

Capitolo 7

PERSONE SENZA DIRITTI: I MIGRANTI

1. L'IMMIGRAZIONE OGGI: DUE NOVITÀ RISPETTO AL PASSATO

La violazione più drammatica del principio di uguaglianza, in entrambe le sue dimensioni, è oggi, indubbiamente, il trattamento cui le nostre democrazie sottopongono i migranti. Costretti a fuggire dalle guerre, dalla fame e dalle *disuguaglianze* sostanziali provocate in gran parte dalle nostre politiche, presenti e passate, costoro incontrano, nei nostri paesi, le *discriminazioni* delle loro differenze personali legate al loro *status* di stranieri. Certamente il fenomeno migratorio non è nuovo. Sempre il proletariato è stato formato dai diversi flussi migratori: dall'emigrazione dalle campagne alle città nell'Inghilterra del Settecento e del primo Ottocento; dall'emigrazione irlandese e italiana negli Stati Uniti e nell'America Latina tra la fine dell'Ottocento e il primo Novecento; da quella dal Sud al Nord dell'Italia nel nostro secondo dopoguerra. Sempre i nuovi venuti sono stati oggetto di discriminazioni, di soprusi e di sfruttamento e messi in concorrenza con il vecchio proletariato, volta a volta mobilitato contro di loro da spinte e sentimenti xenofobi e razzisti. L'emigrazione odierna, tuttavia, presenta due drammatiche novità.

La prima novità consiste nella messa fuori legge e perciò

nella clandestinizzazione e nella penalizzazione dell'immigrazione irregolare. Questa pesante discriminazione rischia di compromettere, ben più di qualunque altro fenomeno migratorio del passato, l'identità democratica dei nostri paesi. Si è infatti creata una nuova, assurda figura sociale dalla quale questa identità è vistosamente contraddetta: quella della *persona illegale*, fuori legge in quanto persona, priva di diritti perché giuridicamente invisibile e perciò esposta a qualunque tipo di vessazione e sfruttamento; destinata a identificare un nuovo proletariato, discriminato giuridicamente e non più solo, come i vecchi immigrati, economicamente e socialmente; in contraddizione, perciò, con l'articolo 1 della Costituzione italiana, secondo il quale «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro» e quindi anche sul lavoro, oggi il più duro e il più sfruttato, degli immigrati.

La seconda novità è data dalle dimensioni di massa del fenomeno, dovute alle sue ragioni più che mai terribilmente vitali. L'emigrazione non è più, come in passato, all'interno dell'Occidente, ma si muove dai paesi del Sud del mondo, dapprima colonizzati e depredati e poi impoveriti e devastati dalla globalizzazione senza regole. Soprattutto, essa è un effetto dell'esplosione delle disuguaglianze globali più sopra ricordata, della miseria crescente e senza speranza, delle guerre, della fame e talora delle persecuzioni, quale fuga di massa dettata dalla necessità della sopravvivenza. Qualunque riflessione e qualunque politica razionale in materia di immigrazione dovrebbero perciò muovere dal riconoscimento di un dato di fatto irreversibile, frutto dell'iniquo assetto economico del pianeta: il fenomeno migratorio non è un'emergenza, ma un fatto strutturale e inarrestabile, che coinvolge ormai centinaia di milioni di persone, è in crescita costante ed è destinato a svilupparsi indefinitamente. Attualmente, secondo i dati relativi alla fine del 2015, i migranti nel mondo sono 244 milioni

(il 41% in più rispetto al 2000). In Italia sono 5.800.000, quasi il 10% della popolazione (tre volte di più rispetto al 2000); in Germania sono ben 12 milioni e 9 milioni nel Regno Unito. In Europa sono 76 milioni (erano 56 milioni nel 2000) e negli Stati Uniti sono 47 milioni. Nel mondo ben 65 milioni di persone – una persona su 113, in maggioranza bambini – sono state, solo nel 2015, costrette alla fuga.

2. UNA CONTRADDIZIONE ALLE ORIGINI DELLA CIVILTÀ GIURIDICA EUROPEA: LO "IUS MIGRANDI" COME DIRITTO UNIVERSALE E ASIMMETRICO

Si capisce che se prevarranno le attuali politiche di esclusione, non certo in grado di limitare il fenomeno ma solo di claudesimizzarlo e drammatizzarlo, l'Occidente rischia il crollo della credibilità di tutti i suoi conclamati valori. Le destre xenofobe temono che quelle che chiamano le "invasioni" dei migranti possano contaminare l'identità culturale dei nostri paesi. In realtà esse identificano tale identità con la *loro* identità reazionaria: con la *loro* falsa cristianità, con la *loro* intolleranza per i diversi, in breve con il *loro* più o meno consapevole razzismo. Laddove, al contrario, sono proprio le politiche di chiusura e di esclusione che stanno deformando e deturpando l'immagine dell'Italia e dell'Europa disegnata dalle nostre costituzioni e dalla Carta dei diritti dell'Unione Europea. L'Europa non sarà più – non è più – l'Europa civile della solidarietà, dello Stato sociale inclusivo, delle garanzie dell'uguaglianza e della dignità delle persone, bensì l'Europa dei muri, dei fili spinati, delle disuguaglianze per nascita e dei conflitti razziali. Sta infatti vivendo una duplice contraddizione: in primo luogo la contraddizione tra le pratiche di esclusione dei migranti quali non-persone e i valori di uguaglianza e libertà iscritti in tutte

le sue carte costituzionali e nella stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione; in secondo luogo quella tra la proclamata liberalizzazione della circolazione delle merci e dei capitali e la negazione, al contrario, della libera circolazione delle persone, pur teorizzata dalla filosofia politica occidentale alle origini dell'età moderna.

Per comprendere in tutta la loro gravità queste contraddizioni e i loro effetti perversi nella formazione della pubblica opinione, è utile andare indietro nel tempo: alla concezione originaria, agli inizi dell'età moderna, del fenomeno migratorio. Di solito l'idea delle frontiere chiuse viene oggi difesa, nel senso comune, come l'espressione, ovvia e scontata, di un legittimo diritto dei paesi di immigrazione, una sorta di collario della loro sovranità, concepita come qualcosa di analogo alla proprietà: "questa è casa nostra", è l'idea corrente, "e non vogliamo, a tutela della nostra proprietà e della nostra identità, che vi entri nessun estraneo". Giova allora ricordare che questo senso comune xenofobo – che è il principale responsabile delle attuali politiche, dirette demagogicamente a interpretarlo, ad assecondarlo e, di fatto, ad alimentarlo – contraddice non solo tutti i principi della nostra tradizione liberale, dall'uguaglianza ai diritti umani e alla dignità della persona, ma anche il più antico diritto teorizzato come naturale, oggi dimenticato e rimosso dalla nostra coscienza civile ma proclamato alle origini della civiltà giuridica occidentale: lo *ius migrandi*, appunto, ossia il diritto di emigrare.

Come ho già ricordato nel § 4 del primo capitolo, ben prima della teorizzazione hobbesiana del diritto alla vita e di quella lockiana dei diritti di libertà quali ragion d'essere del contratto sociale e dell'artificio statale, questo diritto di emigrare fu configurato dal teologo spagnolo Francisco de Vitoria, nelle sue *Relecciones de indis* svolte nel 1539 all'Università di Salamanca, come un diritto naturale universale e, insieme,

come il fondamento del nascente diritto internazionale¹. Sul piano teorico questa tesi si inseriva in una grandiosa concezione cosmopolitica dei rapporti tra i popoli informata a una sorta di fratellanza universale² e all'universale titolarità, oltre che dello *ius migrandi*, dello *ius communicationis ac societatis*, cioè del diritto di tutti di comunicare con tutti, dello *ius commercii*, dello *ius praedicandi et annuntiandi Evangelium*, dello *ius peregrinandi in illas provincias et illic degendi* e *ivi accipere domicilium*³. Sul piano pratico essa era chiaramente finalizzata alla legittimazione della conquista spagnola del Nuovo Mondo: anche con la guerra, in forza del principio *vim vi repellere licet*, ove all'esercizio di quegli edificanti diritti fosse stata opposta illegittima resistenza⁴. E la medesima funzione fu svolta da questo diritto nei quattro secoli successivi, allorché servì a

1 F. de Vitoria, *De indis recenter inventis relectio prior* (1539), in Id., *De indis et de iure belli relectiones. Relectiones theologicae* XII, a cura di E. Nys, Oceana, New York 1964, sect. III, 1, p. 257: «Parlerò ora dei titoli legittimi e pertinenti in forza dei quali è stato possibile sottoporre gli indigeni all'autorità degli spagnoli: 1. Il primo titolo è il principio che possiamo chiamare della naturale socialità e comunicazione tra gli uomini. 2. Se ne può trarre una prima conseguenza: gli spagnoli hanno il diritto di circolare in quei territori e di stabilivisi, senza però procurare danno agli indigeni, i quali non possono opporvisi».

2 Dal principio della «naturale socialità e comunicazione tra gli uomini» consegue che «per diritto naturale ci sono beni comuni, come l'acqua corrente, il mare, i fiumi e i porti, presso i quali, da qualunque parte provengano, è permesso alle navi, in base al diritto delle genti, di approdare (*Inti, De rerum divisione*). Si tratta infatti di beni di pubblica utilità. Per questo non è consentito a nessuno privare taluno del loro godimento. Ne deriva che gli indigeni recherebbero offesa agli spagnoli se vietassero loro l'accesso ai loro territori» (*Ivi*, 2, *prob. 10*, pp. 257-258).

3 *Ivi*, sect. III, pp. 257-263.

4 «Ne consegue che i barbari recherebbero offesa agli spagnoli, se impedissero loro l'esercizio delle loro ragioni» (*Ibid.*). «Se poi i barbari volessero proibire agli spagnoli l'esercizio dei suddetti diritti, come per esempio l'esercizio del diritto di commercio, allora gli spagnoli dovranno dapprima, con la ragione e la persuasione, manifestare scandalo e mostrare che non sono venuti per nuocere ma per essere pacificamente ospitati e per circolare [...]. Dopodiché, esposte queste ragioni, se i barbari non le dovessero accettare ma reagissero con violenza, allora gli spagnoli ben potranno difenderci e fare tutto ciò che conviene alla loro sicurezza, dato che *vim vi repellere licet*. Non solo. Potranno altresì, se non ci saranno altri modi per tacerli, armarsi e respingere le offese con la guerra» (*Ivi*, 6, p. 260). Rinvio, su questa edificante costruzione, al mio *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, Roma-Bari 1997, cap. I.

legittimare la colonizzazione del pianeta da parte delle potenze europee e le loro politiche di rapina e di sfruttamento.

Tutta la tradizione liberale classica, del resto, ha sempre considerato lo *ius migrandi* un diritto fondamentale. John Locke lo enunciò addirittura come una sorta di corollario del nesso tra autonomia individuale, lavoro, proprietà generata dal lavoro e sopravvivenza, giungendo a configurarlo, come ho ricordato nel § 2 del capitolo che precede, quale fattore essenziale della stessa legittimità del capitalismo: «Dio ha dato il mondo agli uomini in comune [...]. Egli l'ha dato per l'uso degli uomini industriosi e ragionevoli, e il lavoro è il titolo che l'uomo deve presentare per possederlo⁵. Ne deriva «che la stessa norma della proprietà, cioè a dire che ognuno possiede quel tanto di cui può far uso, può sempre valere nel mondo senza pregiudicare nessuno, poiché vi è terra sufficiente nel mondo da bastare al doppio di abitanti⁶ e il lavoro è sempre accessibile, quanto meno emigrando «nelle foreste vergini e negli incolti deserti dell'America», allora «lasciati allo stato naturale, senza dissodamento, coltivazione o agricoltura»⁷. Kant, a sua volta, enunciò ancor più esplicitamente non soltanto il «diritto di emigrare»⁸, ma anche il diritto di immigrare, che formulò come «terzo articolo definitivo per la pace perpetua» identificandolo con il principio di «una universale ospitalità»⁹. Si ricordi infine l'ar-

5 Locke, *Due trattati sul governo* cit., cap. V, § 35, pp. 264-265.

6 *Ivi*, § 36, pp. 266-267.

7 *Ivi*, § 37, p. 268.

8 «Il suddito (considerato come cittadino) ha il diritto di emigrare, perché lo Stato non potrebbe trattenerlo come sua proprietà» (Kant, *Principi metafisici della dottrina del diritto* cit., § 50, p. 528).

9 «Qui», scrive Kant, «non si tratta di filantropia ma di diritto, e quindi ospitalità significa il diritto di uno straniero che arriva sul territorio di un altro Stato di non essere da questo trattato ostilmente»; si tratta di «un diritto di visita, spettante a tutti gli uomini, cioè di entrare a far parte della società in virtù del diritto comune al possesso della superficie della terra, sulla quale, essendo sterica, gli uomini non possono disperdersi isolandosi all'infinito, ma devono da ultimo rassegnarsi a incontrarsi e a coesistere» (L. Kant, *Per la pace perpetua* [1795], in *Scritti* cit., pp. 301-302).

titolo 4 dell'*Acte constitutionnel* del 1793: «Ogni straniero di età superiore a ventuno anni che, domiciliato in Francia da un anno, viva del suo lavoro, o acquisiti una proprietà, o sposi una cittadina francese, o adottati un bambino, o mantenga un vecchio, è ammesso all'esercizio dei diritti del cittadino».

È chiaro che questo diritto di migrare fu fin dall'inizio vi-ziato da suo carattere asimmetrico. Benché formalmente uni-versale, era di fatto ad uso esclusivo degli occidentali, non es-sendo certo esercitabile dalle popolazioni dei "nuovi" mondi, a danno delle quali, al contrario, servì a legittimare conquiste, colonizzazioni e schiavizzazioni. Da allora, comunque, lo *ius migrandi* – il diritto di emigrare dal proprio paese, e conse-guentemente il correlativo diritto di immigrare in un paese diverso – è rimasto un principio elementare del diritto inter-nazionale consuetudinario, fino ad essere consacrato nella Di-chiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948: «Ogni individuo», stabilisce l'articolo 13, 2° comma della Dichiarazione, «ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese»¹⁰. E lo stesso principio è stato ripreso da quasi tutte le Costituzioni, inclusa quella italiana, che nell'articolo 35, 4° comma stabilisce che la Repubblica «riconosce la libertà di emigrazione».

Io penso che non dovremmo mai dimenticare queste non nobili origini dell'universalismo dei diritti fondamentali: af-finché la memoria di quel primo universalismo, cingicamente strumentale, nella formulazione del diritto di emigrare possa quanto meno generare una cattiva coscienza in ordine all'ille-gittimità morale e politica, ben prima che giuridica, delle no-stre leggi e delle nostre politiche contro gli immigrati. Quell'a-

¹⁰ «Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country». Il 1° comma dell'articolo 13 stabilisce che «ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini dello Stato».

simmetria, che di fatto faceva del diritto universale di emigrare un diritto dei soli occidentali a danno delle popolazioni dei nuovi mondi, si è oggi rovesciata. Dopo cinque secoli di co-lonizzazioni e rapine, di tratte di schiavi e massacri, non sono più gli occidentali ad emigrare nei paesi poveri del mondo e a conquistarli e a depredarli, ma sono al contrario le masse di affamati di quei medesimi paesi che premono alle nostre frontiere. E con il rovesciamento dell'asimmetria si è prodotto anche un rovesciamento del diritto. Oggi che l'esercizio del diritto di emigrare è diventato possibile per tutti ed è per di più la sola alternativa di vita per milioni di esseri umani, non solo se ne sono dimenticati l'origine storica e il fondamento giuridico nella tradizione occidentale, ma lo si reprime con la stessa feroce durezza con cui lo si brandì alle origini della civiltà moderna a scopo di conquista e colonizzazione.

3. RAZZISMO ISTITUZIONALE

Purtroppo le politiche e le leggi italiane contro l'immigra-zione, e più ancora quelle degli altri paesi europei, ignorano totalmente sia il carattere strutturale e inarrestabile del feno-meno migratorio, sia la loro contraddizione con tutti i valori sui quali si fondano le nostre democrazie, dal diritto alla vita alla dignità della persona, dal principio di uguaglianza al valore del lavoro. Queste leggi si basano su una discriminazione per ragioni di identità: sull'esclusione dei migranti come persone di per sé ontologicamente illegali, fuori legge, non-persone¹¹, a causa, precisamente, delle loro differenze per nascita. E val-gono perciò a confortare, ad assecondare e a fomentare, per

¹¹ A. Dal Lago, *Nonpersone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano 1999.

L'interazione che sempre sussiste tra diritto e senso comune, gli umori xenofobi e il razzismo endemico presenti nell'elettorato dei nostri paesi.

C'è infatti un nesso biunivoco tra integrazione e uguaglianza giuridica e, inversamente, tra disuguaglianza nei diritti e percezione di chi non ha diritti come disuguale e inferiore. È sempre stato così: nei rapporti di classe tra padroni e operai, nei rapporti di genere tra uomini e donne, nei rapporti tra cittadini e stranieri immigrati, ovviamente se poveri. Sempre, ieri l'inferiorità della donna e del proletario, oggi l'inferiorità dell'immigrato, sono state legittimate nel senso comune dalla loro mancanza di diritti e, insieme, assunte a giustificazione e a fondamento della stessa mancanza di diritti. Si è trattato di una legittimazione incrociata: dell'idea dei soggetti più deboli come inferiori ad opera della disuguaglianza giuridica, e della disuguaglianza giuridica ad opera della percezione razzista o classista o maschilista dei soggetti più deboli come inferiori. Se l'uguaglianza e la comunanza nei diritti sono un fattore di educazione civile, sollecitando la percezione del diverso come uguale, inversamente la disuguaglianza giuridica è un fattore di diseducazione, generando l'immagine dell'altro come inferiore naturalmente perché inferiore giuridicamente.

È un circolo vizioso. Proprio perché sfornito di diritti, l'immigrato viene avvertito come antropologicamente disuguale. E questa percezione razzista, a sua volta, vale a legittimare la discriminazione nei diritti. Quanto maggiore è l'emarginazione sociale prodotta dalla discriminazione giuridica, tanto maggiori sono la sollecitazione di leggi razziste e il consenso nei loro confronti, non già benché razziste ma precisamente perché razziste. Fomentare a livello sociale la rivolta contro i migranti è del resto una sperimentata strategia che accomuna sia le politiche populiste che quelle liberiste, le une e le altre dirette a tribalare la direzione del conflitto sociale: orientan-

dolo non già verso i più forti ma verso i più deboli, non più quale lotta di classe di chi sta in basso contro chi sta in alto, ma quale conflitto identitario di chi sta in basso contro chi sta ancora più in basso.

Questa aggressione velenosa ai soggetti più deboli, alimentata dal razzismo istituzionale espresso dalle leggi contro l'immigrazione, è il riflesso di una nuova, radicale asimmetria tra "noi" e "loro" che vale a sostituire, nei processi di formazione delle identità collettive, le vecchie identità e soggettività di classe. E l'asimmetria, giuridicamente formalizzata, che si manifesta nella difesa dei nostri tenori di vita, della nostra sicurezza e delle nostre incontaminate identità culturali anche a costo della morte di masse sterminate di esseri umani, avvertiti come "diversi" e quindi nemici, o criminali, o pericolosi o comunque inferiori. Ne risulta confermata la lucida diagnosi del razzismo formulata da Michel Foucault: ancor più che la causa, il razzismo è l'effetto delle oppressioni e delle violazioni istituzionali dei diritti umani; è la «condizione», egli scrisse, che consente l'«accettabilità della messa a morte» di una parte dell'umanità¹². In tanto, infatti, possiamo accettare che decine di migliaia di disperati vengano respinti ogni anno alle nostre frontiere, che vengano internati senza altra colpa che la loro fame e la loro disperazione, che magari affoghino nel tentativo di approdare nei nostri paradisi democratici, in quanto questa nostra accettazione sia sorretta dal razzismo. Questo ruolo del razzismo, del resto, ha una portata generale. In tanto possiamo tollerare che nei paesi poveri milioni di persone muoiano ogni anno per mancanza dell'acqua o del cibo, o per malattie non curate, in quanto consideriamo tutti costoro come inferiori. Non a caso il razzismo è un fenomeno

¹² M. Foucault, "Bisogna difendere la società" (1997), trad. it. di M. Bertani e A. Fontana, Feltrinelli, Milano 1998, p. 221.

moderno, sviluppatosi dopo la conquista del “nuovo mondo”, allorché i rapporti con gli “altri” furono instaurati come rapporti di dominio e occorreva perciò giustificarsi disumanizzando le vittime perché “diversi”. È il medesimo riflesso circolare che ha in passato generato l'immagine sessista della donna e quella classista del proletario come inferiori, perché solo in questo modo se ne poteva giustificare l'oppressione, lo sfruttamento e la mancanza di diritti. Ricchezza, dominio e privilegio non si accontentano di prevaricare. Pretendono anche una qualche legittimazione sostanziale.

3.1. SADISMO LEGISLATIVO. LA CRIMINALIZZAZIONE DELLO “STATUS” DI IMMIGRATO CLANDESTINO

Questo razzismo si è sviluppato, in Italia come in altri paesi europei, su due livelli istituzionali: al livello della legislazione, in contrasto con la Costituzione repubblicana, e al livello dell'amministrazione e delle prassi, che è a un gradino ancora più basso di illegittimità, essendo in contrasto con la stessa legislazione ordinaria. Le leggi e le prassi espresse da queste politiche – dalla criminalizzazione della stessa condizione di immigrato irregolare alle centinaia di ordinanze e circolari persecutorie, fino ai centri di permanenza per i rimpatri – compongono un cumulo di illegalità istituzionali che mina alla radice i fondamenti della nostra democrazia. Il loro scopo è mettere di fatto fuori legge l'immigrazione, condannarla alla clandestinità e perciò privare i clandestini di ogni diritto ed esporli ad ogni forma di oppressione e di sfruttamento. I loro tragici effetti sono le migliaia di persone che hanno perso la vita nel tentativo di raggiungere le nostre coste¹³, vittime della

disumanità dei nostri governi, immemori della lunga e dolorosa tradizione di emigrazione del nostro paese.

A livello legislativo si è prodotta la rottura più vistosa: il diritto di emigrare si è capovolto nel suo contrario, essendo stato il suo esercizio, in Italia, tramutato in reato dalla legge n. 94 del 15 luglio 2009. È stato questo il punto più basso della storia istituzionale della nostra Repubblica. La criminalizzazione degli immigrati clandestini e la creazione della figura della “persona illegale” hanno segnato un salto di qualità nella politica di esclusione e provocato un gravissimo mutamento di paradigma del diritto penale. Con questa legge – sicuramente la più indegna della storia della Repubblica – per la prima volta dopo le leggi razziali del 1938 è stato penalizzato, con l'introduzione del reato di immigrazione, non un fatto ma uno *status*, quello appunto di immigrato clandestino, in violazione di tutti i principi basilari dello Stato di diritto in materia penale: in primo luogo del principio di legalità, in forza del quale si può essere puniti solo per *ciò che si è fatto* e non per *ciò che si è*, per fatti illeciti e non per la propria identità; in secondo luogo il principio di uguaglianza, che esclude ogni discriminazione di condizioni personali e sociali, e quello della pari dignità delle persone; infine i principi di offensività e di colpevolezza, dato che la mancanza o anche la perdita del permesso di soggiorno a seguito, per esempio, di un licenziamento non sono affatto comportamenti dannosi e meno che mai sono ascrivibili alla responsabilità dell'immigrato, la cui sola colpa è di essere uno straniero irregolarmente residente in Italia.

Non solo. È stata affidata la competenza per questo reato ai giudici di pace: per diffidenza verso i giudici togati, o peggio

¹³ Secondo i dati riportati nel sito Open migration (<http://openmigration.org/analysis/mort-in-mare-nel-2016-mai-così-tanti-nel-mediterraneo/#/>), solo nel 2016 il

numero dei morti in mare è stato di 4.733, mai così alto da quando l'Unhcr, nel 2008, ha iniziato a contarli (<http://data2.unhcr.org/cn/situations/mciterranean/>); negli ultimi 15 anni sono morte, nel tentativo di penetrare nella fortezza Europa, più di 30.000 persone, di cui 4.273 nel 2015 e 3.507 nel 2014.

perché questa materia, che investe la vita e la dignità delle persone e i loro diritti fondamentali, è stata considerata di secondaria importanza. È stata prevista, per chiunque a titolo oneroso dia alloggio a uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipulazione del contratto di locazione, la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e la confisca dell'immobile, così condannando gli immigrati irregolari a non avere un tetto. È stata introdotta, dal Regolamento UE n. 603 del 26 giugno 2013, la sottoposizione di tutti gli immigrati alle impronte digitali. Sono stati cancellati, dall'articolo 6 del decreto Minniti n. 13 del 2017, chiaramente incostituzionale per violazione irragionevole del principio di uguaglianza, l'audizione dell'interessato, il contraddittorio e perfino l'appello contro il decreto del Tribunale che rigetta il ricorso dei richiedenti asilo: la vita di queste persone è evidentemente meno importante, per il nostro legislatore, di un credito di 100 euro, che si giova invece di tutti i gradi del giudizio.

Infine, l'ultimo, dolente capitolo: quello dei centri di accoglienza istituiti dalla legge Turco-Napolitano n. 40 del 1998, giustamente ribattezzati centri di identificazione e di espulsione dalla legge n. 125 del 2008 e ora denominati "centri di permanenza per i rimpatri". Questi centri, nei quali gli immigrati possono essere reclusi fino a tre mesi, sono luoghi di detenzione e segregazione di persone che non hanno fatto nulla di male, ma che vengono private di qualunque diritto, senza neppure le tutele istituite per la stessa pena della reclusione carceraria, a cominciare dal ruolo di controllo della magistratura di sorveglianza. Ogni possibile abuso o vessazione che in essi si verifica resta perciò fuori dalla visibilità e dal controllo giurisdizionale. Per questo, il minimo che si può pretendere è che a questi centri siano estesi tutti i diritti e le garanzie previste in materia di libertà personale: anzitutto la garanzia dell'*habeas corpus* stabilita dall'articolo 13 della nostra Costituzione sulla

competenza dell'autorità giudiziaria in ordine a qualunque limitazione della libertà personale; in secondo luogo l'assistenza di un difensore o di autorità garanti, quanto meno a tutela del diritto d'asilo; in terzo luogo le garanzie previste dalle norme sull'esecuzione penale e, in particolare, le svariate forme di visita, di ispezione e di rapporto con l'esterno, in grado di ridurre l'invisibilità che è sempre il presupposto dell'arbitrio e dell'illegalità.

3.2. SADISMO BUCROCRATICO.

UN DIRITTO AMMINISTRATIVO ANTUMANITARIO

La cosa più sconcertante è che queste leggi non sono bastate a soddisfare le pulsioni razziste presenti nella società e nella pubblica amministrazione. Si è sviluppato, in contrasto con la stessa legislazione, un fitto sottobosco amministrativo di norme e di prassi persecutorie, fatto da un lato dalle circolari del ministro dell'Interno e, dall'altro, dai cosiddetti "patti territoriali per la sicurezza" e dalle centinaia di ordinanze emesse dai sindaci, soprattutto nei comuni governati dalla Lega Nord. Accade così che molti sindaci richiedano nelle loro ordinanze, per la prestazione di pubblici servizi come l'accesso alle scuole, o agli asili o alle case popolari, requisiti e condizioni non previsti dalla legge ma di fatto assolutamente cogenti; o che semplicemente discriminino gli stranieri, impedendone o ostacolando le iscrizioni all'anagrafe o i matrimoni con cittadini italiani; o che le circolari ministeriali impungano, per esempio per il rinnovo del permesso di soggiorno, adempimenti, o restrizioni o certificazioni rese note all'interessato solo al momento del loro rifiuto e magari il giorno prima della scadenza¹⁴. La vita di

¹⁴ Si veda l'ampia casistica di tali vessazioni nel saggio di I. Giorgia, *La socializzazione dell'arbitrio: alcune note sulla gestione autoritaria dei movimenti migratori in*

un essere umano viene così travolta dall'assenza di un timbro o di altre banali e di solito inutili formalità e affidata all'incertezza e all'arbitrio. Ovviamente tutte queste misure sono in via di principio suscettibili di impugnazione, per violazione di legge, davanti alla giurisdizione amministrativa. Ma è chiaro che l'immigrato – per ignoranza, per il costo del contenzioso o anche solo per i tempi ristretti imposti dalle scadenze – non è in grado di far valere i suoi diritti violati.

Questo «sistema di governo per circolari», questo «infra-diritto amministrativo», come lo ha chiamato Iside Giergji¹⁵, benché in via di principio subordinato alla legge e perciò giuridicamente illegittimo se con questa in contrasto, è pertanto ben più effettivo e vincolante delle leggi medesime. Per due ragioni: perché gli uffici amministrativi a livello locale, a causa dell'organizzazione gerarchica della pubblica amministrazione, si sentono soggetti, ben più che alla legge, a queste circolari e a queste ordinanze, emanate, ancorché illegittimamente, dagli organi cui essi sono direttamente subordinati; e perché questi medesimi uffici, a causa del riflesso ortusamente burocratico che accomuna tutti i pubblici uffici, avvertono sempre, inconsapevolmente, come legittimo assai più il rifiuto che l'accoglimento di qualsiasi istanza, assai più la negazione che il riconoscimento e la tutela dei diritti.

C'è stato poi un ultimo provvedimento, di tutti il più crudele, che ha coronato questo diritto amministrativo antiumanitario. È il cosiddetto “codice di condotta” per le operazioni di salvataggio in mare dei migranti elaborato dal ministro dell'In-

terno Minniti, nell'agosto 2017, a seguito di una veggignosa campagna di denigrazione e diffamazione delle organizzazioni non governative impegnate nel salvataggio dei migranti e colpevoli, con le loro navi di volontari nel Mediterraneo, di aver salvato dal naufragio, nel solo 2016, ben 46.796 persone. Si tratta di uno strano provvedimento, contenente 13 regole la cui sottoscrizione è stata imposta alle organizzazioni non governative impegnate nelle operazioni di salvataggio. È chiaro che un simile “codice” non può porre alcun limite all'obbligo di legge, imposto a qualunque imbarcazione dagli articoli 489 e 490 del Codice della navigazione, di prestare soccorso in mare a qualunque persona in difficoltà. È altrettanto chiaro che nessuna conseguenza giuridica può seguire dalla sottoscrizione o dal rifiuto di sottoscrivere le 13 regole del codice Minniti. Di fatto, tuttavia, l'ottemperanza di taluna di queste regole – come il divieto di entrare nelle acque libiche, o quello di comunicare con le imbarcazioni in difficoltà, o quello di trasferire i migranti salvati su altre navi onde potersi dedicare ad altri salvataggi, o l'accertazione della presenza a bordo di militari in armi – limita pesantemente le capacità operative delle navi dei volontari e sarà perciò responsabile di maggiori naufragi e stragi per omissioni di soccorso.

Soprattutto, poi, le azioni di salvataggio delle navi dei volontari sono state impedito – al punto che molte di esse hanno dovuto rinunciare – da una seconda misura adottata il 28 luglio dal nostro governo: la missione di navi militari italiane in Libia per bloccare le imbarcazioni dei migranti, autorizzata il 2 agosto a grande maggioranza dal Parlamento. Naturalmente nessun atto di violenza da parte della nostra missione sarà giuridicamente lecito. Tuttavia, il linguaggio burocratico della deliberazione del governo – «fornire supporto alle forze di sicurezza libiche per le attività di controllo e contrasto dell'immigrazione illegale e del traffico di esseri umani mediante un

Italia, in Basso (a cura di), *Razzismo di stato* cit., pp. 439-466. Si vedano inoltre, sulle ordinanze comunali contro i migranti, A. Lorenzani, *Discriminazioni razziali ed etniche nelle ordinanze dei Sindaci e negli ordinamenti municipali*, in D. Tega (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Armando, Roma 2011, pp. 205-218; R. Cannarata, *Indirizzo a chi? Diritti e discriminazioni allo specchio*, Giappichelli, Torino 2012, cap. 6, pp. 153-171.

¹⁵ Giergji, *La penalizzazione dell'abbandono*, pp. 444 e 445.

dispositivo aeronavale e integrato da capacità ISR (*Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*)» – non lascia dubbi sul senso della missione: aiutare le navi libiche a compiere gli atti di costrizione e violenza non consentiti alle nostre navi e a riportare a terra i migranti, onde siano precipitati nell'inferno degli spaventosi lager libici¹⁶ e siano comunque sottratti ai nostri occhi le violazioni dei diritti umani, le torture e gli assassinii che contro di essi si commetteranno. Il principale scopo delle due misure è stato così raggiunto: soddisfare, in una gara mai definitivamente vinta tra maggioranza e opposizione, il razzismo, la xenofobia e le paure dell'elettorato. Ed è penoso che sia questo soltanto il terreno sul quale il nostro ceto politico riesce a rappresentare unanimemente gli umori della società, e la nostra Europa, a sua volta, ha ritrovato una sua perversa concordia e unità.

4. GLI EFFETTI PERVERSI DELLE POLITICHE DI ESCLUSIONE

Tutte queste norme e queste misure non sono solo manifestazioni di sadismo legislativo o burocratico. Esse esprimono l'immagine dell'immigrato come "cosa", non-persona, il cui solo valore è quello di mano d'opera a basso costo per lavori troppo faticosi o pericolosi o umilianti: una risorsa, dunque, per l'economia nazionale, un ottimo affare per gli imprenditori, un'assistenza insostituibile per i nostri anziani e i nostri malati, un contributo alle nostre pensioni delle quali essi non potranno

quasi mai godere – tutto, fuorché un essere umano titolare di diritti al pari dei cittadini.

Questa immagine dell'immigrato come cosa e il veleno razzista da essa iniettato nel senso comune non sono affatto un effetto non voluto dal legislatore. Sono al contrario esattamente l'immagine e il veleno che queste leggi, per i loro intenti demagogici, vogliono trasmettere e inculcare nella società. Valgono, ancor più che per i loro effetti sul mercato del lavoro, per la loro carica simbolica. Queste norme e queste pratiche non si limitano a riflettere il razzismo diffuso nella società, ma sono esse stesse norme e pratiche razziste – le odierne "leggi razziali", possiamo ben chiamarle, a distanza di 80 anni da quelle di Mussolini – che quel razzismo valgono ad assecondare e a fomentare. Certamente esse sono anche funzionali agli interessi dei datori di lavoro, dato che rendono possibile il massimo sfruttamento e conseguentemente una generale svalorizzazione di tutto il lavoro salariato. Ma soprattutto esse riflettono e alimentano lo stereotipo dell'immigrato-delinquente costruito dalla demagogia securitaria: la tendenza a stigmatizzare come pericolosi e potenzialmente criminali non già singoli individui sulla base dei reati commessi, ma intere categorie di persone sulla base della loro identità e differenza etnica.

Le campagne contro gli immigrati si intrecciano così con quelle sulla sicurezza, assecondandole ed essendone assecondate, insieme ai pregiudizi e a luoghi comuni che le une e le altre, facendo leva sulla paura, valgono a rafforzare. Ne risulta un immaginario razzista, che vede negli immigrati dei potenziali criminali, dei nuovi barbari e, insieme, una minaccia alla nostra cosiddetta identità culturale e nazionale. La costruzione di questo immaginario, peraltro, non corrisponde solo a un pregiudizio razzista. Serve anche a costruire identità nemiche; a mobilitare l'opinione pubblica, soprattutto quella dei soggetti più deboli, nei confronti di soggetti ancor più deboli;

¹⁶ Sul «Washington Post» del 2 luglio 2017, così vengono descritti dal giornalista Sudarsan Raghavan i luoghi di reclusione dei migranti: «Le porte del centro di detenzione erano sbarrate. Chiusi dentro, centinaia di migranti con almeno 20 persone stipate in una cella. Scheletrici e a piedi nudi gli uomini guardavano attraverso la piccola apertura quadrata della porta di metallo, mentre la puzza di urina e l'odore dei corpi restavano appesi nell'aria vizziata [...]. Incapaci di pagare le cifre esorbitanti dei trafficanti o raggirati dai trafficanti, i disperati della terra sono ridotti in schiavitù, torturati o costretti alla prostituzione».

a cambiare il senso comune intorno alla devianza e al diritto penale, sollecitando l'allarme sociale non già contro i delitti dei potenti – le corruzioni, i peculati, le grandi bancarotte, le devastazioni dell'ambiente – bensì contro il piccolo spaccio di droga, i furti e in generale i delitti di strada commessi da immigrati irregolari che non a caso riempiono le cronache televisive non meno delle carceri.

Ebbene, dobbiamo essere consapevoli che le politiche e le leggi prodotte da questo razzismo istituzionale possono solo aggravare tutti i problemi che si illudono di risolvere. Mentre non saranno mai in grado di fermare l'immigrazione, hanno come unico effetto l'aumento esponenziale del numero dei clandestini e della loro emarginazione sociale, inevitabilmente criminogena. Spingendo gli immigrati nell'illegalità, esse li consegnano al controllo delle mafie, accentuando disuguaglianze ed esclusioni e, con esse, l'odio e la rivolta del resto del mondo nei confronti dell'Occidente con l'inevitabile seguito di violenze e terrorismo. È infatti evidente che la condizione di debolezza e di inferiorità degli immigrati, tanto più se clandestini, finisce inevitabilmente – come insegna l'esperienza di tutti i fenomeni migratori, primo tra tutti l'emigrazione italiana negli Stati Uniti nella prima metà del secolo scorso – per spingerli nell'illegalità, alla ricerca della solidarietà e della protezione di altri immigrati, soprattutto connazionali, e per consegnarli, magari, al controllo delle mafie. Sempre, infatti, le politiche di esclusione e repressione anziché di inclusione e integrazione equivalgono a potenti fattori criminogeni: giacché sempre, in società segnate come le nostre da disuguaglianze crescenti, quanti sono esclusi dalla società civile e legale sono esposti ad essere inclusi, come manovalanza delinquenziale, nelle comunità incivili e criminali, a loro volta disposte a reclutare ad includere quanti sono esclusi e criminalizzati dalla società civile. Soprattutto, poi, trattare i migranti islamici come

nemici equivale oggi a trasformarli effettivamente in nemici, e perciò a fare il gioco del terrorismo jihadista, che proprio sulla base della sua autorappresentazione come nemico, in guerra con l'Occidente, legittima il suo odio e i suoi assassinii. Per questo occorre essere consapevoli della complementarità e della convergenza tra sicurezza e integrazione sociale. Una politica a garanzia della sicurezza richiede esattamente l'opposto dell'emarginazione sociale e dell'invisibilità prodotta inevitabilmente dalla clandestinità: richiede politiche di inclusione, ben più che di esclusione, in attuazione del principio di uguaglianza in entrambe le sue dimensioni e sulla base della garanzia agli immigrati di tutti i diritti fondamentali.

5. I MIGRANTI COME POPOLO COSTITUENTE DI UN NUOVO ORDINE MONDIALE

Questa feroce durezza delle politiche italiane ed europee in tema di immigrazione sta producendo la deformazione dell'identità dell'Europa: non più l'Europa dei diritti che fino a pochi anni fa costituiva un modello per i progressisti di tutto il mondo, ma un'Europa divisa e depressa, nuovamente in preda agli egoismi nazionali, ai populismi xenofobi, alle rivalità, alle recriminazioni, ai risentimenti, ai rancori, alle paure e alle reciproche diffidenze. L'Unione Europea era nata per porre fine ai razzismi, alle discriminazioni e ai genocidi: non per dividere e per escludere, ma per unificare e includere sulla base dei comuni valori dell'uguaglianza, della solidarietà, della dignità della persona e dei diritti fondamentali di tutti. Oggi sta contraddicendo quel ruolo. Con le politiche di austerità imposte ai paesi membri e con la limitazione della libera circolazione delle persone, e più che mai dei migranti, l'Unione Europea sta mettendo gli Stati membri gli uni contro gli altri, e all'interno

degli Stati i ricchi contro i poveri, i poveri contro gli immigrati, i penultimi contro gli ultimi. Sta moltiplicando, con le leggi contro l'immigrazione, le disuguaglianze di *status*, per nascita, tra cittadini *optimo iure*, semi-cittadini più o meno stabilmente regolarizzati e clandestini ridotti allo *status* di persone illegali o non-persone. Soprattutto, sta consentendo una strage quotidiana di persone che fuggono dalla miseria, dalle guerre, dal terrore e dalle loro città ridotte a cumuli di macerie, che in migliaia ogni anno affogano in mare nel tentativo di raggiungere l'Europa e in centinaia di migliaia si affollano ai nostri confini contro barriere e fili spinati, lasciati al freddo e alla fame, dispersi e malmenati dalle nostre polizie.

Ovviamente la prospettiva di un superamento delle frontiere e di un'effettiva universalizzazione dei diritti fondamentali può oggi apparire un'utopia. Dobbiamo tuttavia riconoscere che la storia della civiltà è anche una storia di utopie (bene o male) realizzate, mentre al contrario le frontiere, i muri e i fili spinati sono soltanto i fragili e inutili segni della nostra insicurezza, con i quali ci illudiamo di frenare un fenomeno inarrestabile e di proteggere le nostre privilegiate condizioni di vita separandoci dal resto del mondo ed evitando di affrontare le cause dell'emigrazione di massa provocata in gran parte dalle nostre stesse politiche.

Soprattutto, dobbiamo riconoscere che la sfida oggi rivolta dal principio di uguaglianza alla cultura e alla politica democratica è il raggiungimento – sulla base di un costituzionalismo mondiale già normativamente designato dalle tante convenzioni internazionali dei diritti ma ancora privo di garanzie – di un sistema politico che neghi finalmente la cittadinanza: sopprimendola come *status* privilegiato cui conseguono diritti non riconosciuti ai non cittadini, o al contrario istituendo una cittadinanza universale; e dunque, in entrambi i casi, superando la dicotomia “diritti dell'uomo/diritti del cittadino” che

figura nella Dichiarazione del 1789, riconoscendo a tutti gli uomini e le donne del mondo i medesimi diritti fondamentali solo perché persone e così realizzando l'uguaglianza formale e liberale delle differenze sulla base dell'uguale valore e dignità di tutti gli esseri umani. Per quanto possa apparire irrealistica, questa prospettiva lo è sicuramente assai meno di quanto dovette sembrarlo, poco più di due secoli fa, la sfida alle disuguaglianze dell'*ancien régime* lanciata dalle prime Dichiarazioni dei diritti e l'utopia dell'uguaglianza nei diritti fondamentali che allora animò l'illuminismo giuridico e poi l'intera storia del costituzionalismo e della democrazia.

Certamente le attuali politiche contro gli immigrati non consentono nessun ottimismo. Ma forse sono proprio queste politiche a coltivare un'utopia giuridica: l'idea che la pressione degli esclusi ai nostri confini possa essere fronteggiata con le leggi e che le frontiere chiuse possano convivere con un futuro di pace. La vera opposizione non è perciò tra realismo e utopismo, ma tra realismo dei tempi brevi e realismo dei tempi lunghi. Intendo dire che l'ipotesi più irrealistica è oggi che le disuguaglianze e la povertà possano seguitare a crescere illimitatamente e le nostre ricche democrazie possano a lungo continuare a basare i loro spensierati tenori di vita sulla fame e la miseria del resto del mondo. Tutto questo è inverosimile. Benché irrealistico nei tempi brevi, il progetto di un costituzionalismo internazionale basato sull'uguaglianza di tutti gli esseri umani, già normativamente instaurato dalle tante carte sovranazionali dei diritti, rappresenta, nei tempi lunghi, la sola alternativa realistica al futuro di guerre, di distruzioni ecologiche, di fondamentalismi, di razzismi, di conflitti inintermici, di attentati terroristici e di crescita della fame e della miseria che proverrebbe dal suo fallimento.

In questa prospettiva dobbiamo riconoscere che le migrazioni e il nomadismo crescente della popolazione mondiale

— per migrazioni necessitate, ma anche per migrazioni non forzate — non potranno non ridisegnare gli spazi della politica e del diritto, disancorandoli dagli spazi nazionali ed allargandoli a quelli transnazionali. E non potranno non porre all'ordine del giorno la questione politica della costituzionalizzazione della globalizzazione: che non può continuare a consistere soltanto nella globalizzazione dei mercati e dei capitali — in breve nell'odierna sostituzione alle sovranità degli Stati della sovranità anonima, impersonale e irresponsabile dei mercati finanziari —, ma deve essere assunta nei tempi lunghi, e prefigurata fin da ora, come il terreno di una necessaria rifondazione della politica, del diritto e della democrazia sulla base dell'uguaglianza di tutti nei diritti umani, a cominciare dal diritto di libera circolazione sul pianeta.

Per questo possiamo ben dire che il popolo dei migranti è oggi il *soggetto costituente* di un nuovo ordine mondiale e, al tempo stesso, dell'umanità come soggetto giuridico. Per due ragioni, l'una legata alle spaventose *disuguaglianze materiali* da cui sono provocate le migrazioni, l'altra legata alle tante *differenze di identità* dalle quali il popolo dei migranti è attraversato.

La prima ragione è di carattere oggettivo. È certo che l'Occidente non affronterà mai seriamente i problemi che sono all'origine delle migrazioni — le disuguaglianze, la miseria, la fame, le guerre, le devastazioni ambientali provocate in gran parte dalle sue stesse politiche — se non li sentirà come propri. E non li sentirà mai come propri se non si sentirà minacciato direttamente dalla pressione demografica che proviene da quei paesi e non dovrà fronteggiare, dopo aver occupato prima con le sue conquiste e le sue rapine e poi con le sue promesse il mondo intero, la fuga dai loro mondi devastati delle popolazioni disperate che oggi premono alle sue frontiere. I diritti fondamentali, come l'esperienza insegna, non cadono mai

dall'alto, ma si affermano solo allorquando la pressione di chi ne è escluso alle porte di chi ne è incluso diventa irresistibile.

La seconda ragione è di carattere soggettivo. Sarà forse il popolo meticcio ed oppresso dei migranti, con le sue infinite differenze culturali, religiose e linguistiche, che produrrà un nuovo mutamento di paradigma della democrazia — dalle democrazie nazionali alla democrazia sovranazionale e cosmopolita — basato sull'integrazione, sull'uguaglianza e sulla convivenza pacifica di tutti gli esseri umani. Sarà il fenomeno migratorio il *fatto costituente* destinato, quale istanza e veicolo dell'uguaglianza, a rivoluzionarie i rapporti tra gli uomini. Saranno forse i processi di integrazione e di reciproco scambio tra migranti e residenti che varranno a unificare l'umanità in un unico popolo globale, inevitabilmente meticcio perché formato dall'incontro e dalla contaminazione di più nazionalità e di più culture, senza più differenze privilegiate né differenze discriminate, senza cittadini né stranieri perché tutti accomunati dalla condivisione, finalmente, di un unico *status*, quello di persona umana, e dal pacifico riconoscimento dell'uguale dignità di tutte le differenze. L'alternativa, dobbiamo saperlo, è un futuro di regressione globale, segnato dallo sviluppo delle disuguaglianze e delle discriminazioni, dei razzismi e delle paure e, insieme, della violenza, delle guerre, dei terrorismi e della generale insicurezza.