

Immigrazione e Stato di diritto. Prefazione a V. Faggiani, La protección internacional de los migrantes en la UE

....no alien shall be admitted to become a citizen of the United States, or of any state, unless... he shall have declared his intention to become a citizen of the United States, five years, at least, before his admission, and shall, at the time of his application to be admitted, declare and prove, to the satisfaction of the court having jurisdiction in the case, that he has resided within the United States fourteen years, at least, and within the state or territory where, or for which such court is at the time held, five years, at least, besides conforming to the other declarations, renunciations and proofs, by the said act required, any thing therein to the contrary hereof notwithstanding.

Era il 1798 e gli Stati Uniti introducevano così le prime restrizioni severe rivolte ad arginare gli effetti dell'immigrazione. Ma il vero obiettivo non era tanto quello di impedire l'arrivo di nuovi immigrati, di cui anzi il paese aveva bisogno, ma di ostacolare la loro integrazione e l'acquisizione della cittadinanza e del connesso diritto di voto. Una preoccupazione tutta politica della maggioranza federalista, che temeva, nelle imminenti elezioni presidenziali, il prevalere degli avversari democratici-repubblicani, verso cui i nuovi immigrati sembravano nutrire maggior simpatia. Già allora la regolazione dell'immigrazione era percepita come un affare di politica interna.

Quale fosse il vero obiettivo di una legge adottata in condizioni di presunta emergenza, fu comunque un obiettivo mancato: i federalisti persero le elezioni e l'immigrazione proseguì indisturbata, assumendo presto dimensioni bibliche. Si calcola che nel secolo successivo furono almeno 35 milioni gli europei che arrivano negli Stati Uniti, contribuendo in modo decisivo alla crescita demografica del paese; e solo le misure adottate nel 1914, di nuovo avendo all'orizzonte l'emergenza della Grande Guerra, misero una stretta al flusso dell'immigrazione.

La dimensione dei flussi migratori del XIX secolo non si limitano a quelli diretti all'America del Nord. Si calcola che dall'Europa siano partiti più di 55 milioni di migranti, una cifra enorme (specie in rapporto ad una popolazione mondiale che solo a metà XIX secolo avrebbe superato 1,5 miliardi di esseri umani), causato in larga parte dalla miseria e dalla oppressione politica. L'emigrazione italiana raggiunse i 14 milioni di persone nel mezzo secolo che precedette la prima Guerra Mondiale (a fronte di una popolazione complessiva di circa 30 milioni). Il Mezzogiorno d'Italia rischiò di spopolarsi e questo allarmò la classe politica nazionale. Per decenni fu un tema che impegnò costantemente il Governo e il Parlamento.

Le tesi e le proposte che alimentarono il dibattito riecheggiano tesi e proposte che oggi, a un secolo e mezzo di distanza, vengono ripetute perché ormai l'Italia si sente minacciata, non dallo spopolamento causato dall'emigrazione (la crisi demografica sta in effetti minacciando lo spopolamento di molta parte del Mezzogiorno), ma dalla "invasione" degli immigrati. Le cose che si dissero e si fecero allora sono perfettamente corrispondenti alle cose che si dicono e scrivono oggi¹. Ci fu allora chi immaginò l'emigrazione come un "divellente" che libera la società dalla sua parte più turbolenta e violenta (a pensare così era anche un personaggio del livello di Mantegazza); oggi si paventa che con la barca degli immigrati vengano importati delinquenti e terroristi. Allora si denunciava il rischio che l'emigrazione causasse una crisi demografica e un crollo del mercato del lavoro, lasciando i latifondisti del Mezzogiorno privi di braccianti; ora si paventa che gli immigrati "tolgano il lavoro" alle fasce più deboli della popolazione. Allora si proponeva – e lo fece anche una circolare del Governo Menabrea del 1868 – di "dare alla gente del popolo una condizione conveniente", impedendo così "che quella povera gente e coi mezzi di trasporto resi così facili, e colle promesse dalle quali sono allettati, si decidesse di emigrare"; oggi qualche politico individua la soluzione del problema dell'immigrazione nello slogan "aiutiamoli a casa loro". Allora come oggi si optò per una "legislazione di polizia", volta a controllare e reprimere il fenomeno e a punire i migranti e chi ne agevola lo spostamento, perseguendo "le frodi e gli abusi degli agenti d'emigrazione"².

Perché evocare questi dati e precedenti nella premessa ad un libro che si occupa degli standard di tutela degli immigrati in Europa e dei limiti che rivelano gli strumenti giuridici a ciò apprestati? Per due buoni motivi.

Anzitutto perché occorre ricordare che l'emigrazione è un fenomeno ciclico che ha segnato la storia dell'umanità, anche del mondo moderno, quello dominato dalla internazionalizzazione dell'economia e del commercio. I flussi migratori del XIX secolo erano massicci, complessi e fatti di un andare e tornare continui di persone che si comportavano come uccelli migratori³. Se ciò era vero per la migrazione tra le sponde dell'Atlantico, lo era e lo è tanto di più per la migrazione tra le sponde del Mediterraneo, così vicine: il che ha indotto in passato tanti italiani a cercare lavoro in Algeria o Tunisia, allarmando il governo del Re. Ora che il fenomeno migratorio ha ripreso vigore, ma portando i migranti verso l'Europa, appare evidente quanto poco

¹ I riferimenti e le citazioni che seguono gli ho tratti da: F. THISTLETHWAITE, *Migration from Europe Overseas in the Nineteenth and Twentieth Century*, in *A Century of European Migration 1830-1930*, a cura di R.J. Vecoli e S.M. Sinke, Urbana 1991, 17 ss.; D. FREDA, *La regolamentazione dell'emigrazione in Italia tra Otto e Novecento: una ricerca in corso*, in *Historia et ius* 6/2014. Paper 9; ID., *Governare i migranti*, Torino, Giappichelli 2017; L. COVIELLO, *Emigranti dimenticati. Storie e testimonianze di lucani in Paraguay e in Uruguay*, Quad. di documentazione del Consiglio regionale Basilicata 2007, cap. 2.

Per un'analisi dei provvedimenti assunti o progettati dalle autorità italiane cfr. il commento di V. GROSSI, *La politica dell'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio (1868-1898)*, in *Rivista maittina* 1899, 269 ss.

² Così, commentando la legge speciale proposta da Crispi, V. GROSSI cit., 282

³ La metafora è di F. Thistlethwaite, op.cit. 26.

l'Unione europea e i suoi Stati siano attrezzati a fronteggiarla. Gli strumenti sono concepiti sullo stampo tradizionale del diritto d'asilo, strumento eccezionale che è del tutto inadeguato ad affrontare crisi migratorie che – come si scrive nell'*Introduzione* – si sono trasformate «da una situazione eccezionale momentanea e temporanea a una situazione eccezionale permanente». L'analisi della distanza tra le norme apprestate dall'Unione europea e dagli Stati aderenti e i problemi che pongono le crisi migratorie è condotta in questo libro con precisione e lucidità, mettendo in rilievo tutte le crepe che l'esperienza pone in luce e l'incapacità delle istituzioni di colmarle.

Un secondo motivo per cui uno sguardo rivolto al passato può essere utile ad introdurre questo libro è che così se ne mette in luce un merito specifico: quello di aver posto in evidenza il rischio che l'affannosa rincorsa a reperire qualche rimedio alle ricorrenti crisi migratorie finisca con abbassare la guardia nei confronti delle deroghe che le misure di emergenza, ripetute sino a normalizzarsi, introducono e giustificano minando i capisaldi dello Stato di diritto e della tutela delle libertà. È una vecchia storia, che si ripete ogni qualvolta ci si trovi impreparati ad affrontare qualche "crisi". La storia nordamericana ce lo mostra con chiarezza: ogni qualvolta si sia reagito ai pericoli "esterni" con misure repressive delle libertà costituzionali, queste poi si sono rivelate utili a reprimere il dissenso sul piano interno⁴.

Non occorre andare lontano per ritrovare conferme significative di quale minaccia derivi dalle leggi di emergenza. Basta ricordare cosa è accaduto dopo l'attacco terroristico alle Torri gemelle di New York nel 2001. Paesi che pur vantavano, e con enfasi, le proprie solide tradizioni costituzionali e liberali si piegarono alla "emergenza" approvando, una dopo l'altra, leggi restrittive dei più elementari diritti e delle connesse tutele: come il *Patriot Act 2001* negli Stati Uniti, l'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001* nel Regno Unito, il *Luftverkehrsicherheitsgesetz* in Germania. Nessuna di queste leggi sopravvisse però al controllo di costituzionalità dei giudici. Le ragioni sono spiegate nelle parole di Lord Hoffmann, che andrebbero scolpite nel marmo:

The real threat to the life of the nation, in the sense of a people living in accordance with its traditional laws and political values, comes not from terrorism but from laws such as these. That is the true measure of what terrorism may achieve⁵.

Oggi non è il terrorismo (o almeno, non direttamente) a opprimere la tutela dei diritti fondamentali, ma le crisi migratorie. Come in questo libro ben si argomenta, ad esse dovrebbe essere data una risposta seria e intelligente, tenendo le mani lontane dai diritti fondamentali e dalle garanzie dello Stato di diritto.

⁴ Cfr. G. STONE, *Perilous Times - Free Speech in Wartime*, New York – London, Norton & Co, 2004, il quale – significativamente – inizia la sua rassegna proprio dall'*Alien Act 1798*, citato all'inizio.

⁵ § 73 della sent. UKHL 56 [2004].

