbeidsinnvandring skulle avgjøres. Dette viste seg å være et forslag som vippet Lega Nord. Både UDC og Lega Nord valgte å trekke sine respektive endringsforslag – om tak og reduksjon av varighet på arbeidskontrakten.<sup>414</sup> Roberto Calderoli oppsummerte kompromisset med at det var en «pris betalt for å gjøre Bossi-Fini-loven operativ».<sup>415</sup>

Det kunne virke som om regjeringen hadde forpliktet seg til å trekke fra det konkrete antallet regulariserte fra neste kvote. Men ordlyden i kompromisset var egentlig ganske vag. Forpliktelsen var kun at man skulle ta antallet regulariserte med *i beregning*. Nå kunne uansett de som hadde fått en utvisningsordre, regulariseres – med tre unntak: de som hadde gjort en strafferettslig forbrytelse, de såkalte *recidivi* – de som hadde reist inn igjen til Italia etter en utvisning, og de som hadde blitt utvist under bestemmelse om eskorte over grensen – et tiltak som særlig gjaldt prostituerte.

27. september ble det meldt om at dekretet var gått gjennom i parlamentet.<sup>416</sup> Det var i prinsippet bare to uker igjen av søknadsperioden for arbeiderne i andre enn hushjelpssektoren. Man antok at usikkerheten rundt kriteriene hadde ført til at mange potensielle ikke hadde søkt amnesti. Caritas hadde for eksempel oppfordret folk til å vente med å søke: «Reglene er ennå uklare, så man kan risikere at man angir *clandestini* som ikke kan få amnesti.»<sup>417</sup> Fristen ble derfor utsatt til samme dato som for hushjelpene, 11. november.<sup>418</sup>

---

<sup>413</sup> Bale 2008: 324.

<sup>414</sup> Zuccolini, Roberto: «Fini: gli immigrati devono imparare l'italiano e accettare le nostre regole,» *Corriere della Sera*, 21. september 2002.

<sup>415</sup> Zuccolini, Roberto: «Fini: gli immigrati devono imparare l'italiano e accettare le nostre regole,» *Corriere della Sera*, 21. september 2002.

<sup>416</sup> Gennaccari, Federico: «Imigrati, sì del Senato al decreto,» *Secolo d'Italia*, 27. september 2002.

<sup>417</sup> Salvia, Lorenzo: «Regolarizzazione, ritirati un milione e 300 mila moduli,» *Corriere della Sera*, 9. september 2002.

<sup>418</sup> Zuccolini, Roberto: «Immigrati in regola, maggioranza senza accordo,» *Corriere della Sera*, 18. september 2002.

### 6.2.2 Foreløpig diskusjon

I lang tid hadde Lega Nord, og andre deler av regjeringen, spilt opp under forestillingen om de papirløse som enten kriminelle per se eller som assosiert med kriminaliteten i Italia ved at deres sårbare situasjon kunnes utnyttes av banditter. At Lega Nord strittet i mot oppmykning av kriteriene for amnestiet, kom trolig av ønsket om at antallet som fikk opphold under Casa delle Libertàs tid, skulle være lavest mulig. Dette var sannsynligvis av frykt for den psykologiske effekten det kunne ha på velgerne dersom man ga inntrykk av å ha vært slepphendt. Det verste scenarioet var hvis åpenbart kriminelle slapp gjennom. Antallet syntes også avgjørende – særlig for Lega Nord – for om man skulle kalle det et amnesti eller ikke. Som en Lega Nord-representant fortvilte: «med midlertidig kontrakt vil dette ende opp med å bli et kjempeamnesti der det kun er nok at man har en kontrakt og så kan man bosette seg definitivt i Italia.»<sup>419</sup> Et viktig argument for strenge kriterier, var at dette kunne forhindre misbruk av systemet. Samtidig kunne strengheten bli et motinsentiv for å regularisere arbeidskraften, særlig hvis de strenge kravene gjorde det mindre lønnsomt å beholde arbeideren. Nå som regjeringen hadde satt «synliggjøring av svart arbeid» på agendaen, ville det også være kontraproduktivt å samtidig sette hinder for regulariseringen gjennom tak, uklare eller altfor strenge kriterier.

At Lega Nord, med støtte fra både AN og Forza Italia en god stund inn i prosessen, ønsket å begrense mulighetene for amnesti, svekker tanken om at amnestiet kun skulle tekkes arbeidskjøperne. Særlig gjaldt dette kravet om fast jobb, ettersom noe av det viktigste for arbeidskjøperne var fleksibilitet. Lega Nords angrep på bedriftene vitnet også om en fiendtlighet overfor en del av arbeidskjøperne. Dette kunne anses som et paradoks ettersom Lega Nords kjernebase var kjent for å være kjøpmenn i nord. Dette, samt arbeidskjøpernes interesser, vil belyses nærmere i kapittel åtte. Før det vil jeg i neste kapittel drøfte Casa delle Libertàs insistering på at den egentlig ikke lanserte noe amnesti: Var det kun strategisk kommunikasjon eller er det rimelig å si at regjeringen lanserte noe fundamentalt annerledes enn de tidligere regjeringene hadde gjort?

---

<sup>419</sup> Salvia, Lorenzo: «'Clandestini in regola: posto fisso e 700 euro',» *Corriere della Sera*, 5. september 2002.

## Kapittel 7: «Dette er ikke et amnesti»

Var det et amnesti som ble lansert? Casa delle Libertà insisterte på det motsatte. Dette kapittelet tar for seg begrepskampen om «amnestiet». Hvorvidt det var et amnesti eller ikke, er et definisjonsspørsmål. Kampen dreide seg imidlertid om mer enn ordvalg. Det handlet dels om å holde på imaget: *Ordet* amnesti kunne henseile på slepphendthet. Regjeringen hadde gått til valg på å avslutte amnestipraksisen. Men et annet moment må også med: Var det slik at Berlusconi II-regjeringens tiltak skilte seg såpass fra de tidligere amnestiene at det var rimelig å si at dette var noe annet? En avklaring av dette inngår i drøftingen av premissene for oppgavens problemstilling: Dersom regjeringen *egentlig* ikke lanserte et amnesti, kan man argumentere for at regjeringens innvandringspolitikk i grunnen ikke var så paradoksal, men heller at den «confirmed rather than contradicted» den restriktive linja.<sup>420</sup>

### 7.1 Strategi overfor Lega Nord

«Her om kvelden tilbrakte jeg flere timer med Bossi,» fortalte Silvio Berlusconi til *La Repubblica* den 18. september 2002:

det fins egentlig ingen særlige problemer. [...] Men naturligvis, når det gjelder innvandring, eksisterer det en bekymring hos Bossi om at denne loven skal transformeres til et amnesti.<sup>421</sup>

Etter at «regulariseringen» var avgjort sommeren 2002, var det altså viktig for Lega Nord, og deler av AN, å ha strengest mulig kriterier slik at den ikke skulle transformeres til et «amnesti». De som meklet internt i regjeringen, var derfor varsomme med begrepsbruken. Da Tabacci fremmet forslaget sitt i mai, viste Rocco Buttiglione forståelse for frykten til AN og Lega Nord: «problemet som Tabacci viser til, er reelt, men det må løses i en annen sammenheng enn denne loven. Ikke fordi forslaget ikke svarer til reelle behov, men fordi en generell utvidelse kan virke som nok et amnesti.»<sup>422</sup>

<sup>420</sup> Som Colombo og Sciortino 2003 skriver.

<sup>421</sup> «Berlusconi: 'Accordo immigrati' Bossi: 'Ma andremo fino a fondo',» *La Repubblica.it*, 18. september 2002.

<sup>422</sup> Colombo, Andrea: «Oggi in aula l'immigrazione. Bossi punta i piedi,» *Il Manifesto*, 16. mai 2002.

Faktum var at forslaget som både Lega Nord og AN gikk med på, var så godt som det samme som Tabacci hadde foreslått i utgangspunktet. Men forsøkene på å forhindre at det hele «virket som et amnesti» var sentralt for regjeringen. Ord som ble brukt i stedet, var «synliggjøring», «regularisering» eller – som *Secolo d'Italia* skrev gjennomgående – *l'operazione trasparenza* (operasjon transparens).<sup>423</sup> Til og med begrepet «legaliseringsprosesser», som en AN-ordfører hadde brukt, var mer egnet for regjeringen.<sup>424</sup> Under diskusjonene om Tabacci-forslaget hadde Fini klargjort at han ønsket «ikke noe amnesti, men mulighet for å regularisere disse arbeidsforholdene».<sup>425</sup> Da Bossi-Fini-loven hadde blitt endelig vedtatt 11. juli, gikk AN ut og erklærte stolt i egen partiavis: «Dette er slutten på generelle amnestier.»<sup>426</sup> Ganske ofte, særlig etter at hushjelpsamnestiet var vedtatt, sa representanter fra Casa delle Libertà at de var mot *generelle* amnestier for å skille seg ut fra sine forgjengeres innvandringspolitikk. Med dette kunne man dobbeltkommunisere: Med adjektivet «generelle» trengte de ikke å benekte at de muligens var åpne for «begrensete» amnestier.

For Casa delle Libertà var det generelt viktig å vise at de gjorde noe fundamentalt annerledes enn tidligere regjeringer. At valgkampen hadde bestått av kraftige angrep på Turco-Napolitano-loven og amnestiet i 1998, forpliktet. Opposisjonen benyttet en hver anledning til å påpeke at Berlusconi-regjeringen nå innførte et amnesti. Som Livia Turco syrlig kommenterte: «Så mye for konsistens. De har gått inn i regjering og lurt italienerne til å tro at de ikke bare skulle avlyse den ulovlige innvandringen, men også amnestiene.»<sup>427</sup> At regjeringen hadde brutt et valgkamplofte var det sentrale i angrepet hennes: «De lovet ingen flere amnestier, så lanserer de et nytt ett.»<sup>428</sup> Slike bemerkninger ble alltid møtt med det samme fra regjeringsrepresentantene: Dette er ikke et amnesti.

Det er godt mulig deler av regjeringen, som UDC, ikke var opptatt av begrepet i seg selv, men brukte andre betegnelser av taktiske hensyn i meklingen med Lega Nord og AN. Det var unektelig problematisk for regjeringen at kritikk kom fra egne rekker: Ikke bare opposisjonen og media, men også Lega Nord anklaget regjeringen for å innføre et

<sup>423</sup> «Colf, parte l'operazione trasparenza,» *Secolo d'Italia*, 27. august 2002.

<sup>424</sup> Rafaele Zanon sitert i «Legge Bossi-Fini, il Veneto già al lavoro,» *Secolo d'Italia*, 2. august 2002.

<sup>425</sup> Colombo, Andrea: «Immigrazione, la pace di Fini,» *Il Manifesto*, 1. juni 2002.

<sup>426</sup> «An: È la fine delle sanatorie indiscriminate,» *Secolo d'Italia*, 12. juli 2002.

<sup>427</sup> Arachi, Alessandra: «Immigrati, via libera a norme più severe,» *Corriere della Sera*, 12. juli 2002.

<sup>428</sup> Galluzzo, Marco: «Regularizzeremo solo gli immigrati con lavoro fisso,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

amnesti. Hver gang UDC kom med et forslag for å mykne opp kravene fra Lega Nord, kom Bossi med anklager om at de prøvde å innføre et «skjult amnesti».<sup>429</sup> Men Lega Nord måtte også sjonglere retorisk, og kalte det amnesti og regularisering om hverandre. De gangene venstresiden anklagde det for å ha lansert et amnesti, mente for eksempel Bossi at opposisjonen bare «manipulerer realitetene, amnestiet eksisterer ikke».<sup>430</sup>

## **7.2 Strategi overfor opinionen og opposisjonen**

Særlig opprørende for Lega Nord var det da opposisjonen konfronterte dem med at de lanserte amnesti. Etter at opposisjonslederen Francesco Rutelli hadde sagt at «dette gjøres til det største amnestiet noensinne i Italia», var Roberto Calderoli raskt i forsvarsposisjon:

Rutelli snakker søppel. Det mangler bare at han gir oss skylden for jordskjelvet på Sicilia. Vi bevilger ikke amnesti, men plasserer bare i regularitet de som arbeider. Uten jobb må man hjem, skjønner du forskjellen?<sup>431</sup>

Helt siden Turco-Napolitano-loven ble vedtatt i 1998, hadde kampen mot denne vært en av de desidert viktigste sakene for Lega Nord. I det hele tatt å bli assosiert med den tidligere regjeringen, opplevdes støtende. Som Bossi hevdet: «Bossi-Fini dreier seg ikke om et amnesti slik noen skal ha det til. [...] Amnesti var det [Livia] Turco ga ved å gi oppholdstillatelse til alle.»<sup>432</sup> Denne påstanden ble ofte gjentatt.<sup>433</sup> Et standardsvar fra AN var at det benektet at det var et amnesti ved å heller bare beskrive prosessen og kriteriene, og legge til at «for å bli regularisert må man ha en arbeidskontrakt og ikke en

<sup>429</sup> Se blant annet Cavalera, Fabio: «Niente sanatoria generalizzate, o salta tutto,» *Corriere della Sera*, 9. september 2002, Zuccolini, Roberto: «Sanatoria per gli immigrati, i centristi vanno avanti,» *Corriere della Sera*, 11. september 2002 og Salvia, Lorenzo: «Calderoli: 'approfittano delle vecchie norme',» *Corriere della Sera*, 20. august 2002.

<sup>430</sup> Galluzzo, Marco: «Regularizzeremo solo gli immigrati con lavoro fisso,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

<sup>431</sup> Salvia, Lorenzo: «Calderoli: Questo sbarramento è una vittoria della Lega,» *Corriere della Sera*, 8. september 2002.

<sup>432</sup> «Immigrati, Bossi contro la Chiesa. 'La Finanza dai vescovoni',» *La Repubblica.it*, 9. september 2002.

<sup>433</sup> Se for eksempel uttalelser i Arachi, Alessandra: «Immigrati, via libera a norme più severe,» *Corriere della Sera*, 12. juli 2002 eller Piccolillo, Virginia: «Mantovano: non restituiamo i contributi a chi dichiara il falso,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

trikkebillett» som under tidligere ordninger.<sup>434</sup> Til *Secolo d'Italia* ramset Domenico Nana (AN) opp grunnene til at dette tiltaket skilte seg ut:

[V]i gir ikke oppholdstillatelse til innvandrere basert på datoen for innreise til Italia, men i henhold til visse grunnleggende krav, hvorav den første er en arbeidskontrakt og det andre er en påvist ikke-trussel for samfunnet. [...] Det fins amnestier som tilgir alt, og så fins det de som forutsetter visse krav [...] Her er Fini-Bossi [sic].<sup>435</sup>

Også Bruno Tabacci hadde forklart at forslaget hans dreide seg om en regularisering. Under parlamentsdebatten 3. juni hadde han bemerket at «amnesti» var det de tidligere venstre regjeringene hadde lansert – der kriteriene hadde vært «generelle» og ikke hvilt på premisset om «arbeid».<sup>436</sup> «Det er ikke sant!» hadde Livio Turco ropt ut til forsamlingen den dagen. Og det var det heller ikke. På mange måter var Casa delle Libertà's utlegninger om forskjellen på Turco-Napolitano- og Bossi-Fini-lovens amnestier, rent retoriske. Faktum var at Turco-Napolitano-lovens amnesti på ingen måte hadde «tilgitt alt». Helt sentralt i 1998 var at man skulle legge ved en arbeidskontrakt med søknaden. Men også på det retoriske planet delte Casa delle Libertà og Ulivo mange likhetstrekk. I august 1998 benektet Livia Turco – akkurat som Casa delle Libertà gjorde – for at hun lanserte et amnesti. Hun ville heller kalle det en

regularisering – som er noe annet enn et amnesti – med visse betingelser: å ha ankommet til Italia før loven trer i kraft, å ha arbeid eller å kunne bevise at man er i familie med en som arbeider regulært.<sup>437</sup>

Fortsatt i februar 1999 gjentok også Giorgio Napolitano at han var mot amnestipraksisen: «Under hele diskusjonen om loven helt fram til den skulle stemmes over i februar 1998, har jeg understreket at vi må få en slutt på de gjentatte amnestiene.»<sup>438</sup> Motvilligheten fra

<sup>434</sup> Som Giuseppe Valditara hadde uttalt. Gennaccari, Federico: «Immigrati, sì del Senato al decreto,» *Secolo d'Italia*, 27. september 2002.

<sup>435</sup> Japelli, Franco: «Ridaremo dignità agli immigrati,» *Secolo d'Italia*, 17. september 2002.

<sup>436</sup> Seduta Pubblica nr 152, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 3. juni 2002.

<sup>437</sup> Cherchi, Antonello: «'Non ci sarà sanatoria, saranno regolarizzati',» *Il Sole 24 Ore*, 3. august 1998.

<sup>438</sup> Pelosi, Gerardi: «Napolitano: baste sanatorie continue,» *Il Sole 24 Ore*, 21. februar 1999.

både Turco og Napolitano hadde ført til at Ulivos amnesti i utgangspunktet hadde vært langt mer rigid enn Casa delle Libertàs: med et tak på 38 000.

En av grunnene til at Casa delle Libertàs amnesti syntes paradoksalt, kom trolig av deres iherdige forsøk på å skille seg fra Ulivo-regjeringen. Men det fantes egentlig en ganske stor *generell* kontinuitet mellom disse regjeringene på innvandringsspørsmålet.<sup>439</sup> Dette gjaldt ikke bare amnestiene. Et av hovedargumentene fra opposisjonens moderate rekke var at Bossi-Fini-loven var en overflødig lov som bare førte til økt byråkratisering. Under plenumsdebatten i parlamentet 19. februar stilte for eksempel en DS-representant det retoriske spørsmålet

hvorfør denne loven? [...] Bossi har sagt at 'en vakker dag kommer bare den innvandreren som allerede har en jobb til landet'. Men dette forutså jo allerede Turco-Napolitano-loven.<sup>440</sup>

I lys av denne egentlige kontinuiteten ble ordbruken ytterst viktig: Mens «amnesti» kunne oppfattes ideologisk, der et element av «tilgivelse» eller «fritak» overfor den papirløse var til stede, var «regularisering» et mer instrumentelt og resultatorientert begrep.

### **7.3 Var det et amnesti?**

Tidligere amnestier – som i 1990 og 1986 – hadde inkludert arbeidsløse, eller arbeidssøkende.<sup>441</sup> Tross visse forskjeller var tiltaket Casa delle Libertà lanserte, *i sin essens* det samme som Turco-Napolitano-lovens: Man måtte ha en erklæring fra arbeidskjøper på at man hadde jobb. På ett viktig punkt kom imidlertid 2002-amnestiet til å skille seg fra Ulivo-regjeringens: Arbeideren hadde i prinsippet ikke mulighet til å søke amnestiet selv. Der det under tidligere amnestier hadde vært den papirløse som søkte, lå nå ansvaret og muligheten ene og alene på arbeidskjøperen. Dekret nummer 195/2002 hadde tittelen «synliggjøring av irregulært arbeid av *extracomunitari*», ga absolutt makt til arbeidskjøperne og manglet formuleringer om den papirløses eventuelle rettigheter i

<sup>439</sup> Zincone 2006: 360.

<sup>440</sup> Vitali (DS), Seduta Pubblica nr 124a, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, 19. februar 2002. I denne sammenheng er det imidlertid viktig å påpeke at Turco-Napolitano-loven også tillot at innvandrere kom til landet for å søke jobb i en periode under en «sponsor». Dette sponsorsystemet fjernet Bossi-Fini-loven.

<sup>441</sup> I 1990 hadde også studenter vært inkludert.

denne prosessen.<sup>442</sup> Derfor kan man argumentere for – slik regjeringen også gjorde – at det ikke dreide seg om et amnesti for de papirløse. Hvis det skulle kalles et amnesti, var det først og fremst ett for arbeidskjøperne: Ved å regularisere arbeidskraften i ens firma eller hjem, ville arbeidskjøperen ikke straffes for den ulovlige ansettelsen. At effekten av dette likevel ble et amnesti for de papirløse, er rimelig å si. Men for dem var det hele vilkårlig: Hvis sjefen benyttet seg av amnestitilbudet, kunne den papirløse få amnesti *på kjøpet*. I den forstand kan man si at den papirløse forsvant som et subjekt i prosessen og regjeringen kunne fortsette å framstå som om den hadde beholdt den restriktive innvandringspolitiske linja.<sup>443</sup>

Det fins altså mange likheter mellom Casa delle Libertà's og tidligere regjeringers amnesti, men også momenter som taler for at Casa delle Libertà faktisk *ikke* lanserte noe amnesti av samme type. Regjeringen hadde myknet opp kriteriene både på midlertidige kontrakter og utvisningsordre. Dermed gjensto bestemmelsen om at alt lå i arbeidskjøpers hender, som et siste hinder for et «reelt» amnesti for de papirløse. Også denne bestemmelsen kom til å settes på prøve mot slutten av amnestiperioden, men foreløpig kan den plasseres som en bekreftelse på at amnestiet ble lansert for å tekkes arbeidskjøperne: Regjeringen tok med dette arbeidskjøpernes «side» i en eventuell interessekonflikt med den papirløse. Som kapittel seks viste er imidlertid bildet ikke entydig. Lega Nords fiendtlighet, forsøkene på å begrense hvem som kunne få amnesti, motarbeidelsen av fleksibiliteten, var alle elementer som taler mot at regjeringen bare ville tjene bedriftenes interesser. Dette kunne reflektere at heller ikke arbeidskjøpernes interesser var entydige. Amnestiforkjempernes henvisninger til «kravene fra den produktive verden» overskygget til dels at det kunne finnes motsigelser på arbeidskjøpersiden. Lega Nord rørte ved denne problematikken i sin skepsis. I neste kapittel problematiseres arbeidskjøpernes rolle i prosessen.

<sup>442</sup> Decreto-Legge 9 settembre 2002, n. 195: «Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare extacomunitario».

<sup>443</sup> Jeg skriver her ikke aktør, men subjekt – som motsetning til objekt.

## Kapittel 8: Arbeidskjøpernes sammensatte interesser

Som nevnt i første kapittel skriver Alejandro Portes at den papirløse innvandringen må forstås som en konsekvens av «the objective interest of firms [...] to import immigrants in a most legally tenuous position».<sup>444</sup> Dette kan synes å stå i motsetning til at hovedargumentet for amnestiet var det gjentatte «kravet fra den produktive verden». Hvordan skal man da tolke at firmaene hadde interesse av amnestiet? Dette kapittelet har to formål. For det første å problematisere arbeidskjøpernes interesser. Det andre er å komme dypere inn på forholdet mellom arbeidskjøpersiden og regjeringen i lys av disse interessene. Særlig vil Lega Nord's ambivalens i forhold til bedriftene diskuteres.

Jeg oppsummerer arbeidskjøpernes interesser til tre generelle grupper: 1) De som av ulike grunner ønsket å regularisere arbeidskraften sin: uttrykt gjennom søknadene. 2) De som opererte som politiske aktører: næringslivets offisielle representanter som offentlig støttet amnestiet på generelt grunnlag, men kunne ha ulike synspunkter på regjeringens innvandringspolitikk. 3) De som ikke hadde interesse av amnestiet: uttrykt ved at de i stedet for regularisere, ga arbeiderne sparken.

### **8.1 Tilbakevist: Påstanden om at arbeidskjøperne ikke ville søke**

Under amnestiet i 1986 søkte bare noe over 100 000 av de anslåtte 1,2 millioner papirløse. Både arbeidskjøpere og selgere hadde sine grunner for reservasjoner, blant annet «sjefenes interesser i å *ikke* regularisere undergrunnsarbeidet [...] for slik å spare skatte- og forsikringsutgifter og minstelønn, og [...] den generelle sårbarheten hos innvandrerne som førte til at de ikke søkte regularisering i frykt for å miste jobbene sine».<sup>445</sup> Også i 2002 skulle man kunne tenke seg at dette var tilfelle. De som hadde engasjert noen svart, kan man anta hadde interesser i nettopp svart arbeidskraft. Det påfallende var imidlertid det plutselig store antallet som hentet skjemaene på postkontorene: Da behandlingsperioden ble avsluttet i slutten av 2003 hadde nesten 650 000 fått opphold.

At antallet var så mye høyere i 2002 enn i 1986, kunne skyldes at det fantes flere papirløse i Italia i Bossi-Fini-lovens tid. Amnestiet hadde også vært gjenstand for mye mer offentlig debatt og publisitet. Mange ønsket trolig å følge loven. For en del kunne for

---

<sup>444</sup> Portes 1978: 474.

<sup>445</sup> Calavita 2005: 38.

eksempel grunnen til at de hadde ansatt svart, være av praktisk art: Den ofte langdryge byråkratiske prosessen med å fornye eller søke arbeids- eller oppholdstillatelse.<sup>446</sup> Selv om mange også kanskje i utgangspunktet hadde spekulert i gevinsten man kunne få av å ansette en papirløs, kunne også denne interessen ha endret seg med Bossi-Fini-lovens nye regime: Med varsler om strengere straffer ville det være mer fordelaktig å regularisere arbeidskraften. Sanksjoner mot arbeidskjøpere hadde tidligere vært sjeldne.<sup>447</sup> Om myndighetene mente alvor med opptrappete kontroller, kunne man på det tidspunktet ikke vite. Men mange antok nok at det ikke var verdt risikoen.

## **8.2 De offisielle representantene**

Risikoen for opptrappete kontroller var en viktig bakgrunn for at mange offisielle representanter for næringslivet støttet amnestiet. Selv om temaet ikke sto øverst på dagsordenen for alle, er det ikke tvil om at betydelige deler av næringslivet presset på for at hushjelpamnestiet skulle utvides til å gjelde alle arbeidere.<sup>448</sup> Allerede i juli 2001 var det flere bedrifter som ba myndighetene om muligheten til å regularisere arbeidskraften.<sup>449</sup> Under høringene senere den høsten erklærte også store organisasjoner, som Confindustria og Confcommercio, at de ønsket amnesti.<sup>450</sup> Offisielle representanter for bedriftene ga også sin offentlige støtte til Tabacci-forslaget.<sup>451</sup> Høsten 2002 var det også allmenn motstand mot forslaget om fastjobbskontrakter og at folk med utvisningsordre ikke skulle inkluderes.<sup>452</sup>

---

<sup>446</sup> En arbeider kunne derfor ha blitt papirløs i løpet av et arbeidsforhold.

<sup>447</sup> Calavita 2005: 38.

<sup>448</sup> I januar 2002 kom CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), et høringsorgan som representerte både arbeidsselger- og arbeidskjøpersiden, med uttalelse om innvandringsloven. De påpekte at storparten av de papirløse hadde reist inn lovlig i landet, og at det derfor ikke dreide seg om *clandestinità*, og at man burde kombinere loven om synliggjøring av svart arbeid med regularisering av oppholdsstatusen i de tilfeller det angikk en *extracomunitario*. Se Proposte B4 i Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL): Osservazioni e proposte. Il Ddl n. 795/s «Modifica alla normative in materia di immigrazione e asilo», Assemblea, 24. januar 2002.

<sup>449</sup> Noci, Marco: «Servono regole ad hoc per 'salvare' gli extracomunitari senza permesso,» *Il Sole 24 Ore*, 14. juli 2001.

<sup>450</sup> Ludovico, Marco: «Immigrati, Ddl al via in Senato,» *Il Sole 24 Ore*, 28. november 2001.

<sup>451</sup> Ostellino, Luca: «Sanatoria, primi sì delle imprese,» *Il Sole 24 Ore*, 16. mai 2002, R.R.: «Immigrati, passa la mediazione di Fini,» *Il Sole 24 Ore*, 31. mai 2002, P. Li.: «Le imprese: sanatoria anche agli operai,» *Il Sole 24 Ore*, 8. juni 2002.

<sup>452</sup> Zuccoloni, Roberto: «Sanatoria per gli immigrati. Si lavora al compromesso. 'Contratti da almeno un anno',» *Corriere della Sera*, 6. september 2002, Salvia, Lorenzo: «'Clandesini in regola: posto fisso e 700 euro',» *Corriere della Sera*, 5. september 2002. Det fantes imidlertid unntak: I *Il Sole 24 Ore* var det intervju med en bedriftseier som var enig i Maroni-kravet om fastjobbskontrakter fordi det ville gi

### 8.2.1 Støtte til amnesti og kritikk av regjeringen

Amnestiet var imidlertid ikke det viktigste. Fleksibilitet og tilgang på arbeidskraft sto øverst på agendaen. Ofte kom kravet om amnesti som en del av en generell kritikk mot regjeringens innvandringspolitikk. Ett spenningsmoment var at regjeringen ventet med å utstede et nytt dekret for nye kvoter under hele debattperioden. Dette bekymret mange. I tillegg var det usikkerhet knyttet til at bolig og hjemreise skulle betales, og til at man måtte ansette folk mens de var i hjemlandet. Confindustria mente også det var feil av regjeringen å knytte oppholdstillatelsen tett opp til arbeidsforholdet fordi det hindret fleksibilitet.<sup>453</sup>

Under en konferanse i juni 2002 kom ungdomsorganisasjonen til Confindustria med en totalslakt av Bossi-Fini-loven.<sup>454</sup> Kritikken dreide seg om at regjeringen nå innførte en mer tungvint prosedyre ved møtet mellom tilbud og etterspørsel etter utenlandsk arbeidskraft. Lederen mente også at bruken av marinen var «spektakulær» og at å gi amnesti til hushjelper og ikke andre arbeidere var «diskriminerende», «uforståelig» og «kontraproduktivt». Da regjeringen skulle vedta loven, sendte 12 organisasjoner av arbeidskjøpere fra den nordøstlige regionen Veneto et protestbrev til Berlusconi, Fini og Maroni.<sup>455</sup> Også hos disse gjaldt protesten reglene for ansettelse av utenlandske arbeidere. «Tiden det vil ta for å få en person hit etter loven, er av bibelske dimensjoner,» uttalte Luigi Rossi Luciani, lederen for industriherrene i Veneto.<sup>456</sup>

### 8.2.2 Tilfelle Veneto

Luigi Rossi Luciani var aktivt ute i mediene under perioden med en agenda om at «bedriftene trenger et mer sjenerøst amnesti»:<sup>457</sup>

---

«stabilitet». Frattina, Erminia Della: «Immigrati, la sanatoria rischia il flop,» *Il Sole 24 Ore*, 2. september 2002.

<sup>453</sup> Zuccolini, Roberto: «Immigrati, gli industriali criticano il Governo,» *Corriere della Sera*, 15. februar 2002.

<sup>454</sup> Cartosio, Manuela: «Bossi e Fini fatti neri,» *Il Manifesto*, 8. juni 2002.

<sup>455</sup> Cartosio, Manuela: «Bossi non piace al nord-est,» *Il Manifesto*, 1. juni 2002.

<sup>456</sup> Cartosio, Manuela: «Bossi non piace al nord-est,» *Il Manifesto*, 1. juni 2002.

<sup>457</sup> Bagnoli, Roberto: «'Alle imprese serviva una sanatoria più generosa',» *Corriere della Sera*, 5. september 2002.

Personlig er jeg mot amnestier generelt, men hvis man skal gi det, burde man bruke anledningen til å regularisere et så stort antall innvandrere som mulig blant de som vil kunne finne seg en jobb.<sup>458</sup>

Han siktet blant annet til at også gateselgere, som kunne tenkes å ville ha en mer konvensjonell jobb, burde inkluderes. Til forskjell fra Confindustria aksepterte han oppholdskontrakten med begrunnelsen om at «i hele Europa er oppholdstillatelsen knyttet til arbeidskontrakten».<sup>459</sup> Fagforeningenes forespeilinger om at dette ville gjøre arbeideren mer avhengig og dermed mer sårbar for maktmisbruk, avviste han tvert ville gjelde i Veneto – ettersom det ville stride mot bedriftenes interesser: «Behovet for innvandrere i nordøst er ikke konjunkturelt, men strukturelt.»<sup>460</sup>

Her møter altså teorien om «the objective interest of firms [...] to import immigrants in a most legally tenuous position» til dels motstand: Dette kunne være geografisk betinget. Veneto var på mange måter et spesielt område. Man skulle kunne anta at en konservativ – AN-drevet – region som denne ville hatt mindre tilrettelegging for multikulturalisme. Men i praksis hadde regionen brukt like mye penger på språkopplæring og liknende som den tradisjonelt venstreorienterte regionen Emilia-Romagna.<sup>461</sup> Arbeidskjøperorganisasjoner i området hadde vært sentrale i mange av initiativene.<sup>462</sup> En organisasjon hadde for eksempel sponset 79 ordførere fra nordøst til en tredagers tur til Strasbourg for å studere tiltak for integrering og toleranse.<sup>463</sup> Det er uansett verdt å minnes at regionen ikke var representativ for landet: Arbeidsløsheten var veldig lav – tre prosent – i forhold til det nasjonale gjennomsnittet på nesten ti.

Luigi Rossi Luciani representerte industrien, og på fabrikker generelt var det vanskeligere å bruke svart arbeidskraft.<sup>464</sup> Heller ikke ville han assosieres med de som ansatte svart. I juli 2002 spurte en *La Repubblica*-journalist ledende: «Men regjeringen har vel gitt dere en fin gave når de tillater dere å regularisere svart arbeidskraft, ikke

---

<sup>458</sup> Bagnoli, Roberto: «'Alle imprese serviva una sanatoria più generosa',» *Corriere della Sera*, 5. september 2002.

<sup>459</sup> Cartosio, Manuela: «Bossi non piace al nord-est,» *Il Manifesto*, 1. juni 2002.

<sup>460</sup> Cartosio, Manuela: «Bossi non piace al nord-est,» *Il Manifesto*, 1. juni 2002.

<sup>461</sup> Calavita 2005: 90.

<sup>462</sup> Calavita 2005: 91.

<sup>463</sup> Calavita 2005: 91.

<sup>464</sup> Reyneri 2004: 78.

sant?» Påstanden ble tvert avvist: «Jeg er leder for industriherrene i Veneto og industrien i min region opererer ikke i undergrunnsmarkedet. [...] I den grad man kan snakke om en gave, er den ikke til oss.»<sup>465</sup> Generelt ble det meldt om at mange industribedrifter i nordøst var misfornøyde med amnestiet, fordi de mente det ikke angikk dem.<sup>466</sup> Som Luciani uttalte etter avslutningen av amnestiets søknadsperiode i november:

Vårt første inntrykk er at denne arbeidskraften ikke kan løse mangelen i våre virksomheter. Flertallet av de som søkte legalisering, er allerede engasjert i små og mellomstore bedrifter, spesielt tilknyttet byggesektoren og marginale sektorer i markedet. Problemene for oss er uendret.<sup>467</sup>

For mange av bedriftene kom altså ønsket om amnesti av samme grunn som ønsket om oppmykning på rekrutteringen av utenlandske arbeidere: først og fremst for å øke den generelle tilgangen på arbeidskraft. Ofte trakk Luciani også inn Italias synkende befolkningsvekst med i argumentasjonen – noe som sto i sterk motsetning til Lega Nord's *oss-og-dem-syn*, der den befolkningsmessige økningen av «den andre» utgjorde en trussel mot *ett folk* og dets kulturelle homogenitet.

### 8.2.3 Støtte til regjeringen og skepsis til andre arbeidskjøpere

Heller ikke var det offisiell linje fra arbeidskjøperorganisasjonene å omtale innvandring som en demografisk redning. I motsetning til Luciani mente for eksempel Antonio D'Amato, lederen for Confindustria, at man «kan ikke åpne opp for innvandring som om det var en slags sosial Viagra».<sup>468</sup> Offisielt støttet han Bossi-Fini-lovens harde linje mot *clandestinità* – et fenomen han omtalte som en pest. D'Amato støttet heller ikke Confindustrias ungdomsorganisasjons slakt av Bossi-Fini-loven.<sup>469</sup>

Akkurat som Lega Nord – samt fagforeningene og Caritas – mistenkte, var det også mange arbeidskjøpere som var skeptiske til om andre kom til å være villige til å regularisere arbeidskraften. En grunn var en allmenn skepsis til disse bedriftenes moral. Som en industrileder i Verona bemerket: «bedriftseieren som har brukt irregulær

<sup>465</sup> Lorardi, Giorgio: «'Qui in Veneto servono sanno lavorare bene',» *La Repubblica*, 13. juli 2002.

<sup>466</sup> Zuccolini, Roberto: «Con la sanatoria stop ai nuovi immigrati,» *Corriere della Sera*, 14. juli 2002.

<sup>467</sup> Alberti, Francesco: «Ma le aziende del nord-est sono deluse,» *Corriere della Sera*, 12. november 2002.

<sup>468</sup> Cartosio, Manuela: «D'Amato contro i suoi giovani,» *Il Manifesto*, 9. juni 2002.

<sup>469</sup> Cartosio, Manuela: «D'Amato contro i suoi giovani,» *Il Manifesto*, 9. juni 2002.

*extracomunitario* arbeidskraft, har færre skrupler enn andre.»<sup>470</sup> Da søknadsperioden var ferdig 12. november, var det mange som uttrykte tvil om søknadene: «Det råder sterk mistanke,» sa for eksempel en representant fra Unindustria i Treviso, «om at mange søknader er bare sendt inn for at innvandrerens skal kunne bo i Italia et par måneder.»<sup>471</sup>

### **8.3 En sammensatt gruppe og indre konflikter**

Blant de offisielle arbeidskjøperrepresentantene fantes det både støtte til og kritikk av Bossi-Fini-loven. Støtten til amnestiet hadde også forskjellige utgangspunkter; noen ønsket å regularisere *egne* arbeidere, andre ønsket tilgang på mer arbeidskraft. At det fantes mange bedrifter med behov for utenlandsk arbeidskraft, kan ikke automatisk oversettes til at arbeidskjøperne hadde interesse av et amnesti. Siden de papirløse arbeiderne befant seg i undergrunnsøkonomien, kunne det tenkes at innvandrerens uformelle status var nettopp *forutsetningen* for hennes attraktivitet på arbeidsmarkedet.<sup>472</sup> Det fantes åpenbart en interesse hos mange firmaer i den papirløse innvandringen, både fordi den ofte var billigere og fordi de papirløse befant seg i en juridisk situasjon, en «legally tenuous position», som innskrenket deres maktmuligheter. Dette teoretiske faktum betyr imidlertid ikke at arbeidskjøperne nødvendigvis handlet på vegne av disse interessene. Som Erik Olin Wright har påpekt, kan et skille mellom umiddelbare og fundamentale nivåer være nyttig når man snakker om klasseinteresser:

To make a claim about objective class interests is to make a claim about *potential* objectives of class actors. [...] Class interests [...] are in a sense hypotheses [...] about the objectives of struggles which would occur if the actors in the struggle had a scientifically correct understanding of their situation.<sup>473</sup>

<sup>470</sup> Alessandro Riello sitert i Frattina, Erminia Della: «Immigrati, la sanatoria rischia il flop,» *Il Sole 24 Ore*, 2. septemeber 2002.

<sup>471</sup> Mario Cedolini sitert i Alberti, Francesco: «Ma le aziende del nord-est sono deluse,» *Corriere della Sera*, 12. november 2002.

<sup>472</sup> Dette er blitt påpekt av flere. Ifølge Foot 1995 dreide arbeidskraftbehovet seg først og fremst om ønsket om billig og *irregulær* arbeidskraft. Watts 2002 påpeker også at innvandrerens svakere juridiske og økonomiske posisjon i samfunnet var det som tilfredsstilte behovet til arbeidskjøperne. Det samme poenget finner man hos Calavita 2005: Innvandrerens attraktivitet hvilte til stor del på at de var markert av illegalitet, fattigdom og ekskludering.

<sup>473</sup> Wright 1978: 88-89.

Dermed fins det også en hypotetisk mulighet for at de hadde umiddelbare målsetninger som *ikke* tilsvarte en «scientifically correct understanding» av egne interesser.

Arbeidskjøpernes rolle i prosessen må altså forstås med premissene om at det fantes 1) indre konflikter: Arbeidskjøperne kunne i gitte omstendigheter drives av verdier som stred mot en «scientifically correct understanding» av egne interesser; og ikke minst 2) arbeidskjøperne var en sammensatt gruppe – etter næring og geografi og hvorvidt de opererte i undergrunnsmarkedet eller ikke: *Innenfor denne gruppen* kunne det altså eksistere motstridende interesser.

### 8.3.1 Indre konflikter

Blant Casa delle Libertàs medlemmer var det nesten utelukkende Lega Nord som betvilte at arbeidskjøperne ville regularisere arbeidskraften. Tidlig i parlamentsdebatten uttrykte en av partiets senatorer: «At bedriftene velsigner 'invasjonen' er velkjent, og med polemikken om innreisekvotene og sesongarbeiderne har vi fått en bekreftelse på hvorfor: arbeidskraft til lav pris.»<sup>474</sup> Ved ett tilfelle gikk også Roberto Calderoli ut mot landets største arbeidskjøperorganisasjon: «Confindustria er egoistiske fordi de tenker bare på å utnytte importert arbeidskraft.»<sup>475</sup> Gang på gang gjentok Lega Nord at interessene til bedriftene bare var billig og lett utnyttbar utenlandsk arbeidskraft. Her fantes som jeg har vært inne på tidligere, et paradoks: Lega Nord var det partiet som strittet mest mot amnestiet og som uttrykte sterkest skepsis til arbeidskjøperne, *samtidig* var det nettopp kjøpmennene i nordøst, en høyst relevant velgergruppe for Lega Nord, som tenkelig hadde stor interesse av innvandringen. Dette var grunnen til at lederen for Confindustria i et intervju tidlig i 2001 klagde på industriherrene i dette området:

Her har vi en situasjon hvor industrien trenger innvandrere, mens samfunnet ikke ønsker dem. Dette er spesielt sant i nordøst der businessmenn sier at de trenger innvandret arbeidskraft og så stemmer de på Lega Nord.<sup>476</sup>

---

<sup>474</sup> Monti (Lega Nord): Seduta Pubblica 124a, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, Legislatura XIV, 19. februar 2002.

<sup>475</sup> Zuccolini, Roberto: «Immigrati, gli industriali criticano il Governo,» *Corriere della Sera*, 15. februar 2002.

<sup>476</sup> Hundley, Tom: «Cultural attitudes blamed for Italy's labour crisis,» [www.chicagotribune.com](http://www.chicagotribune.com), 3. februar 2001. Sitert i Calavita 2005: 92.

Man kan spekulere i hvorvidt Lega Nord's forsøk på å forhindre mer tilgjengelig arbeidskraft og angrepet på arbeidskjøpere, egentlig skremte bort deler av velgergrunnlaget deres. I 2001-valget, da partiet hadde profilert seg som det mest innvandrings skeptiske av alle partiene, gjorde ikke Lega Nord et særlig godt valg i forhold til for eksempel 1996. Ifølge Phil Edwards hadde partiets «hard-line opposition to immigration [...] cost it much support among its small-business constituency.»<sup>477</sup> Dette kan også være grunnen til at UDC gjorde det bedre i regionalvalget i 2002 – midt under krangelen om amnestiet – akkurat i de nordlige regionene.

Det kunne også hende Lega Nord's innvandringsfiendtlighet egentlig appellerte til flere bedriftseiere. Som beskrevet i kapittel 3 spilte innvandrere en dobbel rolle i det italienske samfunnet. Samtidig som innvandring for en stor del ble anerkjent som økonomisk lønnsomt og til dels absolutt nødvendig for landet, viste holdningsundersøkelser blant italienere at mange anså innvandring som et sikkerhetsproblem. Lega Nord spilte på dette spenningsforholdet – et spenningsforhold som kunne formuleres som en konflikt mellom «folk» og «elite». Under utarbeidelsen av det aller første lovutkastet tidlig høsten 2001 var Umberto Bossi ute og erklærte at «folket vil ikke ha innvandrere, de som ønsker det, er bedriftseiere og politikere».<sup>478</sup> Det er imidlertid viktig å huske at det var fullt mulig for en og samme person å ha begge disse oppfatningene, om trussel og ressurs, samtidig. Og samtidig som man satte pris på sin egen hushjelp, var det like fullt mulig å reagere negativt på hjemløsheten i storbyene. I juli 2001, under overskriften «Innvandrere, mellom frykt og behov», kommenterte næringslivsavisen *Il Sole 24 Ore* en undersøkelse blant bedriftseierne i nordøst og deres ambivalente forhold til innvandrere.<sup>479</sup> Ifølge avisen var det til og med slik at mange bedriftseiere oppriktig innrømmet at de ønsket innvandrere, «men strengt tatt bare under arbeidstiden».<sup>480</sup> Undersøkelsen viste at hos det økende antallet som anerkjente behovet for utenlandsk arbeidskraft, fantes det samtidig en rekke av disse som var «irritert» (dette ordet ble brukt i undersøkelsen) over nærværet av utlendinger. En annen undersøkelse på samme gruppe viste at jo mindre firmaene var, jo mer frykt fantes det overfor

---

<sup>477</sup> Edwards 2005: 232.

<sup>478</sup> Palmerini, Lina: «Passa la linea dura sui clandestini,» *Il Sole 24 Ore*, 15. september 2001.

<sup>479</sup> Boeri, Tito: «Immigrati, tra paure e bisogni,» *Il Sole 24 Ore*, 10. juli 2001.

<sup>480</sup> Boeri, Tito: «Immigrati, tra paure e bisogni,» *Il Sole 24 Ore*, 10. juli 2001.

innvandrere: Blant firmaer med få ansatte (0-9) opplyste 47 prosent at «innvandrerne utgjør en fare for den offentlige orden og den personlige sikkerheten», mens blant firmaer med flere enn 50 ansatte var det bare 32,4 prosent som mente dette.<sup>481</sup> Også dette kunne være et paradoks ettersom det stort sett var mindre firmaer som ansatte innvandrere. Mens 31 prosent i befolkningen generelt svarte at innvandringen burde økes for å dekke det lokale behovet for arbeidskraft, svarte 40 prosent av bedriftseierne dette. Samtidig: Mens 47 prosent av bedriftseierne mente innvandrere utgjorde en sikkerhetstrussel, svarte «bare» 39 prosent av befolkningen generelt dette. I tillegg mente også 31 prosent av bedriftseierne at utlendinger utgjorde en trussel mot den nasjonale kulturen og identiteten.<sup>482</sup>

Et siste moment må også med: Det er godt mulig Lega Nord i denne perioden ble mindre avhengig av akkurat småentreprenørenes støtte. Gjennom 2000-tallet vokste partiets velgergrunnlag. Etter hvert stjal trolig partiet flere av tidligere norditalienske venstresidevelgere. Ved valget i 2008 påpekte kommentatorer at partiets velgergrunnlag hadde fått en stadig mer proletær profil.<sup>483</sup>

### 8.3.2 En sammensatt gruppe

Av de over 600 000 som søkte amnesti, var cirka halvparten familier som ønsket å regularisere en hushjelp, resten var innen bygg- og anlegg, industri, jordbruk og ulike deler av servicesektoren. Det jeg har valgt å kalle arbeidskjøperne i denne sammenhengen, kan altså vanskelig behandles under ett. En industriherre som hadde ansatt noen svart, var ikke nødvendigvis av samme kaliber som en familie som hadde engasjert hjelp til en pleietrengende mor. Mens den første var kapitalist, kunne den andre betraktes som en klient. Og mens kapitalisten befant seg i en utbyttingsrelasjon, hadde familien interesser i *selve* tjenesten hushjelpen var engasjert for å gjøre. Dette betyr vel å merke ikke at *utnytting*, som følge av et asymmetrisk maktforhold, ikke forekom i den siste relasjonen. Men jeg antar at sannsynligheten for at det kunne finnes et sterkere

<sup>481</sup> Marzotto, Eugenio: «Sugli stranieri approccio 'double face',» *Il Sole 24 Ore*, 12. november 2001.

<sup>482</sup> Den samme undersøkelsen viste også at få opplyste om kulturproblemer. Som *Il Sole 24 Ore* skrev: «bare 1,7 prosent av bedriftene hadde innført et hinder mot religionsfrihet under arbeidstiden.» Dette gjaldt for eksempel tid til bønn og liknende. Marzotto, Eugenio: «Sugli stranieri approccio 'double face',» *Il Sole 24 Ore*, 12. november 2001.

<sup>483</sup> Zuin, Alessandro: «Il Carroccio 'laburista'. Quadruplicati in tre anni i voti della classe operaia», *Corriere del Veneto*, 15. juni 2009 og Berizzi, Paolo: «Il Carroccio padrone del Nord in Veneto punte del 35 per cento,» *La Repubblica*, 16. april 2008.

personlig bånd mellom en omsorgsarbeider og en pleietrengende, særlig hvis de bodde under samme tak, var større enn mellom en industriherre og fabrikkarbeider.<sup>484</sup> Dette kunne være av betydning: For familiene eksisterte det ikke nødvendigvis en allmenn interesse for økt tilgjengeliggjøring av arbeidskraft, men heller at akkurat *hun* (det var stort sett en hun) man hadde engasjert, skulle kunne «beholdes».<sup>485</sup>

Et ytterligere forbehold er at det kunne finnes ulike interesser mellom de som opererte i den formelle og den uformelle økonomien: De lovlidige ville ikke nødvendigvis forsvare de som hadde brutt reglene, særlig ikke hvis det kunne tenkes at de befant seg i et konkurranseforhold. Bildet her er imidlertid ikke entydig: Mange større firmaer hadde mye outsourcet til mindre firmaer. Og det var blant de mindre firmaene størstedelen av de irregulære forholdene befant seg. Det var altså ikke et klart skille mellom den formelle og den uformelle økonomien, men et gjensidig avhengighetsforhold kunne eksistere. Behovet for arbeidskraft – som jeg har vært inne på tidligere – hadde også ulik geografisk karakter. I for eksempel Veneto kunne man si at behovet var mer «reelt» siden arbeidsløsheten *lokalt* var lav. Som en advokat uttrykte det: «Ingen utelukker at det fins sweat shops med banditter som utnytter den svarte arbeidskraften til *extracomunitari*, men det store flertallet i Veneto og Friuli-Venezia Giulia er i krise fordi de ikke får regularisert arbeidskraften.»<sup>486</sup> Han mente den generelle mangelen på folk «tvang» mange til å ansette svart. En representant for bygningsavdelingen i Confartigianato i Veneto fortalte også at i hans sektor – i det området – var det mange innvandrere som *ville* være irregulære fordi det kunne være mer lønnsomt.<sup>487</sup>

Men «behovet» for arbeidskraft eksisterte også i områder med betraktelig høyere arbeidsløshet. Generelt kom det en del rapporter om at loven ville kunne skape problemer i den italienske økonomien. *Il Manifesto* intervjuet noen sicilianske arbeidskjøpere som sto i kø for å hente søknadsskjemaer sent i september 2002:

<sup>484</sup> Det kan også antas at risikoen for utnytting var større i de situasjoner hvor hushjelpen bodde hos familien de jobbet for, ettersom dette økte avhengigheten.

<sup>485</sup> Dette er ikke for å si at det var totalt irrelevant for en fabrikkeier hvem han ansatte.

<sup>486</sup> Lono, Francesca: «Ma il nord-est domanda regolarizzazioni.» *Il Manifesto*, 18. mai 2002.

<sup>487</sup> Frattina, Erminia Della: «Immigrati, la sanatoria rischia il flop.» *Il Sole 24 Ore*, 2. september 2002.

Å si at økonomien vår ville gå til helvete uten innvandrere, er kanskje overdrevent, men her i Vittoria, som i Santa Croce og Scoglitti, er minst 60 prosent av arbeiderne afrikanske innvandrere. Uten deres hjelp ville det ikke gått framover.<sup>488</sup>

Ordføreren i Vittoria kunne bekrefte bekymringene:

Vi trenger innvandrere som vi trenger brød. Det er sant at vi har høy arbeidsløshet, 15 til 20 prosent, men det er også sant at disse jobbene er noe ungdommen i Vittoria ikke vil. Arbeidet er veldig utmattende, det er som å jobbe i gruver. Derfor risikerer denne loven å skade økonomien vår. Regjeringen bekymrer seg visst ikke over at det forstyrrer vårt produktive system.

Grunnen til at jeg går gjennom dette, er fordi det her oppstår et kildeproblem: Jeg tar det mer eller mindre for gitt at de som uttalte seg offentlig, stort sett representerte den mer seriøse og formelle delen av arbeidslivet. De offisielle representantene hadde også interesse av å søke legitimitet i opinionen, ikke komme på kant med regjeringen, og derfor opptre som samvittighetsfulle samfunnsaktører. Selv om mange bedrifter hadde åpenbare interesser av å hyre folk svart, ville det vært uansvarlig av Confindustria å støtte en slik praksis. Confindustria var mindre kritisk til Bossi-Fini-loven enn det mange andre representanter uttrykte. Ifølge Watts er dette en generell tendens: Regionale og sektorale arbeidskjøperorganisasjoner kan ofte ha kommet med åpne krav om mer utenlandsk arbeidskraft, mens hovedorganisasjoner i land som Frankrike, Spania og Italia ofte har holdt en lavere profil grunnet tvetydige og tidvis motsetningsfylte innvandringspreferanser. Dette skyldtes at etterspørselen etter innvandrere hadde skiftet fra større bransjer i den formelle økonomien til små firmaer i den uformelle.<sup>489</sup>

Skurker som drev rent illegale, mafiatilknyttede sweat shops eller bordelldrivere som eventuelt kom til å regularisere «hushjelpene» sine, var naturlig nok ikke åpne om interessene sine. Involvert i prosessen var de likevel. I løpet av høsten 2002 ble det for

<sup>488</sup> Gianetti, Massimo: «Strangoli dalla Bossi-Fini,» *Il Manifesto*, 25. september 2002.

<sup>489</sup> Watts 2002: 81-82. I tillegg kan det her nevnes at bare arbeidskjøperorganisasjoner som representerte små og mellomstore firmaer i Nord-Italia, interesserte seg for Turco-Napolitano-loven i 1998. Confindustria var ikke interessert i å diskutere den nye loven fordi organisasjonen representerte først og fremst store firmaer som hadde få utenlandske arbeidere. Watts 2002: 98.

eksempel rapportert om et marked for kjøp og salg av falske arbeidskontrakter og boliggarantier i flere byer.<sup>490</sup> For å forstå de sammensatte interessene er det altså ikke tilstrekkelig å se på de offisielle representantenes uttalelser. Omfanget av de «skjulte» interessene kan man finne på indirekte måter: Gjennom opplysninger fra de papirløse selv, ofte formidlet gjennom fagforeningene eller solidaritetsorganisasjoner.<sup>491</sup> En CGIL-representant fra Milano fortalte at prosessen hadde gitt fagforeningene mulighet til se «ting som overgår fantasien vår, skremmende utbyttingsforhold», og at amnestiets betingelser var så strenge og usikre at det egentlig ga «insitammenter til masseoppsigelser».<sup>492</sup> At amnestiet lå i hendene på arbeidskjøperen, betydde at arbeiderne var prisgitt sjefens nåde under prosessen. Trusselen om framtidige sanksjoner mot bedrifter, var hovedinsitamentet for å regularisere arbeidskraften. Mange valgte imidlertid å enten se bort fra denne trusselen eller heller gi arbeideren sparken. I andre sammenhenger, der bedriften eller familien gikk med på regularisering, benyttet de anledningen til å kreve penger av den papirløse.

#### **8.4 Det tause standpunktet: Masseoppsigelser og utpressing**

En 45 år gammel rumener tok sitt eget liv 8. november 2002. Han hengte seg i et tre i Civitavecchia utenfor Roma. I lommen hadde han en lapp som forklarte handlingen: uten regulært arbeid kunne han ikke få amnesti. De som kjente ham, sa han var livredd for å bli sendt tilbake til hjemlandet. I provinsen Teramo knivstakk en 37 år gammel kineser sjefen sin, bedriftslederen på en tekstilfabrikk. Han hadde bedt sjefen om å få bli regularisert, men fått nei til svar. Om disse hendelsene skrev *Corriere della Sera*: «To tilsynelatende uavhengige historier, men begge fanger de opp usikkerheten og angsten mange *extracomunitari* arbeidere i Italia føler.»<sup>493</sup> For mange av de papirløse arbeiderne utløste amnestiprosessen to ting: oppsigelser eller utpressing. Allerede i august advarte

<sup>490</sup> Se for eksempel Vallini, Nunzia: «Falsi certificati in vendita a Brescia,» *Corriere della Sera*, 11. september 2002, Manuela, Cartosio: «In Lombardia, al mercato delle regolarizzazioni,» *Il Manifesto*, 25. september 2002 og Gubbini, Cinzia: «Articolo 18 salva immigrato,» *Il Manifesto*, 27. oktober 2002.

<sup>491</sup> Og her må til gjengjeld deres politiske agenda mot Bossi-Fini-loven og regjeringen, eventuelt mot arbeidskjøperne, tas med i betraktning.

<sup>492</sup> Cartosio, Manuela: «Un milione di posto di lavoro,» *Il Manifesto*, 24. oktober 2002.

<sup>493</sup> «I Sindacati: Migliaia di irregolari licenziati,» *Corriere della Sera*, 9. november 2002.

både fagforeningene og Caritas om dette ved flere anledninger.<sup>494</sup> «Vi får mange telefoner fra hushjelper,» hadde en fra Milano-kontoret til CGIL sagt til *Il Manifesto* 10. august: «de begynner med å spørre om informasjon de egentlig allerede har, så kaster de ut det virkelige problemet, at familien de jobber for, ikke vil regularisere dem.»<sup>495</sup>

Fagforeningene opplyste om en standard: Mange som ba sjefen sin om å få bli regularisert, kunne få velge mellom tre alternativer, enten 1) fortsette å arbeide svart, 2) slutte i jobben eller 3) bli regularisert og selv betale ekstrautgiftene. I noen sammenhenger kunne det rett og slett skyldes at arbeidskjøperen ikke hadde råd – verken til de konkrete utgiftene knyttet til prosessen, de økte skattene eller tariffvilkårene. Det viste seg for eksempel at mange familier og eldre ikke hadde nok ressurser. Fagforeningene og Caritas diskuterte dette ved flere anledninger, og i Brescia og Veneto fikk derfor familier økonomisk støtte fra myndighetene.<sup>496</sup> Slike subsidier ble av pragmatiske grunner støttet av CGIL, som egentlig fryktet at dette var en slags snikprivatisering av omsorgstjenester.<sup>497</sup> Men det kunne også dreie seg om ren utpressing. Mange utnyttet den desperate situasjonen til de papirløse. Som en eritreer som hadde bodd i Italia i 15 år, uttrykte det: «Vi risikerer å bli deportert dersom vi ikke godtar våre sjefers utpressing.»<sup>498</sup>

#### 8.4.1 Hvor omfattende var oppsigelsene?

12. november var siste dagen man kunne søke amnesti. I begynnelsen av måneden meldte fagforeningene at de visste om tusenvis av mennesker som hadde fått sparken. Dette gjaldt alle de sentrale fagforeningene i flere regioner. Som generalsekretæren i UIL informerte: «I løpet av de første 50 dagene av søknadsperioden ble 4500 sparket. Den første måneden cirka 1700.»<sup>499</sup> Samme type alarm kom fra CGIL i Milano: «700 innvandrere kom til kontorene våre for å fortelle at de var blitt oppsagt i stedet for

<sup>494</sup> Gorni, Davide: «La Caritas: stupiti, è il Viminale che ci ha chiesto di aiutare gli imprenditori,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002, Gubbini, Cinzia: «Sanatoria, al via i 'kit' per le colf,» *Il Manifesto*, 27. august 2002.

<sup>495</sup> Cartosio, Manuela: «Le colf? Meglio al nero,» *Il Manifesto*, 10. august 2002.

<sup>496</sup> «Brescia, il comune paga la sanatoria,» *Il Manifesto* 8. november 2002 og Cartosio, Manuela: «Una sanatoria 'padronale',» *Il Manifesto*, 31. august 2002, og Anastasia, Bragato og Rasera (2004): 112

<sup>497</sup> Cartosio, Manuela: «Immigrate col voucher,» *Il Manifesto*, 4. september 2002.

<sup>498</sup> Calavita 2005: 46. Calavitas kilde er «Non piace la Bossi-Fini», *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 13. juli 2002.

<sup>499</sup> «I Sindacati: Migliaia di irregolari licenziati,» *Corriere della Sera*, 9. november 2002.

regularisert. Det skjedde allerede i løpet av de tre første dagene man kunne søke.»<sup>500</sup> I forhold til antallet som ble regularisert, tilhørte de oppsagte (av de man vet om) unntaket – men like fullt utgjorde de en betydelig andel. Mellom 30 000 og 50 000 hadde meldt fra til de ulike fagforeningskontorene spredt utover landet ved søknadsperiodens slutt.<sup>501</sup> Men fagforeningene hadde bare tilgang til toppen av isfjellet. Det reelle antallet er derfor usikkert. 12. november anslo UIL at 20 prosent av de som kunne blitt regularisert, hadde havnet utenfor.<sup>502</sup>

Noe som kanskje ikke tilhørte unntaket, derimot, var de papirløse som ble avkrevd å dekke de tapte utgiftene som fulgte med «synliggjøringen». Om hushjelpene kunne Caritas i slutten av august melde om at «til oss kommer det veldig mange som har blitt tvunget til å betale de 290 euroene som egentlig arbeidsgiverne skulle betale».<sup>503</sup> Og det sluttet ikke der: «Mange hushjelper må betale forsikringspengene og skatten, eller de får i stedet en lønn for 18 timer i uka når de egentlig jobber det dobbelte.» En hushjelp fra Peru fortalte at sjefen hennes hadde prøvd å presse henne for penger: Ikke bare måtte hun betale for selve amnestikostnadene, men også for alle de økte skattene – noe som ville redusert lønna hennes fra ti til nesten fem euro i timen.<sup>504</sup> Slik uttrykte en ukrainsk hushjelp det til *Il Manifesto*: «Dette amnestiet stjeler fra de fattige.»<sup>505</sup>

Det gjaldt ikke bare hushjelper. En CGIL-undersøkelse viste at ni av ti bygningsarbeidere i Roma hadde måttet betale ekstraavgiftene.<sup>506</sup> I tillegg var det mange som hadde måttet betale en «ekstraskatt» til sjefene sine. En CGIL-representant fra Brescia la store deler av skylden på regjeringen: «Amnestiet er designet for arbeidskjøperne og krever tunge skatter, mens man er vel vitende om at det er innvandrerne som må betale disse.»<sup>507</sup> For å unngå dette, mente han, burde staten «alliere seg med innvandreren som selv vil komme ut av skyggen». Caritas kom også med et forslag om å gi seks måneders oppholdstillatelse til papirløse som hadde blitt sagt opp

<sup>500</sup> «I Sindacati: Migliaia di irregolari licenziati,» *Corriere della Sera*, 9. november 2002.

<sup>501</sup> Salvia, Lorenzo: «Centrale unicas per la lotta ai clandestini,» *Corriere della Sera*, 13. november 2002.

<sup>502</sup> Zuccollini, Roberto: «Immigrati: chiusa la sanatoria, via ai controlli,» *Corriere della Sera*, 12. november 2002.

<sup>503</sup> Salvia, Lorenzo: «Mezzo milione di moduli, allerta al Viminale,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

<sup>504</sup> Calavita 2005: 44.

<sup>505</sup> Cartosio, Manuela: «Il racconto della colf: 'In regola a nostre spese,» *Il Manifesto*, 31. august 2002.

<sup>506</sup> CGIL 2004.

<sup>507</sup> Cartosio, Manuela: «Una sanatoria 'padronale',» *Il Manifesto*, 31. august 2002.

idet de ba om regularisering.<sup>508</sup> Men da det ble fremmet i august, var dette foreløpig et veldig radikalt forslag: Som nevnt i forrige kapittel, var hinderet mot at de papirløse skulle søke selv – etter at Lega Nord hadde tapt på både utvisningsordre og fastjobbskontrakter – det viktigste mot at regulariseringen skulle «transformeres til et amnesti». Likevel ble rapportene om oppsigelser, maktmisbruk og utpressing så mange at regjeringen måtte forholde seg til det. Dermed var det duket for nok en konflikt i Casa delle Libertà. Spørsmålet var om arbeidskjøperne enten bare hadde mulighet eller også plikt til regularisering, og hva de papirløses rettigheter i prosessen egentlig var.

#### **8.4.2 Tredje kontrovers: om de papirløse kunne gå til sak mot sjefen**

I denne runden var det ANs Alfredo Mantovano fra innenriksdepartementet som skapte kontroversen. 31. oktober, under UILs hushjelpkonferanse, annonserte han at papirløse som gikk til sak mot en sjef som hadde nektet å regularisere dem, skulle få en oppholdstillatelse på seks måneder der de fikk mulighet til å søke jobb.<sup>509</sup> Ikke bare det: Han hadde også nylig sendt dette ut som et rundskriv til prefektorene.<sup>510</sup> *Il Manifesto* skrev at denne «korreksjonen» innebar at regjeringen nå anerkjente den papirløses rolle som «aktør i amnestiprosessen», noe mange advokater hadde etterlyst.<sup>511</sup> Avisen antok at det var møter mellom Mantovano og fagforeningene som hadde overbevist ham.

Rundskrivet skapte furore hos Lega Nord. En sjokkert Umberto Bossi kalte det hele en «sensasjonell feil» og krevde at bestemmelsen skulle trekkes tilbake: «Dette rundskrivet er mot loven, og et rundskriv kan ikke gå mot loven. [...] Kampen mot ulovlig innvandring er en politisk sak og bør derfor ikke legges i hendene på dommerne.»<sup>512</sup> Noen fra AN kritiserte også rundskrivet, for eksempel innvandringspolitisk ansvarlig Gianpaolo Landi di Chiavenna. Mantovano fikk imidlertid støtte fra både partileder Gianfranco Fini og UDC. I presseomtalen ble generelt ikke

<sup>508</sup> Salvia, Lorenzo: «Mezzo milione di moduli, allerta al Viminale,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

<sup>509</sup> «Immigrazione, centrato l'obbiettivo,» *Secolo d'Italia*, 1. november 2002 og Cartosio Manuela: «Una sanatoria a maglie più larga,» *Il Manifesto*, 1. november 2002.

<sup>510</sup> Circolare n. 300, 31. Oktober 2002. Ministero dell'interno.

<sup>511</sup> Cartosio, Manuela: «Una sanatoria a maglie più larga,» *Il Manifesto*, 1. november 2002.

<sup>512</sup> Zuccollini, Roberto: «Permesso agli immigrati, scontro An-Lega,» *Corriere della Sera*, 8. november 2002.

Forza Italias ståsted nevnt – noe som igjen bekrefter partiets tilbaketrukne rolle i prosessen.<sup>513</sup> ANs Ignazio La Russa mente rundskrivet var på linje med Bossi-Fini-loven:

Rundskrivets intensjon er bare å sikre *gli extracomunitari* mot utbytting i det svarte arbeidsmarkedet, og i innhold reflekterer det loven. AN har alltid ment: maksimum strenghet mot de ulovlige og full solidaritet med de som følger reglene og arbeider.<sup>514</sup>

For å få de seks månedene med midlertidig oppholdstillatelse måtte man gå til sak mot sjefen *innen* 12. november. Dette skulle skje via fagforeningene. Men siden rundskrivet hadde kommet helt på tampen av oktober, og først blitt kjent i mediene den første uka i november, betydde det at de det angikk, hadde ekstremt dårlig tid.<sup>515</sup> «En absurditet,» skrev en kommentator i *Il Manifesto* om den knappe tiden.<sup>516</sup> En CGIL-representant i Milano fortalte at på bare én dag hadde 500 saker blitt åpnet og at dette var bare

toppen av isfjellet på en uoverkommelig situasjon som loven ikke vil kunne imøtekomme. [...] Vi ber om en utsettelse for å kunne sette i gang rettssakene for de oppsagte. Etterspørselen er enorm og vi kan ikke lukke øynene for det. Dette rundskrivet har tillatt mange å vinne over frykten og angi arbeidsgiveren sin, men den knappe tiden og schizofrenien hos regjeringen gjør at vi ikke på alvor kan sette i gang med arbeidet med dette.<sup>517</sup>

På daværende tidspunkt – 8. november – hadde 10 000 utlendinger oppsøkt fagforeningene for å åpne sak. Situasjonen opplevdes på dette tidspunktet veldig kaotisk. CGIL opplyste om at politistasjonene i praksis opererte med forskjellige frister, noen ga for eksempel lenger tid til å vise dokumentasjoner.<sup>518</sup> Rundskrivet ble tolket på forskjellige måter av de ulike politikontorene.<sup>519</sup> Ytterligere forvirrende ble det også at

<sup>513</sup> Zuccollini, Roberto: «Permesso agli immigrati, scontro An-Lega,» *Corriere della Sera*, 8. november 2002.

<sup>514</sup> Zuccollini, Roberto: «Permesso agli immigrati, scontro An-Lega,» *Corriere della Sera*, 8. november 2002.

<sup>515</sup> «Sanatoria per gli immigrati, ultima circolare dal governo,» *Il Manifesto*, 7. november 2002.

<sup>516</sup> Fazio, Luca: «Caos leghista sui migranti,» *Il Manifesto*, 8. november 2002.

<sup>517</sup> Fazio, Luca: «Caos leghista sui migranti,» *Il Manifesto*, 8. november 2002.

<sup>518</sup> Salvia, Lorenzo: «Centrale unicas per la lotta ai clandestini,» *Corriere della Sera*, 13. november 2002.

<sup>519</sup> Cartosio, Manuela: «Ressa disperato, fino all'ultima vertenza,» *Il Manifesto*, 12. november 2002.

Bossi hadde beordret at bestemmelsen skulle trekkes tilbake.<sup>520</sup> Dagen etter gikk imidlertid Lega Nord-lederen med på rundskrivet etter et møte med AN-lederen.<sup>521</sup>

Tross rundskrivet var imidlertid regjeringen ikke helt enig med seg selv om hvordan de skulle gripe an problematikken. En representant for regjeringen kommenterte at ingen kunne miste jobben sin som resultat av Bossi-Fini-loven:

Jeg sier at dette er umulig, fordi arbeiderne som mister jobbene sine, har i realiteten ikke noen jobb. De er utnyttet av mennesker som ikke gir dem en regulær kontrakt, så de kan heller ikke bli avskjediget.<sup>522</sup>

Mye av diskusjonene i regjeringen bunnet i spørsmålet om hvorvidt arbeidskjøperne *pliktet* til å regularisere eller ikke. Gianpaolo Landi di Chiavenna (AN) mente at «regulariseringsplanen *tillater*, men *krever* ikke» av arbeidskjøpere å legalisere arbeiderne sine. Videre argumenterte han med at å ta sjefen sin til retten «ville ha en negativ effekt på integreringspolitikken som burde baseres på gjensidig respekt mellom partene».<sup>523</sup> En noe pussig kommentar som Calavita oppsummerer slik:

The National Alliance and the Northern League are both pro-business and do not look favorably on workers taking their employers to court in any circumstance, and so it is not surprising that they balked at the idea of *undocumented immigrant workers* playing this role. More interesting here is the twisted logic required to argue that employers in the underground economy have the option («allows for, but does not require») of *not* making their workers legal, or that such a forced legalization would negatively impact immigrants' integration (relative to remaining undocumented, one must assume).<sup>524</sup>

Siste dagen før fristen hadde de registrert 550 000 søknader.<sup>525</sup> Etterpå skulle kontrollene begynne, med straffer fra 5000 euro i bot, til fengsel fra tre måneder til ett år. For den

<sup>520</sup> Folk som kommenterte at det var kaotisk, var for eksempel Antonio Vanzo fra AN og Livia Turco. Se Fazio, Luca: «Caos leghista sui migranti,» *Il Manifesto*, 8. november 2002.

<sup>521</sup> Zuccolini Roberto: «Immigrati, in 550 mila per la sanatoria,» *Corriere della Sera*, 9. november 2002.

<sup>522</sup> Sitatet er hentet fra Calavita 2005: 44. Dessverre opplyser hun ikke om hvem i regjeringen det var som uttalte dette.

<sup>523</sup> «Immigrazione, è scontro tra AN e la Lega,» *La Repubblica.it*, 7. november 2002.

<sup>524</sup> Calavita 2005: 189 (fotnote 109).

<sup>525</sup> Zuccollini, Roberto: «Chiude la sanatoria record,» *Corriere della Sera*, 11. november 2002.

papirløse skulle umiddelbar utvisning gjelde. Og utsettelse av fristen kom regjeringen ikke til å gå med på. Caritas opplyste at mange ikke hadde rukket å åpne sak blant annet fordi de hadde blitt lovet regularisering av sjefen sin bare for å få vite – ved fristens utløp – at de hadde blitt løyet for.<sup>526</sup> I disse dagene var det køer utenfor fagforeningskontorene.<sup>527</sup> 11. november kom 2000, folk av ulike yrker og nasjonaliteter, til CGIL-kontoret i Milano. Juridisk var det hele på uprøvd mark. Mens mange jurister forsvarte, og kjempet aktivt, for de papirløse, fantes det også i denne standen uenigheter om hvordan man skulle forholde seg til sakene mellom *i clandestini* og sjefene deres. Noen mente at disse arbeidsforholdene rent juridisk egentlig «ikke eksisterte».<sup>528</sup>

5. november hadde det imidlertid kommet en dom som kunne skape presidents.<sup>529</sup> I Milano hadde dommer Pietro Martello dømt Georgieva Slava til å regularisere metallarbeideren Bachev Krum som hadde blitt sparket på dagen 2. september. I tillegg skulle Krum få tilbake jobben sin. Ikke bare fordi (den muntlige) oppsigelsen var ugyldig, men og fordi firmaet hadde flere enn 15 ansatte, noe som innebar at den gikk under artikkel 18 i Statuto di Lavoro (et oppsigelsesvern som regjeringen prøvde å endre). Dommeren fastslo at Krum skulle få en månedslønn på 600 euro, tilsvarende tariffen i yrket. Et stort publikum hadde fulgt rettssaken. CSIL hadde hjulpet Krum. Han var 33 år gammel, opprinnelig fra Bulgaria, og hadde bodd i Italia i ett år. Nå skulle han reise hjem for å hente datteren sin.

### 8.4.3 I realiteten lanserte de et *generelt* amnesti

I løpet av ett år hadde regjeringen gått fra amnestimotstand til miniamnesti for hushjelper, videre til et utvidet amnesti for alle arbeidere til et *generelt* amnesti – der ikke engang «arbeidskontrakt i hånda» var påkrevd, hvis man medregner de få dagene før søknadsperiodens slutt. Men begrepet tok regjeringen aldri i sin munn: «Dette er ikke et amnesti, men en sivilisert handling,» uttalte Alfredo Mantovano (AN).<sup>530</sup>

Rundskrivet fra 31. oktober butter mot påstanden om at amnestiet ble lansert for å tekkes arbeidskjøperne. *Corriere della Sera* opplyste at det ble sett fiendtlig på av mange

<sup>526</sup> Gubbini, Cinzia: «Stop alla regolarizzazione,» *Il Manifesto*, 12. november 2002.

<sup>527</sup> Cartosio, Manuela: «Ressa disperato, fino all'ultima vertenza,» *Il Manifesto*, 12. november 2002 og Salvia, Lorenzo: «Centrale unicas per la lotta ai clandestini,» *Corriere della Sera*, 13. november 2002.

<sup>528</sup> Gubbini, Cinzia: «Sulla sanatoria è caos giuridico,» *Il Manifesto*, 15. november 2002.

<sup>529</sup> Gubbini, Cinzia: «La parola al tribunale: sanare è un obbligo,» *Il Manifesto* 6. november 2002.

<sup>530</sup> Zuccolini Roberto: «Immigrati, in 550 mila per la sanatoria,» *Corriere della Sera*, 9. november 2002.

bedrifter.<sup>531</sup> På den andre siden fikk Venetos Luigi Rossi Luciani med dette som han ville: et mer sjenerøst amnesti som tilgjengeliggjorde arbeidskraft. Presset fra de offisielle representantene spilte definitivt en avgjørende rolle og ble brukt aktivt i UDCs forhandlinger. Men en ren interesseforklaring, at Casa delle Libertàs innvandringspolitikk kun skulle tjene de italienske arbeidskjøpernes interesser, møter likevel en del motstand: Berlusconi II-regjeringen byråkratiserte rekrutteringen av utenlandsk arbeidskraft og innførte høyere straffer for de som hadde ansatt papirløse. Innvandringspolitikken sto dermed i direkte kontrast til et annet sentralt tiltak på den arbeidsmarkedspolitiske agendaen: fleksibilisering. Regjeringen måtte forholde seg til flere, noen ganger motstridende, interesser på arbeidskjøpersiden. Selv om det var mange som ikke hadde *direkte* interesse av amnestiet, kunne man si at «kravene fra den produktive verden» var på et mer allment samfunnsøkonomisk plan. Som Mantovano retorisk spurte: «Kunne vi kastet ut 500 000 mennesker?»<sup>532</sup> Det viste seg også å gjelde nærmere 650 000 etter alle søknadene var telt opp, og tapet av så mange arbeidere ville kunne hatt massive økonomiske konsekvenser. Et bimoment var at regjeringen – som representanter for *staten* Italia – hadde interesser av amnestiet. Som *Corriere della Sera* skrev den 12. november: «En sak er sikker. Maksi-regulariseringen har vært bra for skattekasse.»<sup>533</sup> Om pengene kom fra arbeidskjøpernes eller arbeidernes lommer, syntes imidlertid irrelevant for regjeringen.

---

<sup>531</sup> Alberti, Francesco: «Ma le aziende del nord-est sono deluse,» *Corriere della Sera*, 12. november 2002.

<sup>532</sup> Zuccolini Roberto: «Immigrati, in 550 mila per la sanatoria,» *Corriere della Sera*, 9. november 2002.

<sup>533</sup> Zuccollini, Roberto: «Immigrati: chiusa la sanatoria, via ai controlli,» *Corriere della Sera*, 12. november 2002.

## **Kapittel 9: Hvorfor lanserte Casa delle Libertà amnestiet?**

På aktørnivå var tre forhold avgjørende for amnestilanseringen: UDCs manøvre, ANs «normaliseringsprosess» og at Forza Italia egentlig ikke brydde seg bemerkelsesverdig om temaet. Alle disse forholdene gjorde at Lega Nord ikke var sterkt nok til å vinne gjennom med sine prinsipper, og til slutt ble stående igjen relativt isolert. Utenfor regjeringen var det særlig to momenter som tilrettela for amnestiet. For det første fantes det en relativt veletablert praksis for amnestier for papirløse i innvandringspolitikken siden slutten av 1970-tallet. For det andre fantes det ingen konkret, organisert, utenomparlamentarisk motstand mot amnestiet, men bare en antakelse om en betydningsfull skeptisk opinion, basert på meningsmålinger. Alle disse elementene forklarer *hvordan* det lot seg gjøre.

Spørsmålet om *hvorfor* etterlyser imidlertid mer grunnleggende motivasjoner. I innledningen presenterte jeg en tese om at *Casa delle Libertà lanserte amnestiet for å sikre arbeidskjøperne billig og juridisk sårbar arbeidskraft*. Tesen knyttes til en mer overordnet teori om at italiensk innvandringspolitikk var preget av et front gate/back door-system som igjen forutsetter at amnestiets oppgave var å opprettholde den økonomiske ordenen ved å institusjonalisere den (tidligere) papirløses maktesløshet. I dette siste kapittelet vil jeg diskutere tesen i lys av de øvrige betraktningene gjort i denne oppgaven, men først vil jeg gjennomgå hva som kan anses som tre allmenne svakheter ved teorien.

### **9.1 Tre allmenne svakheter med front gate/back door-teorien**

En første svakhet med teorien er følgende: Hvorvidt front gate/back door-teorien hovedsakelig forklarer intensjon eller virkning, er ofte uklart. Dersom man vektlegger at det dreier seg om en intendert strategi, kan den minne om en konspirasjonsteori. Satt på spissen kan den tolkes slik: Til tross for myndighetenes uttalte mål om å stoppe eller begrense innvandringen, hadde de en *egentlig* plan, i allianse med arbeidskjøperne, om å tillate papirløs innvandring for å sikre tilgangen på arbeidskraften. Få vil gå med på en slik forenkling. Foot presiserer at teorien ikke skal tolkes dit hen at «the whole process is under complete state control, or that illegal immigrants are merely pawns in government

hands».<sup>534</sup> Blant annet viser han til den konkrete episoden da en stor gruppe albanske flyktninger ankom til den italienske kysten på begynnelsen av 1990-tallet, som noe utenfor de italienske myndighetenes kontroll. Portes skriver at den papirløse innvandringen må forstås som en konsekvens av «the objective interest of firms [...] to import immigrants in a most legally tenuous position».<sup>535</sup> Men til tross for at «the class of employers as a whole» tjente på innvandringen, slik Portes formulerer det, betydde dette *ikke* at de «deliberately instigated its emergence».<sup>536</sup> I hvilken grad dette var en bevisst strategi fra myndighetenes side og hvilke deler av den papirløse innvandringen som kan sies å ha vært «in government hands», forblir imidlertid ikke-uttalt. Front gate/back door-teorien har ofte blitt assosiert med marxistisk orienterte forståelser av innvandring, der migrasjonens rolle på arbeidsmarkedet har vært sentralt, og enkelt oppsummert kan man si at den har tre generelle premisser:<sup>537</sup>

- 1) Migrasjonens historiske funksjon har vært å sikre profitten ved å øke tilgangen på arbeidskraft. Denne historiske funksjonen har igjen hvilt på innvandreres «annethet» i forhold til det innfødte proletariatet – les: at de har vært billigere og i en mest mulig sårbar juridisk posisjon.<sup>538</sup> «Annetheten» har blitt konstituert politisk og sosialt gjennom ulike ekskluderingsmekanismer, og har vært i arbeidsskjøpernes «objektive» interesse.
- 2) Innvandringspolitikken må tolkes i lys av «the ultimate goals of the state in preserving the dominant economic order», som Alejandro Portes skriver.<sup>539</sup> Og dette målet har eksistert til tross for eventuelle «gode intensjoner» fra individuelle statlige representanter.<sup>540</sup> Dette trengs ikke å forstås som at staten kun har handlet på vegne av arbeidsskjøpernes interesser. Målet om opprettholdelse av den sosiale og økonomiske orden kan også ha betydd at statens rolle har vært å skape balanse i interessekonflikten på arbeidsmarkedet.

---

<sup>534</sup> Foot 1995: 138.

<sup>535</sup> Portes 1978: 474.

<sup>536</sup> Portes 1978: 475.

<sup>537</sup> Sciortino 2000: 217.

<sup>538</sup> Zolberg 1987, Portes 1978 og Bach 1978.

<sup>539</sup> Portes 1978: 470.

<sup>540</sup> Portes 1978: 471.

- 3) Staten hadde vært i stand til å forhindre og kontrollere den papirløse innvandringen, hvis de *faktisk* hadde ønsket det.<sup>541</sup>

En annen svakhet ved teorien kan derfor sies å være dens tendens til å ta visse samfunnsgruppers interesser for gitt, uten at disse blir konkret identifisert.<sup>542</sup> Som jeg viste i kapittel åtte, var arbeidskjøpernes umiddelbare interesser sammensatte, til dels motstridende, og det var ikke gitt at Casa delle Libertàs innvandringspolitikk var designet for å tilfredsstille de allmenne behovene for arbeidskraft og fleksibilitet. Mange momenter i politikken gikk heller i direkte motsatt retning: større krav til kontrakten enn vanlig og byråkratisering av møtet mellom tilbud og etterspørsel på (utenlandsk) arbeidskraft.

En tredje svakhet er at teorien tenderer mot å vektlegge økonomiske relasjoners betydning i samfunnsprosesser altfor sterkt. Andre drivkrefter utover de som tjente visse økonomiske interesser, kan også ha spilt en betydelig rolle i de politiske beslutningene. For eksempel ideologiske: Etterkrigstidens Italia hadde vært preget av to store tradisjoner, kommunisme og katolisisme, som begge var internasjonalt orienterte bevegelser.<sup>543</sup> I tillegg hadde landet en nær fortid som «eksportør» av mennesker til arbeid i det nordlige Europa og Amerika. Bevisstheten om å «selv» ha vært i samme situasjon som de papirløse nå var i, var sterkt til stede i deler av den italienske mentaliteten.<sup>544</sup> Man kan ikke se bort fra at solidaritet, empati og mulig identifikasjon spilte en rolle. På den andre siden av spekteret bør man også tilegge etnisk basert nasjonalisme, fremmedfrykt og mer allment skepsis til multikulturalisme en selvstendig rolle i utformingen av politikken.

## **9.2 Funksjon og intensjon**

Dersom man anser myndighetenes intensjoner som underordnet, og først og fremst tar hensyn til arbeidskjøpernes fundamentale interesser, blir teorien en type funksjonsforklaring: Innvandringspolitikken blir forklart ut fra hvordan den var med på å opprettholde eller reprodusere et system. I denne sammenheng gjaldt det et kapitalistisk

<sup>541</sup> Sciortino 2000.

<sup>542</sup> Et poeng også påpekt av Sciortino 2000.

<sup>543</sup> Denne internasjonalismen preget særlig kommunistiske CGIL og katolske CSIL.

<sup>544</sup> Dette ble tidvis referert til i parlamentsdebattene. Se for eksempel innlegget til Graziella Mascia fra Rifondazione Comunista og Augusto Battaglia fra DS i Seduta n. 143, Resoconto Stenografico dell'Assamblea, Camera dei Deputati, 13. mai 2002.

samfunn merket av en relativt stor og betydningsfull undergrunnsøkonomi, og med sektorer mer eller mindre avhengig av utenlandsk arbeidskraft.

Funksjonsforklaringen forutsetter ikke at politikkenes konsekvenser var tilsiktet fra myndighetenes side. Altså: Selv om det kan være riktig å si at den italienske innvandringspolitikken i praksis *fungerte* som et front gate/back door-system, er det mulig at hensikten egentlig var det motsatte – som de selv hevdet: å bekjempe den papirløse innvandringen og få bukt med det store undergrunnsmarkedet. Politikerne kan her forstås som «gisler» i et system. Kitty Calavita beskriver systemet som en organisme, med referanse til en gammel japansk legende:<sup>545</sup> En katastrofe som rammet et samfunn, hadde sitt egentlige opphav i en fremmed faktor *inne* i nettopp dette samfunnet. Men dette fremmedelementet, som kunne utvikle seg til en katastrofe når som helst, var absolutt nødvendig for veksten av organismen. «Fremmedelementet» er i denne sammenheng de papirløse, «katastrofen» er problemene – sosiale, kulturelle, økonomiske – knyttet til denne innvandringen, mens de papirløses produktive bidrag likevel var «absolutt nødvendig» for den italienske økonomiens overlevelse.

Hvordan skal man forstå aktørenes rolle i denne funksjonsforklaringen? En mulig fallgrube med organismemetaforer og vektleggingen av omstendighetenes tvang er at man tar visse samfunnsinstitusjoners – statens, arbeidskjøpernes, innvandrerens – rolle i et system for gitt, uten at det undersøkes hvordan dette eventuelt utvikler seg. Handlinger og mulighet for forandring tilskrives liten plass, på grensen til determinisme. Funksjonsforklaringer blir ofte kritiserte for å være logisk ugyldige: Man kan ikke forklare et fenomens årsak ved å vise til dets virkning. De er derfor ikke tilstrekkelige, men likevel brukbare «som en kunnskapssøkende [...] tilnærming til et stoff».<sup>546</sup> Tanken om hvilken funksjon et fenomen eller en handling har i opprettholdelsen av et større system, kan være utgangspunkt for jakten videre: Funksjonen kan peke på hvilke interesser som kunne finnes for å bevare systemet, eventuelt manglende insentiver for å forandre det. Når disse interessene er identifisert, blir det neste spørsmålet hvorvidt eller i hvilken grad aktørene handlet på vegne av dem.

---

<sup>545</sup> Calavita 2005: 75.

<sup>546</sup> Kjeldstadli 1999: 254.

På generelt grunnlag kan man lett argumentere for at amnestiets viktigste funksjon var å opprettholde den økonomiske orden i Italia ved at det forhindret utkastelse av flere hundretusener arbeidere. I rettferdiggjøringen av amnestiet fantes det flere eksempler på katastrofescenarier: industrier som ville gå dukken, jordbruk som ikke ville overleve, gamle og syke som ville stå igjen hjelpeløse. Men dette betyr ikke at den økonomiske orden i prinsippet ikke kunne opprettholdes uten amnesti: Den *kunne* opprettholdes med en *laissez faire*-politikk fra myndighetenes side, men *ikke* med masseutvisninger. Og selv om Lega Nords retorikk kunne antyde annet, ble masseutvisninger egentlig aldri vurdert seriøst: Det fantes verken ressurser eller reell politisk vilje til det. *Laissez faire*-alternativet måtte også utelukkes, gitt den politiske rammen regjeringen selv hadde skapt: Casa delle Libertà hadde satt papirløs innvandring på den politiske dagsordenen med en såpass stor intensitet at det var umulig å ignorere problematikken debatten synliggjorde. Igjen ble dette ytterligere vanskeligere når kampen mot det svarte arbeidsmarkedet også sto høyt på agendaen. *À la det hele passere* var et dårlig alternativ idet de skulle leve opp til sitt image som handlekraftige på dette politiske området.

### 9.2.1 Institusjonaliserte de maktesløsheten?

Opprettholdelsen av den økonomiske ordenen kan sies å ha vært en viktig funksjon til amnestiet. Hvorvidt det sikret arbeidskjøperne billig og juridisk sårbar arbeidskraft, er mer diskutabelt. Var det ikke slik at amnestiet – gjennom bevilgningen av oppholdstillatelse – heller styrket den (tidligere) papirløses maktposisjon i møte med arbeidskjøper? Minst tre momenter taler for dette:

- 1) Retten til å bli i landet, selv om den var midlertidig, gjorde utvilsomt arbeideren mindre utsatt enn hvis hun levde under konstant trussel om utkastelse, og regulariseringen skulle i seg selv sikre henne tariff og rettigheter nedfelt i arbeidsmiljøloven.
- 2) Den lille tidsglipen som tillot den papirløse å gå til sak mot sjefen, var også et tegn på at myndighetene kunne være på lag med arbeideren ved tilfeller av urettferdig behandling på arbeidsmarkedet.

- 3) Til sammen – enten de ble håndhevd eller ikke – kunne alle disse (hvert fall forespeilingene om) rettighetene gi økt selvtillit i eventuelle konflikter med arbeidskjøper.

Disse momentene må imidlertid ses i lys av to parallelle prosesser: 1) Arbeidernes rettigheter ble sterkt truet i Casa delle Libertàs tid, og 2) «papirene» ble mindre verdt med Bossi-Fini-loven. Fleksibiliteten, eller jobbutryggheten, på arbeidsmarkedet var i konflikt med betingelsene for å få «papirer».

For å begynne med punkt 1). At Berlusconi II-regjeringen ville fjerne deler av oppsigelsesvernet og åpnet for mer bruk av midlertidig ansettelser (en prosess Ulivo-regjeringen hadde startet) sto i konflikt med betingelsene for å få papirer. Båndet mellom arbeid og opphold skulle bli tettere, samtidig som jobbtryggheten generelt skulle bli mindre. Maroni-kravet om fast ansettelse kan man si var et forsøk på å bøte på dette. Berlusconis forsikringer om at man likevel lett kunne si opp folk, vitnet uansett om at jobbtrygghet ikke var Maroni-kravets agenda. Men dette kan like gjerne tolkes som et forsøk fra Lega Nord's side på å skape grunner for å holde oppholdstillatelser tilbake. Selv om kravet om fastjobbskontrakter ble fjernet, tilsvarte ikke kravet om ett års ansettelse realitetene i mange innvandreres arbeidsforhold. En undersøkelse fra Veneto utført i februar 2004 kan illustrere dette: Av de som skulle få amnesti, mistet cirka 11 prosent jobben *mens* søknaden ble behandlet.<sup>547</sup> Allerede i januar 2004 (nesten alle av de som fikk amnesti, fikk bevilget oppholdstillatelser i løpet av 2003) var 60 prosent av arbeidsforholdene det var søkt amnesti for, avsluttet.<sup>548</sup> Bare 60 prosent av disse igjen hadde funnet en ny (registrert) jobb, og blant disse fant man en forverring når det gjaldt jobbtrygghet, med flere midlertidig kontrakter.<sup>549</sup> Veneto var for øvrig et område som var kjent for bedre arbeidsforhold enn andre deler av landet.

Dette hang nøye sammen med punkt 2). Av tre hovedgrunner vil jeg argumentere for at oppholdskontrakten – papirene – var mindre verdt: Den ble sterkere enn noensinne betinget av arbeidsforholdet, og gjorde dermed innvandreren mer avhengig av jobben; den hadde strengere kriterier for fornying og ble mer midlertidig; den gjorde veien til

<sup>547</sup> Anastasia, Bragato og Rasera 2004: 120.

<sup>548</sup> Anastasia, Bragato og Rasera 2004: 129.

<sup>549</sup> Anastasia, Bragato og Rasera 2004: 135.

permanent oppholdstillatelse lengre. Til sammen betydde dette at Bossi-Fini-lovens oppholdskontrakt innebar mindre (bevegelses)frihet, enn det Turco-Napolitano-lovens oppholdstillatelse hadde gjort. Ett ekstra element i denne økte avhengigheten var at arbeidskjøper nå skulle sikre bolig. Boliggaranteringen kunne tolkes som en sosialpolitisk ordning, en praktisk løsning på et hjemløshetsproblem, eller som en (gjen)introduksjon av en paternalistisk kapitalisme med større avhengighetsbånd. Jeg foreslår at boliggarantien var et ledd i frihetsinnskrenkningen i innvandringspolitikken. Innskrenkningen var konkret: Boliggarantien kunne rettferdiggjøre mindre lønn, som igjen ga arbeideren mindre selvstendighet og valgfrihet. Og den var symbolsk: Den understreket regjeringens syn på den spesielle rollen, *som underordnet*, innvandrere skulle ha i Italia. De ble ikke oppfattet som vanlige arbeidere i landet: For arbeidere med italiensk statsborgerskap eksisterte ingen boliggaranti/krav. Man kan også anta at bestemmelsen til dels var designet for hushjelper. Kravet kunne brukes *mot* innvandreren. Dersom arbeidskjøper ikke fulgte bestemmelsene i oppholdskontrakten, risikerte arbeideren å miste tillatelsen til å bli og arbeide i landet. At det fantes strenge kriterier overfor arbeidskjøperen, talte altså ikke nødvendigvis til arbeiderens fordel, men kunne også brukes som et redskap, eller en ytterligere grunn, til utkastelse.

Selv om amnestiet ga muligheter til mange arbeidskjøpere som ønsket å følge loven, men av byråkratiske årsaker ikke hadde kunnet det, viste det seg også at de papirløse i mange tilfeller var ansatt *fordi* de var billige og juridisk sårbare. For mange bedrifter og familier var den papirløse ubrukelig dersom han eller hun kostet like mye og hadde samme rettigheter som en regulær. Dette ble ikke bare illustrert gjennom masseoppsigelsene, men først og fremst gjennom alle de som var tvungne til å betale ekstrakostnadene selv. Kravene som ble stilt til oppholdskontrakten, tok lite hensyn til den asymmetriske maktrelasjonen som var der i utgangspunktet. Dermed kunne maktmisbruk fra arbeidskjøperen brukes mot innvandreren av myndighetene. Betingelsene arbeidskjøper måtte følge, gjorde det vanskeligere for den papirløse å bli, og forbli, «lovlig», og uten arbeidskjøperen var det – hvis man ser bort fra de få siste dagene det var åpnet for at man kunne angi sjefen sin – umulig. Bossi-Fini-loven gjorde på mange måter tilstanden av utsatthet *likere* mellom papirløse og de med papirer. I lys av

dette blir det derfor rimelig å si at maktesløsheten til den papirløse ble *institusjonalisert* med amnestiet.

Bildet er imidlertid ikke entydig. I seg selv endret ikke amnestiet maktforholdene mellom arbeidskjøper og papirløs i noen bemerkelsesverdig grad. Det var ikke amnestiet i seg selv, men amnestiet *i kombinasjon med regjeringens øvrige politikk* som institusjonaliserte maktesløsheten. Samtidig kan man si at den politiske mobiliseringen debatten om Bossi-Fini-loven utløste, var med på å styrke den (tidligere) papirløses maktposisjon. Fagbevegelsen, med sine sakførervirksomheter, solidaritetsaksjoner og informasjonskontorer, ble en naturlig alliert for de papirløse i skvisen mellom myndigheter og arbeidskjøpers makt. Det var i Berlusconi II-regjeringens tid de første innvandrerstreikene kom. Kanskje var en uintendert konsekvens av Bossi-Fini-lovens undertrykkende elementer at de bidro til å skape et nytt subjekt i den italienske politikken, mens de siste dagenes åpning for at man kunne angi sjefen sin, var med på å anerkjenne og legitimere dette subjektet.

### **9.2.2 Var institusjonaliseringen regjeringens intensjon?**

Colombo og Sciortino har satt fram tesen om at amnestiet «confirmed rather than contradicted» den repressive linja i Bossi-Fini-loven – «in closing the front door and discouraging active policies [...] it leaves the back door open to illegal entry followed by an amnesty».<sup>550</sup> Slik antyder de at regjeringens innvandringspolitikk var motsigelsesfri: Amnestiet var konsistent med den øvrige politikken. På den andre siden vektlegger Geddes at amnestiet faktisk representerte noe motsigelsesfullt, og at dette skyldtes at det var et kompromiss mellom ulike interesser og ideologiske motsetninger i regjeringen.

Mange elementer ved amnestiet bekreftet en av Bossi-Fini-lovens sentrale logikker: at innvandrere var tolerert under forutsetningen at de hadde en legitim jobb. Et forhold som understreket den nye lovens premisser, var at amnestiet i utgangspunktet ble fullstendig gitt i hendene på arbeidskjøperne. Premisset forklarer også hvorfor de papirløse i utgangspunktet ikke var anerkjent som subjekter i prosessen, men som instrumenter til å reparere alvorlige brister i den italienske økonomien, til stede på arbeidskjøpers (eventuelt konjunktorenes) nåde. Man kan si at alle partiene i Casa delle

---

<sup>550</sup> Colombo og Sciortino 2003: 176.

Libertà var mer eller mindre innforstått med dette premisset. Samtidig fantes det tendenser hele veien som brøt med denne logikken. Lega Nord skilte seg særlig ut: Ved flere anledninger insisterte partiet på at det var mot både innvandring og amnestiet *uavhengig* av den italienske økonomiens behov. Det var det eneste partiet som snakket om alternativer til avhengigheten av utenlandsk arbeidskraft. En *Corriere della Sera*-journalist spurte en gang Lega Nord's Roberto Calderoli om han var enig i en uttalelse fra Berlusconi om at «innvandring er bra for landet, men bare hvis det kommer under lovlige omstendigheter». På dette svarte Calderoli:

Dessverre ikke. Innvandrere er en fare for våre tradisjoner og vår kultur. Heller bør vi hjelpe italienske familier med å lage flere barn. Og da kommer vi ikke til å ha behov for dem.<sup>551</sup>

At Lega Nord ga seg på en del punkter, kunne komme av en konkret taktisk vurdering med hensyn til koalisjonens overlevelse.<sup>552</sup> Det kan også forklares med at det fra før av fantes interne motsigelser i partiet som åpnet for muligheten: Samtidig som partiet mente at innvandring truet samfunnet, kunne den godtas under premiss om at de tjente nasjonens interesser.<sup>553</sup> Et parallelt tilfelle her var partiets doble forhold til arbeidskjøperne: at Lega Nord både var kjent for å representere de norditalienske småkjøpmennenes interesser samtidig som det angrep dem som skruppelløse utbyttere.<sup>554</sup> Angrepene på arbeidskjøperne kan også tenkes å ha tilhørt en allmenn utvikling mot en mer proletær profil på partiet: De neste årene kom det til å få stadig flere arbeidervelfere fra Nord-Italia.

I lys av slike parallelle prosesser kan man si at regjeringens innvandringspolitikk var mer enn et kompromiss i betydningen *overenskomst oppnådd ved at de ulike regjeringspartiene stilte og lempet på krav*. Man kan heller si at det skjedde en faktisk flytting av posisjoner, muliggjort av motsigelsene som fantes, også internt i partiene.

---

<sup>551</sup> Salvia, Lorenzo: «Calderoli: Questo sbarramento è una vittoria della Lega,» *Corriere della Sera*, 8. september 2002.

<sup>552</sup> Et kanskje viktigere mål, enn innvandringspolitikken, med regjeringdeltakelsen for Lega Nord var å arbeide fram en føderal reform.

<sup>553</sup> Slik Bossi-Berlusconi-forslaget fra 2000 vitnet om.

<sup>554</sup> Som diskutert i kapittel åtte.

Mens Lega Nord gjennomgikk en mulig «proletariseringsprosess», kan det at AN flyttet sine posisjoner, forklares med partiets «normaliseringsprosess».<sup>555</sup> Det var først etter Bossi-Fini-loven, i 2003, at Gianfranco Fini gikk med på stemmerett for innvandrere ved lokalvalg. Samme år dro han til Israel og tok oppgjør med partiets antisemittiske bakgrunn. Etter hvert profilerte også partiet seg med politiske plakater som i en slags Benetton-reklamestil hyllet mangfold.<sup>556</sup> Det er blitt hevdet at den nyvunne aksepten for multikulturalisme ikke nødvendigvis var et brudd med ANs fascistiske røtter, men at denne særlige formen for nasjonalisme, der det romerske imperiet sto sentralt, gjorde AN i utgangspunktet mer åpen for, i hvert fall innreise av, flere «folkeslag», dog under hierarkiske forhold.<sup>557</sup> Slik ble det uttrykt under parlamentsdebatten:

Først og fremst bryr vi oss om de som står oss nærmest, om de som har bidratt og som kontinuerlig bidrar til framskrittene og utviklingen av vår Nasjon. Dette betyr imidlertid ikke å ekskludere den som på ærlig vis ønsker å delta i prosessen med å utvikle den italienske nasjonen; men denne deltakelsen må skje under betingelser av orden og sikkerhet, med respekt for reglene og respekt for menneskeverdet.<sup>558</sup>

Utsagnet «respekt for menneskeverdet» er i denne sammenheng interessant. Akkurat som posisjonene, flyttet også argumentasjonen seg: Hvilke argumenter for amnestiet som var mest framtreddende, endret seg også i løpet av debattene. I forkant var argumentene strengt økonomiske – de viste til Italias interesser og kravene fra den produktive verden. Først høsten 2002, etter at amnestiet var vedtatt, begynte både UDC og AN å argumentere for at amnestiet ga «verdighet» til innvandrerne. Men de uttalte ideene om hva som ga verdighet, endret seg i løpet av prosessen. Slik sitatet overfor viser, ble et verdighetsargument, før AN godtok amnestiet, brukt for å rettferdiggjøre de strenge tiltakene i innvandringsloven: Anerkjennelsen av de allmenne sosiale problemene i Italia nødvendiggjorde opptrapping av utvisninger, en strengere kobling mellom opphold og

---

<sup>555</sup> Noe også Geddes 2008 er inne på.

<sup>556</sup> Spruce 2007: 110.

<sup>557</sup> Spruce 2007: 101.

<sup>558</sup> Valditara (AN), Seduta Pubblica 124a, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, Legislatura XIV, 19. februar 2002.

arbeid, samt større krav til selve ansettelsesforholdet – ettersom det Italia hadde å tilby innvandreren, var et menneske uverdigg:

[D]et fins i Italia en spesiell forbannelse: det svarte arbeidsmarkedets forbannelse, utnyttning av arbeideren, som bringer med seg livsbetingelser under menneskelig verdighet. Og forbannelsen at noen bor i brakker ved søppelkasser eller ti mennesker presset sammen i ett stinkende rom. Derfor er det mot *la clandestinitá, l'irregolaritá*, utryggheten og utnyttningen at vi må intervenere. [...] Med slike tiltak [strengere krav til opphold og opptrappet utvisning] ønsker vi å garantere at den som kommer til Italia, kommer for å arbeide, ikke for å leve på samfunnets marginer<sup>559</sup>.

Samme type argumentasjon ble også flittig brukt av Forza Italias representanter:

15 og 20 personer som må dele ett rom. Er dette å leve? Selvfølgelig ikke. [...] Vi er for å ta i mot alle utlendinger som vi kan garantere et verdig og ikke-diskriminert liv. Den sanne rasismen fødes derimot ved at man tillater hvem som helst å komme til vårt land, for så å se dem – tvunget av nødvendigheten til å overleve – gå inn i kriminalitet. Dette er rasisme! [...] Derfor ønsker vi med vårt tiltak å garantere ubrytbare bånd mellom arbeidsforhold og oppholdstillatelse.<sup>560</sup>

At innvandreren var et offer for dårlig boligforhold, arbeidsløshet, utnyttning på arbeidsmarkedet og til og med rasisme, sto sentralt i høyresidens argumentasjon. Samtidig var det også fra regjeringen det kom rasistiske utsagn – i betydningen nedsettende stereotypiseringer: Ofte brukte Lega Nord betegnelsen «Vu cumprà» – som betydde «vil du kjøpe» på gebrokkensk – om innvandrere.<sup>561</sup> Også hos Lega Nord fantes det en innvandrersom-offer-logikk. *Trusselen*, kriminaliteten eller det sosiale opprøret, ble ofte knyttet til innvandreren marginaliserte posisjon i samfunnet. Under

<sup>559</sup> Valditara (AN), Seduta Pubblica 124a, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, Legislatura XIV, 19. februar 2002. Dette samsvarer med konklusjonen til Jessica Ter Wals undersøkelse av ANs innvandringspolitiske retorikk gjennom andre halvdel av 1990-tallet. Hun skriver: «Justification is based on rational arguments: the actual conditions of Italian society do not allow for equality to be extended to legal immigrants and require rather a harsh response to illegal immigration». Wal 2000: 50.

<sup>560</sup> Alberto Di Luca (Forza Italia): Seduta nr 143 Resoconto Stenografico dell'Assamblea, Camera dei Deputati, 13. mai 2002.

<sup>561</sup> Se for eksempel Vanzo (Lega Nord), Seduta Pubblica 124a, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, Legislatura XIV, 19. februar 2002.

parlamentsdebatten 13. mai 2002 påpekte en Lega Nord-representant, etter å ha ramset opp eksempler på kriminelle handlinger begått av *extracomunitari* og henvist til arbeidsløshetsstatistikken, at «bedriftseiere bør garantere arbeid, finne bolig (betalt av den respektive *extracomunitario*) og garantere returbilletten når arbeidsperioden er over» for å unngå at det «fortsatt fins mennesker som sover i biler om natta».<sup>562</sup>

Hovedresonnementet i de fleste av Casa delle Libertàs parlamentsinnlegg (uansett parti) gikk ut på at innvandrernes svake *sosiale og økonomiske posisjon* var det som førte til kriminalitet, satte borgernes sikkerhet på spill og truet hele samfunnsmodellen.

De som hadde skylden for at Italia var dekadansen nær, var imidlertid *venstresiden*. Innvandrere var, akkurat som vanlige italienere, egentlig bare ofre for dennes politikk. Et eksempel er en AN-senators konspiratoriske slutninger: Venstresiden *ønsket* utnyttning, som igjen førte til marginalisering og kriminalitet, som en del av en større «marxistisk» plan:

[Regjeringens innvandringspolitikk] faller ikke i smak hos de som tenker på Lenins lære om at innvandreren, særlig hvis han er utnyttet og desperat, utgjør en potensiell masse å manipulere til å bryte opp samfunnsordenen. Det faller heller ikke i smak hos de som befinner seg i en valgmessig krise fordi de ikke klarer å representere de autentiske behovene til italienerne, de som ønsker å regne med, også gjennom instrumentet med kontinuerlige amnestier, en hær av nye velgere<sup>563</sup>.

Logikken til denne AN-senatoren minnet om den man fant i innledningsteksten til Bossi-Berlusconi-forslaget som ble presentert under valgkampen, der de to samfunnsmodellene, «den jakobinske» og «den kristne», ble presentert. At det fantes slike ideologiske komponenter til stede i debatten, bidro til at innvandring dreide seg om *mer enn* et historisk gitt fenomen å håndtere: Kampen mot *la clandestinità* var også en kamp mot en større venstresidekonspirasjon der kapitalistisk utbytting, marxisme og internasjonalisme ble blandet sammen. Under parlamentsdebatten kom disse ideologiske elementene mest kompromissløst til uttrykk hos Lega Nord. Hos partiets senatorer ble den betydelige

<sup>562</sup> Luciano Dussin (Lega Nord), Seduta nr 143 Resoconto Stenografico dell'Assemblea, Camera dei Deputati, 13. mai 2002.

<sup>563</sup> Valditara (AN), Seduta Pubblica 124a, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, Legislatura XIV, 19. februar 2002.

skepsisen til arbeidskjøpernes motiver aktivt knyttet til venstresiden: «Vi har alltid vært overbevist om, fra slutten av 80-tallet, at ukontrollert innvandring vil kun gagne [...] de store bedriftene og venstresiden.»<sup>564</sup> For å lettere begripe utsagn som disse, kreves det at man ser forbi vanlige teoretiske skiller mellom høyre og venstre. Det største partiet på venstresiden på daværende tidspunkt stammet fra etterkrigstidens store kommunistparti i Italia.<sup>565</sup> Mange av dets representanter, som Livia Turco og Giorgio Napolitano, kom direkte fra høye posisjoner i det tidligere Partito Comunista Italiano. Utover 2000-tallet ble det imidlertid problematisert ved ulike anledninger hvordan partiet i stadig større grad allierte seg med deler av arbeidskjøpersiden.<sup>566</sup>

Casa delle Libertàs innvandringspolitiske utspill må hele tiden forstås i relasjon til behovet for ideologisk posisjonering i det daværende blokkdelte politiske Italia. Den relative praktiske kontinuiteten mellom høyre- og venstresiden kan til gjengjeld forklares med at det innvandringspolitiske slaget ikke sto mellom et høyre- eller venstrestandpunkt, men var en allmenn dragkamp mellom de to motpolene: «De truer oss» versus «Vi trenger dem». Denne motsigelsen kom til uttrykk gjennom motsetninger mellom partiene, men også internt i partiene, samt innenfor ett og samme parlamentsinnlegg. Åpningsinnlegget til Gianpaolo Landi di Chiavenna (AN) under parlamentsdebatten 13. mai 2002 kan illustrere dette. Han åpnet med å fastlå at «innvandring innebærer alltid et stort problem for Europa og den kommer ikke til å slutte å være det de nærmeste tiår» for senere å erklære i samme innlegg at

innvandring er også funksjonelt for økonomien til vertslandet i og med at den svarer til de reelle behovene til det italienske samfunnet som ikke bare søker personer til å jobbe i fabrikkene, men også de som kan ta vare på de gamle.<sup>567</sup>

---

<sup>564</sup> Monti (Lega Nord), Seduta Pubblica 124a, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, Legislatura XIV, 19. februar 2002.

<sup>565</sup> Partiet DS (Democratici di Sinistra) kom senere til å skifte navn til PDS (Partito Democratico di Sinistra) og deretter PD (Partito Democratico) etter å ha slått seg sammen med en rekke andre partier.

<sup>566</sup> Se for eksempel: Bracconi, Marco: «Liste del PD, la rosa e le spine,» *La Repubblica.it*, 5. mars 2008 og Stella, Gian Antonio: «Lo strappo di Calero,» *Corriere della Sera*, 7. mars 2008.

<sup>567</sup> Gianpaolo Landi di Chiavenna, Seduta nr 143 Resoconto Stenografico dell'Assamblea, Camera dei Deputati, 13. mai 2002.

Dilemmaet kan sies å være en gjenganger. Aristide Zolberg fanger opp denne ironien i den velkjente frasen «wanted but not welcome».<sup>568</sup> I 1896 kommenterte Max Weber at den polske innvandringen til Tyskland var bra for kapitalismen, men skadelig for nasjonens interesser:

The dynasty of the Kings of Prussia has not been called upon to rule over a rural proletariat without a fatherland and over wandering Slavs alongside small Polish peasants and depopulated latifundia ... but over German peasants alongside a class of landowners whose workers know that they will be able to find their own future independence in their homeland.<sup>569</sup>

På samme måte kan det sies at de ideologiske motsetningene på den italienske høyresiden befant seg i spenningsfeltet mellom «nasjonens» og «kapitalens» interesser. Spenningen var å finne i alle av Casa delle Libertà's partier. Ingen var rene *laissez faire*-partier. Berlusconi's businessbakgrunn kunne reise forventninger om at han ville føre en thatcheristisk økonomisk liberalisme, men i realiteten viste Berlusconi II-regjeringen seg å være mindre entusiastisk når det gjaldt privatisering enn det Ulivo-regjeringen hadde vært.<sup>570</sup> Confindustria nølte ikke med å kritisere regjeringens håndtering av økonomien, men det var heller ikke blant kjempene i næringslivet hovedbolken av velgere fantes. Under valgkampen i 2006 gikk Berlusconi til angrep på organisasjonens ledelse med anklager om at de kun representerte «big business interests» – et budskap som siktet til næringslivets middelklasse, butikkeiere, handelsmenn og mindre entreprenører.<sup>571</sup> Selv om Forza Italia kanskje var det partiet med sterkest tilbøyelighet til å føre en liberalistisk økonomisk politikk, var imidlertid innvandring ingen hjertesak – og for koalisjonens overhode Silvio Berlusconi lå det store interesser i først og fremst å holde den kranglende koalisjonen samlet.<sup>572</sup> Skepsis til storkapitalen hadde alltid eksistert hos Lega Nord, og

---

<sup>568</sup> Zolberg 1987.

<sup>569</sup> Sitert i Zolberg 1987: 67.

<sup>570</sup> Edwards 2005: 233.

<sup>571</sup> Campus 2006: 527.

<sup>572</sup> Mot slutten av styringsperioden var regjeringen generelt preget av økende spenning mellom koalisjonspartnerne og Berlusconi's lederskap ble for første gang på lenge utfordret av de allierte på høyresiden. Campus 2006: 518.

med sin fascistiske arv kunne det tenkes at AN ville plassere nasjonen foran kapitalen i gitte spørsmål, og UDCs høyreideologi var forankret i en paternalistisk katolsk tradisjon.

Man kan nok heller ikke se bort fra at «tilgivelsen» var til stede som et tilbøyelighetsmoment. At innvandrere ofte ble omtalt som kriminell og offer samtidig, og at det rådet en sterk oppfatning, kanskje til og med konsensus, om at disse var uløselig forbundet, kunne utløse en vilje til *nåde*. Da regjeringen tillot at man kunne angi sjefen sin, var begreper som «verdighet» og «medmenneskelighet» mer framtredd enn ellers. Likevel var det hele med betydelige reservasjoner: At regjeringen tillot dette bare noen dager før perioden var over, og så nektet å utsette fristen, vitner om motviljen mot å være *for sjenerøs*. Lega Nord måtte også tas hensyn til – som Roberto Caldroli uttrykte det: «Vi har blitt tvunget til å spise en meget salt suppe. Altfor salt.»<sup>573</sup> Den motvillige og kortvarige anerkjennelsen av den papirløse som subjekt er bare ett av flere eksempler på hvor motsetningsfullt amnestiet var. Først – med Bossi-Fini-loven – kom forordninger for økt utvisning, samtidig – med amnestiet – ble det innført en bestemmelse som sikret av disse utvisningene ikke skjedde. Hovedbegrunnelsen var at man skulle møte behovene for fleksible arbeidere «i den produktive verden», samtidig ble det stilt strengere krav til dette arbeidsforholdet enn vanlig. Det største amnestiet noensinne – det mest sjenerøse når det gjaldt antall som fikk opphold – ble fulgt av en iherdig innsats for å få det til å virke som noe annet.

Å hevde at amnestiet ble innført kun for sikre arbeidskjøperne billig og juridisk sårbar arbeidskraft, eller at det «confirmed rather than contradicted», blir derfor ikke tilstrekkelig: Dette fanger ikke opp motsigelsene. En slik forklaring fordrer at man kun fokuserer på én av politikkenes logikker – at den som arbeider, får bli i landet – mens man må overse den andre: at innvandrere truer landet. Framfor å lete etter en logisk konsistens eller konkret kausalitet, kan man heller tjene på å lese prosessen dialektisk: Aktørens intensjoner var motsigelsesfulle og derav også bevegelige. Dette innebar at posisjonene kunne forandre seg i møte med spenningspunktene underveis. Ett spenningspunkt var de ideologisk-politiske motsetningene internt i Casa delle Libertà og et annet mellom regjering og opposisjon. Disse reflekterte politikkenes motsigelsesfulle premisser:

---

<sup>573</sup> Salvia, Lorenzo: «Calderoli: questione affrontata con faciloneria,» *Corriere della Sera*, 16. november 2002.

*økonomisk* – arbeidskjøpernes motstridende interesser; *praktisk* – konflikten mellom behovene for at spillereglene i økonomien ble fulgt og de praktiske problemene med å straffe eller forebygge brudd; *sosialt* – det tosidige forholdet majoritetsbefolkningen, «folk flest», hadde til innvandringen.

Men i tillegg til at den ble uttrykt og eksisterte som en del av mentaliteten hos prosessens aktører, kan også motsigelsen konkret knyttes til innvandrers *faktiske* motsigelsesfulle posisjon. Det fantes stor bevissthet i Casa delle Libertà om at innvandrere hadde de dårligste jobbene, levde under de verste boforholdene og at disse betingelsene var kimen til en potensiell trussel mot samfunnet. De sosiale problemene var hovedgrunnen til at innvandrere var uønsket. Disse problemene var uløselig knyttet til innvandrers marginaliserte posisjon. Men den marginaliserte posisjonen var også grunnen til at de var ønsket. Nettopp her fantes det grunnleggende problemet: Kilden til de sosiale problemene, den posisjonen de papirløse hadde som billig, fleksibel og lett utnyttbar arbeidskraft, var også grunnen til at de ble sett på som en økonomisk ressurs. Det var ikke bare å velge mellom motpolene: Grunnen til at «vi trenger dem» var den samme som grunnen til at «de truer oss». Økonomien var ikke avhengig av innvandrere i seg selv, men av *den konkrete marginaliserte posisjonen* innvandrerne hadde. Posisjonen forutsatte sosial ekskludering, samtidig var det denne ekskluderingen som skapte trusselen. At denne posisjonen i økende grad fikk et «tredje verden»-utseende, kunne i tillegg gjøre klassesamfunnet synligere, og dermed også mer truende. Som Calavita formulerer det:

[T]he immigrant marginality that is so beneficial to the economy creates a class of outcasts that is unacceptable to liberal democracies heralding inclusiveness, and is politically explosive as it invites nativist backlash against this element that is «absolutely necessary for the growth of the crops».<sup>574</sup>

Problemet var såpass strukturelt inngrodd at uansett hva regjeringens medlemmer eventuelt tenkte, visste eller ønsket, var løsningen utenfor dens umiddelbare makt. I den sammenheng blir det meningsløst å si at institusjonaliseringen av maktesløsheten var

---

<sup>574</sup> Calavita 2005: 75.

*intendert*. Likevel kan man hevde at institusjonaliseringen var en måte regjeringen i fellesskap taklet dobbelheten på – man tilga og straffet på en og samme tid – heller enn at den eksisterte som en intensjon i utgangspunktet. Dilemmaet var til dels uoverkommelig for aktørene: Som *samfunn* (og dets behov for trygghet) var Italia ikke tjent med den konstante marginaliseringen av innvandrerne, som økonomi derimot (slik den på dette tidspunktet i historien var organisert) var landet totalt avhengig av ekskluderingsmekanismene for å overleve. Fra et rent økonomisk perspektiv var altså den beste innvandrereren «the immigrant who is not integrated».<sup>575</sup> Selv om det i visse sammenhenger, som i Veneto, kunne finnes interesser av å sikre bedre sosiale betingelser for innvandrere, dreide det seg også i denne regionen først og fremst om å dekke behovet i lavest betalte jobber. Som industriherren Mario Cararro presiserte:

Denne regionen [...] kan ikke lenger regne med sine egne folk, som nå – med utdannelse og ambisjoner – ikke vil gjøre det ufaglærte arbeidet til sine fedre og bestefedre. Derav bruken av fattige utlendinger.<sup>576</sup>

At det fantes *noen andre* i motsetning til dem Carraro her omtalte som *egne folk*, illustrerer til gjengjeld den gjensidige avhengigheten mellom «vi trenger dem» og «de truer oss»: Premisset var hele tiden at innvandrere befant seg utenfor den «egentlige» befolkningen, det var derfor de var nyttige og derfor var de farlige. Hvis de sluttet å være truende, ville de også slutte å være en økonomisk ressurs – og med ett ville de også opphøre som meningsfull kategori: De ville ikke lenger opptre som agendaer i italienske valgkamper eller som temaer i masteroppgaver som denne.

---

<sup>575</sup> Ambrosini sitert i Calavita 2005: 65.

<sup>576</sup> Fumagalli, Marisa: «Carraro: queste regole sono fuori dal mercato,» *Corriere della Sera*, 30. august 2002.

## Kilder

### **Aviskilder**

(Fra august 2001 til desember 2002, samt utvalgte datoer før 2001 og i løpet av 2003)

*Corriere della Sera*. Mikrofilm fra nasjonalbiblioteket i Roma.

*La Repubblica*. Mikrofilm fra nasjonalbiblioteket i Roma. Disse er supplert med artikler fra Repubblica.it.

*Il Sole 24 Ore*. Avisens arkiv fantes, ved kildestudienes periode, i elektronisk format ved nasjonalbiblioteket i Roma. Jeg effektiviserte derfor gjennomgangen ved å søke på utvalgte ord av relevans: *immigrazione, immigrati, irregolari, clandestino, Bossi-Fini, sanatoria, regolarizzazione, lavoro sommerso*.

*Il Manifesto*. Mikrofilm fra nasjonalbiblioteket i Roma.

*Secolo d'Italia*. Mikrofilm fra nasjonalbiblioteket i Roma.

*La Padania*. Arkivet fra 1998 lå ute på avisens nettsider under kildearbeidet i 2007.

### **Lovkilder**

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286: «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero». (Turco-Napolitano-loven)

Legge 30 luglio 2002, n. 189: «Modifica alla normative in materia di immigrazione e di asilo.» (Bossi-Fini-loven)

Disegno di Legge N. 795, Senato della Repubblica, XIV Legislatura (Første utkast til Bossi-Fini-loven)

Progetto di legge no 7234 fra 19. juli 2000, Camera dei Deputati (Bossi-Berlusconi-forslaget)

Progetto di legge no. 5808, 15. mars 1999, Camera dei deputati (Fini-Landi-forslaget)

Legge 18 ottobre 2001, n. 383 «Primi interventi per il rilancio dell'economia.» (Tremonti-tiltaket)

Decreto-Legge 9 settembre 2002, n. 195: «Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare extracomunitario». (Dekretet for amnestiet som senere ble konvertert til lov: Legge 9 ottobre 2002, n. 222: «Conversione in legge, con

modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, recante disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare extacomunitario.»)

### ***Parlamentsdebattkilder***

Seduta Pubblica nr 124a, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 19. februar 2002

Seduta Pubblica nr 152, Resoconto Stenografico, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 3. juni 2002

Seduta nr 143, Resoconto Stenografico dell'Assamblea, Camera dei Deputati, 13. mai 2002

Seduta nr 96, Resoconto sommario della 1. Affari Costituzionali, 7. februar 2002

X Commissione permanente (Attività produttive, commercio e turismo) sommario, 8. mai 2002

X Commissione Permanente (Attività produttive, commercio e turismo) sommario, 9. mai 2002

### ***Andre kilder***

Circolare 300, 4. april 2001, Ministero dell'interno (Rundskriv)

Circolare 300, 31. oktober 2002, Ministero dell'interno (Rundskriv)

No. 31 Sentenza 3-7 febbraio 2000, Corte Costituzionale (Høyesterettsdom)

Proposte B4 i Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL): Osservazioni e proposte. Il Ddl n. 795/s «Modifica alla normative in materia di immigrazione e asilo», Assamblea, 24. januar 2002 (Høringsuttaltelse)

## Litteraturliste

Allievi, Stefano 2003: «Sociology of a newcomer: Muslim migration to Italy – religious visibility, cultural and political reactions» i *Immigrants & Minorities*, 22:2, s. 141-154.

Anastasia, Bruno, Bragato, Stefania, Rasera, Maurizio 2004: «Dopo la 'grande regolarizzazione' del 2002. Percorsi lavorativi degli immigrati e impatto sul mercato del lavoro» i Barbagli, Marzio, Colombo, Asher og Sciortino, Giuseppe (red.) *I sommeri e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*. Il Mulino, Bologna.

Andall, Jacqueline 2007: «Immigration and the Italian Left Democrats in government (1996-2001)» i *Patterns of prejudice*, 41:2, s. 131-153.

Angel-Ajani, Asale 2000: «Italy's racial cauldron: Immigration, criminalization and the cultural politics of race» i *Cultural dynamics*, 12: 3, s. 331-352.

Albertazzi, Daniele og McDonnell, Duncan 2005: «The Lega Nord in the second Berlusconi government: In a league of its own» i *West European Politics*, 28:5, s. 952-972.

Alborghetti, Guido 2005: *Il libro nero del governo Berlusconi*. Nutrimento, Roma.

Bach, Robert L. 1978: «Mexican Immigration and the American State» i *International Migration Review* (Special Issue: Illegal Mexican Immigrants to the United States), 12: 4, s. 536-558.

Bale, Tim 2008: «Turning round the telescope. Centre-right parties and immigration and integration policy in Europe» i *Journal of European Public Policy*, 15:3, s. 315-330.

Ballerini, Alessandra og Benna, Alessandro 2002: *Il muro invisibile. Immigrazione e legge Bossi-Fini*. Fratelli Frilli Editori.

Betz, Hans-Georg og Immerfall, Stefan (red.) 1998: *The new politics of the right. Neopopulist parties and movements in established democracies*. St Martin's Press, New York.

Calavita, Kitty 2005: *Immigrants at the margins. Law, race, and exclusion in Southern Europe*. Cambridge University Press.

Campus, Donatella 2006: «The 2006 election: more than ever, a Berlusconi-centered campaign» i *Journal of Modern Italian Studies*, 11:4, s. 516-531.

Chiarini, Roberto 2001: «La tentazione della protesta anti-immigrati» i Chiarini, Roberto og Maraffi, Marco (red.) *La destra allo specchio. La cultura politica di Alleanza Nazionale*. Marsilio, Venezia.

Christensen, David 1997: «Leaving the back door open: Italy's response to illegal immigration» i *Georgetown immigration law journal*, 11:3, s. 461-506.

CGIL 2004: «2. Dossier Filea CGIL su lavoro ed immigrati in edilizia», *Il colore dei diritti. I lavoratori stranieri e la sfida della qualità nei settori delle costruzioni*.

Tilgjengelig på nettsiden: <http://www.filleacgil.it/stranieri/Indice2Dossierimmigrati2004.htm>.

Avlest: 5. mai 2010.

Colombo, Asher og Sciortino, Giuseppe 2003: «The Bossi-Fini Law: Explicit fanaticism, implicit moderation, and poisoned fruits» i *Italian Politics: a review/a publication of the conference*. Pinter, London.

Colombo, Asher og Sciortino, Giuseppe 2004: «Italian immigration: the origins, nature and evolution of Italy's migratory systems» i *Journal of Modern Italian Studies*, 9:1, s. 49-70.

Cornelius, Waynes, Tsuda, Takeyuki, Martin, Philip og Hollifield, James (red.) 2004: *Controlling immigration: a global perspective*. Stanford University Press.

Edwards, Phil 2005: «The Right in Power» i *South European Society and Politics*, 10:2, s. 225-243.

Einaudi, Luca 2007: *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*. Editori Laterza, Bari.

Foot, John 1995: «The logic of contradiction: migration control in Italy and France, 1980-93» i Miles, Robert og Thrânhardt, Dietrich (red.) *Migration and European Integration. The dynamics of inclusion and exclusion*. Pinter Publishers Ltd, London.

Geddes, Andrew 2008: «Il rombo dei canoni? Immigration and the centre-right in Italy» i *Journal of European Public Policy*, 15:3, s. 349-366.

Geoff, Andrew 2005: *Not a normal country. Italy after Berlusconi*. Pluto Press, London.

Ginsborg, Paul 2003: *Italy and Its Discontents. Family, Civil Society, State: 1980-2001*, Palgrave Macmillan.

Ignazi, Piero 2005: «The extreme right. Legitimation and the evolution on the Italian right wing: social and ideological repositioning of Alleanza Nazionale and the Lega Nord» i *South European Society & Politics*, 10:2, s. 333-349.

Istituto Nazionale di Statistica 2005: «Gli stranieri in Italia: gli effetti dell'ultima regolarizzazione. Stima al 1. Gennaio 2005». *Statistiche in breve*. Utgitt 15. desember 2005.

King, Russell og Andall, Jacqueline 1999: «The geography and economic sociology of recent immigration to Italy» i *Modern Italy*, 4:2, s. 135-158.

Kjeldstadli, Knut 1999: *Fortida er ikke hva den en gang var*. Universitetsforlaget, Oslo.

Lloyd, John 2003: «The closing of the European gates? The new populist parties of Europe» i *The Political Quarterly*, 74:1, s. 88-99.

Lucantoni, Salvatore 1992: «Italian immigration: The Albanian Precedent» i *The Fletcher Forum of World Affairs*, 16:2, s. 183-198.

Mancini, Paolo 2000: «How to combine media commercialization and party affiliation: the Italia experience» i *Political Communication*, 17:4, s. 319-324.

Melchionda, Enrico 2002: «L'alternanza prevista. La competizione nei colleghi uninominali» i Pasquino, Gianfranco (red.) *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*. Il Mulino, Bologna.

Nascimbene, Bruno 2000: «The regularisation of clandestine immigrants in Italy» i *European Journal of Migration and Law*, 2:3, s. 337-360.

Pascale, Alessia Di 2002: «The new regulations on immigration and the status of foreigners in Italy» i *European Journal of Migration and Law*, 4:1, s. 71-78.

Pasquino, Gianfranco 2002: «Un'elezione non come le altre» i Pasquino, Gianfranco (red.) *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*. Il Mulino, Bologna.

Pastore, Ferruccio 2004: «A community out of balance: nationality law and migration politics in the history of post-unification Italy» i *Journal of Modern Italian Studies*, 9:1, s. 27-48.

Portes, Alejandro 1978: «Toward a Structural Analysis of Illegal (Undocumented) Immigration» i *International Migration Review* (Special Issue: Illegal Mexican Immigrants to the United States), 12:4, s. 469-484.

Peró, Davide 2007: *Inclusionary Rhetoric/Exclusionary Practices. Left-wing Politics and Migrant in Italy*. Berghahn Books, New York/Oxford.

Petrillo, Agostino 1999: «Italy: Farewell to the 'Belpaese'?» i Dale, G. og Cole, M. (red.), *The European union and Migrant Labour*. Berg, Oxford.

Randin, Kathrine 2006: *Forza Italia sono io. En analyse av Silvio Berlusconis politiske prosjekt i 1994*. Masteroppgave i samtidshistorie. Universitetet i Oslo.

Reyneri, Emilio 2001: «Migrants involvement in irregular employment in the mediterranean countries of the European Union» i *International Migration Papers* (IMP) nr 41, ILO: Geneve: 4. Tilgjengelig på side:

<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf>.

Avlest: 16. mars 2010.

Reyneri, Emilio 2003: «Immigration and the underground economy in new receiving South European countries: manifold negative effects, manifold deep-rooted causes» i *International review of sociology*, 13:1, s. 117-143.

Reyneri, Emilio 2004: «Immigrants in a segmented and often undeclared labour market» i *Journal of Modern Italian Studies*, 9:1, s. 71-93.

Saggar, Shamit 2003: «Immigration and the politics of public opinion» i *The political quarterly*, 74:1, s. 178-194.

Saint-Blancat, Chantal og Schmidt di Friedberg, Ottavia 2005: «Why are Mosques a problem? Local politics and fear of islam in Northern Italy» i *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31:6, s. 1083-1104.

Sciortino, Giuseppe 2000: «Toward a political sociology of entry policies: conceptual problems and theoretical proposals» i *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26:2, s. 213-228.

Sciortino, Giuseppe og Colombo, Asher 2004: «The flows and the flodd: the public discourse on immigration in Italy, 1969-2001» i *Journal of Modern Italian Studies*, 9:1, s. 94-113.

Spruce, Damian 2007: «Empire and Counter-Empire in the Italian Far right. Conflicting Nationalisms and the Split between the Lega Nord and Alleanza Nazionale on Immigration» i *Theroy, Culture and Society*, 24:5, s. 99-126.

Tambini, Damian 2001: *Nationalism in Italian Politics. The stories of the Northern League 1980-2000*. Routledge, London/New York.

Tjelmeland, Hallvard 2004: «Aviser som historisk kjelde» i *Pressehistoriske skrifter* 3, s. 114-131.

Tuccari, Francesco (red.) 2002: *Il governo Berlusconi, Le parole, i fatti, i rischi*. Laterza, Roma.

Wal, Jessika Ter 2000: «The Discourse of the Extreme Right and its ideological implications: The case of the Alleanza Nazionale on immigration» i *Patterns of Prejudice*, 34:4, s. 37-51.

Watts, Julie R. 2002: *Immigration Policy and the Challenge of Globalization. Unions and Employers in Unlikely Alliance*. Cornell University Press.

Wouter, Van der Brug, Meindert Fennema og Jean Tillie 2000: «Anti-immigrant parties in Europe: Ideological or protest vote?» i *European Journal of Political Research*, 37:1, s. 77-102.

Wouter, Van der Brug, Meindert Fennema og Jean Tillie 2005: «Why some anti-immigrant parties fail and others succeed: A two step model of aggregate electoral support» i *Comparative Political Studies*, 38:5, s. 537-573.

Wright, Erik Olin 1978: *Class, crisis and state*. Verso, London.

Zincone, Giovanna 1999: «Illegality, Enlightenment and Ambiguity: A hot Italian recipe» i Baldwin-Edwards, Martin og Arango, Joaquin (red.) *Immigrants and the informal economy in Southern Europe*. Frank Cass Publishers, London.

Zincone, Giovanna 2002: «Immigrazione» i Tuccari, Francesco (red.) 2002: *Il governo Berlusconi. Le parole, i fatti, i rischi*. Laterza, Roma.

Zincone, Giovanna og Caponio, Tiziana 2006: «Immigrant and immigration policy-making: The case of Italy». IMISCOE Working Paper: Country Report. Pdf tilgjengelig på nettsiden: [www.imiscoe.org](http://www.imiscoe.org). Avlest 16. mars 2010.

Zincone, Giovanna 2006: «The making of policies: immigration and immigrants in Italy» i *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 32:3, s. 347-375.

Zolberg, Aristide R. 1987: «Wanted But Not Welcome: Alien Labor in Western Development» i Alonso, William (red.) *Population in an interacting world*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England.

