

Michele Pifferi

Paure dello straniero e controllo dei confini. Una prospettiva storico-giuridica

1. *La storica paura dell'immigrazione di massa*

Le riflessioni di Roberto Cornelli sulla paura della criminalità, le cause sociologiche e culturali che la generano ed alimentano, l'utilizzo politico che ne viene fatto, il rapporto tra il sentimento individuale e collettivo e le scelte legislative o di politica criminale, offrono utili chiavi di lettura allo storico del diritto per avviare un dialogo diacronico interdisciplinare. In questo contributo cercherò, in particolare, di rileggere alcune esperienze storiche in tema di *ius migrandi* e criminalizzazione degli immigrati alla luce di interpretazioni orientate dalla logica della paura. Cornelli individua nella letteratura sulla paura della criminalità quattro tesi esplicative che rinviano, rispettivamente, al «legame tra paura, rischio e politiche» ed al fatto che queste ultime «sono solitamente innescate non tanto dal potenziale di pericolo contenuto in un certo evento, quanto dal coagularsi di insicurezze di vario tipo attorno a quel fenomeno che, a seconda dei periodi, presenta le caratteristiche più idonee ad attrarre l'attenzione pubblica»; al senso di declino della civiltà o di scontro di civiltà generato dal confronto con nuovi 'barbari' che genera nella collettività forti incertezze e paure per il futuro; ad inquietudini collettive «riformulate in una domanda di sicurezza capace di espandersi ad ogni aspetto della vita sociale»; ed, infine, alle ricadute negative di tali paure sulla tenuta del sistema democratico con una conseguente «restrizione dei diritti, sia generale che selettiva per alcune categorie di persone»¹. Nessuna di queste tesi, tuttavia, sembra rispondere all'interrogativo del perché proprio la paura della criminalità (e, nel nostro caso, della criminalità connessa al fenomeno migratorio) prevalga nei sentimenti e nei discorsi pubblici: Cornelli ricorre, mutuando un'espressione di Carlo Ginzburg, al tema della «“circolarità della produ-

¹ R. Cornelli, *La politica della paura tra insicurezza urbana e terrorismo globale*, «Criminalia», 2017, pp. 239-240.

zione sociale della paura”², spostando così l’attenzione dalla paura come strumento nelle mani dei gruppi dominanti per conservare il loro potere alla paura come «un prodotto e, al tempo stesso, un elemento caratterizzante una “mentalità collettiva”, trasversale e diffusa, un “universo simbolico” che dà le coordinate per percepire, sentire e agire e che ha forti relazioni con l’ordine istituzionale»³.

Mi pare che tali argomenti possano essere utilmente impiegati per comprendere come la cultura giuridica abbia affrontato il fenomeno dell’immigrazione di massa in età moderna, soprattutto nei decenni a cavallo tra Otto e Novecento, costruendo regole per i controlli dei confini e legittimando modelli di cittadinanza esclusiva in evidente contraddizione con il modello di stato sociale e con le garanzie costituzionali riservate ai cittadini. Il tema della paura, del suo impatto sulle politiche securitarie e della sua dimensione collettiva, sarà qui assunto come strumento di analisi e comprensione delle logiche giuridiche che hanno portato, in diversi momenti e contesti storici, a rappresentare il soggetto migrante come pericoloso, fattore scatenante di paure sociali e pertanto oggetto principale di campagne politiche costruite sulla promessa di una più rigorosa difesa dei confini, seguite da una spesso scarsa volontà o capacità di realizzarla. Il fatto che oggi «i migranti siano indicati come “classe pericolosa” e si utilizzi ogni strumento disponibile per tentare di tenerli fuori dai confini fisici e giuridici delle democrazie occidentali»⁴ è un dato corroborato da una ricca letteratura scientifica, che va dagli studi giuridici e sociologici sulla *crimmigration*⁵ o la *border criminology*⁶, ai lavori che criticano la natura penale della detenzione degli stranieri nascosta dietro un’etichetta amministrativa⁷. Studi recenti hanno mostrato come, in molti stati oc-

² R. Cornelli, *La paura nel campo penale. Una riflessione sull’intreccio tra paura, violenza e ordine come tratto costitutivo delle società moderne*, «Questione Giustizia», <http://www.questionegiustizia.it/articolo/la-paura-nel-campo-penale_07-09-2016.php>, settembre 2016.

³ *Ibidem*.

⁴ Cornelli, *La politica della paura* cit., p. 257; cfr. anche A. Ceretti, R. Cornelli, *Oltre la paura. Cinque riflessioni su criminalità, società e politica*, Milano, Feltrinelli, 2013, in particolare cap. 3, pp. 85 ss., dove si sostiene che «Paura, disgusto e odio sono sentimenti sociali che, in certi contesti, si accumulano e convergono su (s)oggetti prescelti perché altri possano dotarsi di una legittimazione socio-politica» (p. 95).

⁵ Cfr. il pionieristico lavoro di J. Stumpf, *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power*, «American University Law Review», 56, 2, 2006, pp. 367-419; per una revisione aggiornata del concetto, con particolare riferimento alla situazione italiana, cfr. A. Spina, *La crimmigration e l’espulsione dello straniero-massa*, «Materiali per una storia della cultura giuridica», 47, 2, 2017, pp. 495-513.

⁶ Cfr. ad es. M. Bosworth, *Border Criminologies: How migration is changing criminal justice*, in M. Bosworth, C. Hoyle, L. Zedner (eds.), *Changing Contours of Criminal Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 213-226; S. Pickering, M. Bosworth, K. Franko Aas, *The Criminology of Mobility*, in S. Pickering, J. Ham (eds.), *The Routledge Handbook on Crime and International Migration*, London-New York, Routledge, 2015, pp. 382-395.

⁷ Solo a mo’ di esempio, cfr. M. Bosworth, *Immigration Detention, Punishment and the Transform-*

cidentali, le paure dell'eccessivo numero di immigrati o della loro composizione, in termini di paese di provenienza, religione e condizione economica, sono fondate su percezioni sbagliate dei dati reali: i pregiudizi e la disinformazione sulla vera portata del fenomeno migratorio sono, tuttavia, molto radicati nelle popolazioni native, inducono a credere che le garanzie dello stato sociale siano minacciate da una loro estensione ai non cittadini, suscitano timori di un peggioramento della situazione economica ed occupazionale, alimentano forti sentimenti di ostilità verso gli stranieri e la loro accoglienza, sono manipolati e fomentati dai partiti politici che fanno del contrasto all'immigrazione il punto chiave dei loro programmi elettorali⁸. La paura fondata su falsi presupposti e stereotipi, ulteriormente incrementata dal corto circuito mediatico⁹, porta all'adozione di politiche restrizioniste ed all'emanazione di norme particolarmente rigide sul controllo dei confini.

Le conclusioni cui giungono queste ricerche si prestano ad un confronto con il passato, su come la migrazione di massa abbia rappresentato, almeno a partire dall'età moderna caratterizzata dall'accentramento del potere politico nello stato, un problema di difficile soluzione dal punto di vista giuridico. Lo spostamento di ingenti quantità di persone da un paese ad un altro ha storicamente generato sentimenti di paura, in relazione alla tenuta di istituzioni ancor fragili, alla capacità dei sistemi democratici di integrare i nuovi arrivati senza perdere i propri caratteri tipici, al rischio di perdita della propria identità razziale, religiosa e culturale, al peggioramento del proprio standard di vita causato dall'abbassamento salariale o da crisi occupazionali dovuti all'ingresso di manodopera non qualificata, al senso di insicurezza sociale provocato dall'aumento della criminalità degli immigrati.

mation of Justice, «Social & Legal Studies», 28, 1, 2019, pp. 81-99; M. Bosworth, *Inside Immigration Detention*, Oxford, Oxford University Press, 2014; tr. it. *La "galera amministrativa" degli stranieri in Gran Bretagna. Un'indagine sul campo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, con in appendice A. Pugiotto, *Di qua dalla Manica: la "galera amministrativa" degli stranieri in Italia*, pp. 363 ss.; G. Campesi, G. Fabini, *La detenzione della "pericolosità migrante"*, «Materiali per una storia della cultura giuridica», 47, 2, 2017, pp. 515-531; M. Pelissero, *Il vagabondo oltre confine. Lo statuto penale dell'immigrato irregolare nello Stato di prevenzione*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Macerata, eum, 2012, pp. 35-85.

⁸ Il riferimento è, in particolare, allo studio di A. Alesina, A. Miano, S. Stantcheva, *Immigration and Redistribution*, «NBER Working Paper», n. 24733, <<http://www.nber.org/papers/w24733>>, june 2018, che prende in esame Francia, Germania, Italia, Svezia, Inghilterra e Stati Uniti; alla ricerca curata da M. Valbruzzi, *Immigrazione in Italia: tra realtà e percezione*, Istituto Cattaneo, <<http://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/08/Analisi-Istituto-Cattaneo-Immigrazione-realt%C3%A0-e-percezione-27-agosto-2018-1.pdf>>, agosto 2018; ed a B. Duff, *The Perils of Perception. Why We're Wrong About Nearly Everything*, London, Atlantic Books, 2018, cap. 4.

⁹ Alesina, Miano, Stantcheva, *Immigration and Redistribution*, cit., p. 36: «The more natives are misinformed, the more they become averse to immigrants and redistribution, and the more they may look for confirmation of their views in the media. As a result, the media has an incentive to offer information supporting these views».

Molte delle dinamiche che sembrano oggi governare l'approccio politico e giuridico alla migrazione sono rinvenibili in esperienze passate: il *déjà-vu*, come cercherò di mostrare in sintesi con qualche esempio, più che favorire possibili soluzioni sembra confermare l'irriducibilità del problema. In un ordine giuridico statale fondato sui diritti di cittadinanza, come emerso in modo definitivo – almeno nel mondo occidentale – da fine Settecento, i confini non possono essere aperti e porosi, specie per movimenti di massa: la migrazione è, per tale tipo di concezione politico-giuridica inter-statale, intrinsecamente problematica, fonte di insanabili contraddizioni, sostanzialmente irrisolvibile pena il rischio di crollo del sistema stesso. Non è un caso che l'approccio delle teorie critiche del diritto a tale problema proponga oggi con insistenza un radicale cambio di prospettiva, un rovesciamento del consolidato paradigma dell'ottocentesco stato di diritto, uno scardinamento della tradizionale distinzione giuridica cittadini/non cittadini¹⁰.

A preoccupare non è la libertà di migrare dell'individuo (oggi diremmo il diritto umano di migrare), ma la dimensione collettiva del fenomeno. Già Ugo Grozio, agli albori del moderno giusnaturalismo nel Seicento, pone la questione in termini di proporzioni e, mentre ammette condizionatamente la *discessio singulorum*, nega con fermezza la possibilità di migrazioni di gruppo, poiché se ciò fosse consentito «iam civilis societas subsistere non possit»¹¹. Analogamente, a fine Ottocento, nel dibattito italiano in merito alla natura

¹⁰ Cfr. ad es. E. Rigo, *Soggetti e spazi in trasformazione: appunti per una critical migration theory*, in M.G. Bernardini, O. Giolo (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, Pisa, Pacini, 2017, pp. 133-149, secondo la quale «l'indicazione non può che essere quella di rovesciare la prospettiva e invocare la necessità del diritto, non a partire dalle regole già date (e sovente smentite) dello Stato di diritto, ma da come i soggetti incarnati di volta in volta rivendicano e negoziano la loro appartenenza» (pp. 144-145); D. Di Cesare, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2017; A. Mbembe, *The idea of a borderless world*, «Chronic Chimurenga», October 2018, tr. it. *Mondo senza frontiere*, «Internazionale», 23/29 novembre 2018, n. 1283, anno 26, pp. 102-106.

¹¹ H. Grotius, *De iure belli ac pacis libri tres*, Amsterdam, apud Iohannem Blaeu, 1646 [rist. anast. Washington D.C., Carnegie Institution of Washington, 1913], lib. II, caput V, §. XXIV *An civibus a civitate discedere liceat, per distinctionem explicatur*, pp. 157-158: le sole giustificazioni alla restrizione della libertà individuale di abbandonare la patria sono le esigenze di giustizia economica e le emergenze belliche. Pufendorf (S. Pufendorf, *De iure naturae et gentium libri octo*, Amsterdam, apud Andream ab Hoogenhuysen, 1688 [rist. anast. Carnegie Institution of Washington, Oxford, Clarendon Press, 1934], lib. VIII, cap. XI, § 4, p. 919), diversamente, non vede ragioni sufficienti per limitare l'immigrazione collettiva, «si enim singulis licet pro arbitrio migrare, cur non idem liceat pluribus, quibus sedem fortunarum eodem tempore transferre commodum est?». In realtà, sostiene il giurista tedesco, l'emigrazione di massa può sì rendere una città desolata, ma questo non elimina certo la *societas civilis inter homines* che anzi persiste e rifiorisce altrove senza soluzione di continuità, secondo un processo storico e naturale per cui la *corruptio* di una comunità diventa il fattore di *generatio* di un'altra. Anche Barbeyrac (H. Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, nouvelle traduction par J. Barbeyrac, Amsterdam, Pierre de Coup, 1724, t. I, liv. II, ch. V, nt. 5, p. 307) critica la negazione assoluta del diritto di emigrare *en foule*, che ritiene invece del tutto lecito quando il governo è tirannico, quando una moltitudine di cittadini che esercitano una particolare professione non riesce più a mantenersi con il proprio lavoro o quando si è costretti dalla miseria.

civile o politica del diritto d'incolato, Ferdinando Laghi considera il diritto di soggiorno dello straniero un diritto naturale e privato, comprimibile dallo stato solo in caso di necessità e nelle ipotesi tassative previste dalla legge¹². In piena sintonia con lo spirito cosmopolita e umanitario che anima l'art. 3 del codice civile del 1865, tale interpretazione è comunque pensata per uno stato come il Regno d'Italia di forte emigrazione ma di scarsa immigrazione e, soprattutto, soggetto ad arrivi individuali e controllabili ma non ad immigrazione di massa. Lo stesso autore, infatti, prevede che uno dei quattro casi in cui l'espulsione può ritenersi legittima è «l'invasione di stranieri, i quali, per loro numero, per le loro speciali condizioni economiche o morali o politiche, produrrebbero moltissimi danni allo stato che li ospitasse»: mentre, dunque, il singolo godrebbe del diritto naturale e civile d'incolato, l'immigrazione in massa può invece essere vietata per il prevalere del diritto di esistenza e di sviluppo dello stato, minacciato da una «invasione di stranieri superiore alla capacità economica del territorio» e dall'arrivo di gruppi che hanno «costumi e tendenze in aperta opposizione alla nostra civiltà, ai nostri sentimenti morali, religiosi, politici»¹³.

2. *L'Alien invasion, la concorrenza salariale e il benessere a rischio*

I motivi che inducono ad avere paura dell'onda di immigrati possono assumere natura diversa, ma è storicamente possibile individuarne alcuni ricorrenti ed avvertiti come particolarmente gravi. Il primo fa riferimento al timore di un impatto negativo dell'immigrazione sull'economia nazionale, il tasso di occupazione e il livello salariale dei residenti: quando l'arrivo di una ingente

¹² F. Laghi, *Il diritto internazionale privato nei suoi rapporti colle leggi territoriali*, I, Bologna, Zanichelli, 1888, p. 285: «Il diritto di soggiorno non nasce esclusivamente dal fatto della unione sociale sopra un territorio; ma logicamente preesiste a tale unione: è quindi un diritto privato, non un diritto politico». Nello stesso senso cfr. anche F. Bianchi, *Un quesito sull'art. 3 del Codice civile italiano*, Siena, 1881, pp. 9-11; B. Cipelli, *Questione: Se lo straniero possa prendere residenza...*, «La Legge. Monitore giudiziario ed amministrativo del Regno d'Italia», p. III, 15, 1875, pp. 247-253. Il diritto di espulsione, affidato alle valutazioni del potere politico, è visto invece da Laghi (Laghi, *Il diritto internazionale cit.*, p. 302) come «una minaccia continua alla libertà e sicurezza degli stranieri, e un imbarazzo per la stessa autorità politica»: sarebbe troppo rischioso far dipendere l'espulsione da una valutazione della pericolosità dello straniero, poiché «i motivi di pubblica sicurezza e di ordine pubblico sono cose tanto vaghe ed elastiche, in materia di polizia, che possono colorare qualunque più ingiusto decreto di espulsione». Per un'analisi più approfondita di tale dibattito sia consentito rinviare a M. Pifferi, *Controllo dei confini e politiche di esclusione tra Otto e Novecento*, in E. Augusti, A.M. Morone, M. Pifferi (a cura di), *Il controllo dello straniero. I "campi" dall'Ottocento ad oggi*, Roma, Viella, 2017, pp. 84-90.

¹³ Laghi, *Il diritto internazionale cit.*, p. 312. L'autore considera, pertanto, legittimo il provvedimento con cui il governo statunitense ha vietato per venti anni l'ingresso di cinesi, poiché «se realmente, come affermano i pubblicisti americani, l'immigrazione cinese [*sic*] è così enorme, e se i cinesi immigranti sono così sordidi ed immorali, come si descrivono, non si può negare a quello stato civilissimo il diritto di difendersi da una simile pernicioso invasione». *Ibidem*.

quantità di manodopera non qualificata e disposta a lavorare a condizioni contrattuali decisamente peggiori di quelle accettate dai residenti sembra poter incidere negativamente sullo *standard of living* di questi ultimi, l'immigrazione si trasforma da risorsa per lo sviluppo della prosperità nazionale in minaccia concreta di una crisi economica. Esempi di tale dinamica sono visibili chiaramente nei casi degli Stati Uniti, dell'Inghilterra e dell'Argentina. Tali paesi, dopo una lunga fase di *open door policy*, se non di vero e proprio sostegno dell'immigrazione, nella fase in cui l'arrivo di nuova forza lavoro (più o meno qualificata) era ritenuta necessaria per il popolamento e lo sviluppo economico-industriale della nazione, adottano poi, tra fine Ottocento ed inizio Novecento, politiche restrizioniste di segno completamente opposto. Negli Stati Uniti i sindacati, i cui iscritti appartengono in larghissima maggioranza alla popolazione nativa o a stranieri comunque già naturalizzati, sono tra i protagonisti della svolta restrizionista. Nonostante studi recenti sostengano che l'immigrazione, tra il 1910 e il 1930, abbia avuto un effetto positivo sul tasso di occupazione e sulla posizione professionale dei nativi, sia perché l'afflusso di stranieri avrebbe portato ad un aumento degli investimenti e della produttività delle imprese, sia perché, per complementarità, i lavoratori americani avrebbero abbandonato occupazioni più esposte alla competizione dei migranti per specializzarsi in lavori nei quali avevano una posizione di vantaggio ai quali gli stranieri non avevano accesso¹⁴, la percezione era a quel tempo ben diversa.

Il sociologo americano Henry Pratt Fairchild, nella seconda decade del Novecento, spiega perché «free immigration is not only a menace, but a source of actual injury to the United States»¹⁵. Il positivo contributo della forza lavoro immigrata, argomento sostenuto dalle parti politiche e sociali contrarie a qualsiasi misura restrittiva degli ingressi, è, infatti, smentita dal fatto che gli stranieri hanno piuttosto soppiantato i lavoratori nativi: al posto di un unito e omogeneo corpo di lavoratori è stato introdotto un *medley* di diversi gruppi razziali, ciascuno con proprie abitudini, lingua, religione, gelosi gli uni degli altri e disprezzati dai *natives*. I segni del «process of degradation» sono dati dal fatto che «instead of a uniformly intelligent body of working people, endowed by nature and inheritance with American ideals and ambitions, we have a laboring class but little higher in scale of education than that of the most illiterate country of Europe»¹⁶.

¹⁴ M. Tabellini, *Gifts of the Immigrants, Woes of the Natives: Lessons from the Age of Mass Migration*, «Harvard Business School BGIE Unit Working Paper», n. 19-005, in «SSRN», <<https://ssrn.com/abstract=3220430>> o <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3220430>>, gennaio 2019.

¹⁵ H.P. Fairchild, *The Paradox of Immigration*, «The American Journal of Sociology», 17, 2, 1911, p. 263.

¹⁶ Ivi, pp. 262-263; anche dal punto di vista demografico, Fairchild sostiene che gli immigrati «are not additions to our population, but supplanters of native children, to whom they deny the privilege

La paura di perdere il lavoro a vantaggio dei nuovi arrivati o di vedersi ridurre drasticamente il salario si combinano, nell'esperienza americana e in particolare nei confronti degli immigrati cinesi, con un crescente razzismo biologico¹⁷: i *coolies* vengono percepiti e rappresentati come la più pericolosa minaccia per i lavoratori e i cittadini *natives*, tanto che il Congresso, adottando nel maggio 1882 il *Chinese Exclusion Act* che proibisce l'ingresso di «skilled and unskilled laborers and Chinese employed in mining»¹⁸, inaugura un regime giuridico fortemente discriminatorio nei confronti della popolazione asiatica¹⁹. Due *cartoons* rappresentano in modo chiaro il sentimento prevalente dell'opinione pubblica, confermando già allora quel corto circuito mediatico indicato da Cornelli. Un'illustrazione pubblicata nel marzo 1882 dalla rivista *The Wasp* raffigura, da un lato, la mostruosa caricatura di un cinese con undici mani intento a svolgere diverse attività lavorative – calzolaio, sarto, muratore, industria del tabacco –, mentre, dall'altro lato, i giovani americani restano disoccupati e, di conseguenza, hanno davanti a loro un futuro di criminalità, come dimostra il poliziotto che conduce un ragazzo verso la casa di correzione e il penitenziario di San Quintino²⁰. Poco più di un mese prima dell'emanazione del *Chinese Exclusion Act*, la rivista *Puck* pubblica un'altra illustrazione nella quale alcuni lavoratori, tra cui un irlandese, un francese, un ebreo, un afroamericano e un veterano della guerra civile, stanno erigendo un muro contro l'arrivo dei cinesi, i quali a loro volta salpano dalla costa del loro paese grazie alla distruzione della muraglia che prima ne ostaco-

of being born», appunto perché, piuttosto di rischiare un abbassamento del loro tenore di vita e per la paura della disoccupazione o di un peggioramento delle opportunità lavorative, gli americani scelgono di fare meno figli, a differenza degli immigrati. Gli stessi argomenti sono sviluppati in modo più esteso in H.P. Fairchild, *Immigration. A World Movement and Its American Significance*, New York, The Macmillan Company, 1913, specie pp. 302-310.

¹⁷ Sul tema cfr. tra gli altri, D.J. Tichenor, *Dividing Lines. The politics of immigration control in America*, Princeton, Princeton University Press, 2002, specie pp. 87-113; E. Lee, *American Gatekeeping: Race and Immigration Law in the Twentieth Century*, in N. Foner, G.M. Fredrickson (eds.), *Not Just Black and White: Immigration, Race, and Ethnicity, Then to Now*, New York, Russell Sage Foundation, 2004, pp. 119-144; sullo sfruttamento giuridico di una inventata identità razziale come strumento di *nation building*, rinvio a M. Pifferi, *Ius peregrinandi e contraddizioni dell'età liberale. Qualche riflessione sulla "falsa" libertà di migrare in Italia e negli Stati Uniti*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e regimi dell'esclusione*, Macerata, eum, 2012, specie pp. 263-273.

¹⁸ *An act to execute certain treaty stipulations relating to Chinese*, emanato il 6 maggio 1882, *Sec. 15*.

¹⁹ Sull'argomento la letteratura è vasta; cfr., ad es., K. Calavita, *The Paradoxes of Race, Class, Identity, and "Passing": Enforcing the Chinese Exclusion Acts, 1882-1910*, «Law & Social Inquiry», 25, 2000, pp. 1-40; E. Lee, *At America's gates. Chinese immigration during the exclusion era, 1882-1943*, Chapel Hill-London, University of North Carolina Press, 2003; J. Pfaelzer, *Driven Out. The Forgotten War Against Chinese Americans*, Berkeley, University of California Press, 2008; C. McClain, *Chinese Immigrants and American Law*, I, New York-London, Taylor & Francis, 1994.

²⁰ *What Shall We Do With Our Boys?*; G.F. Keller (1846-1927 ca.), «The Wasp», March 3, 1882 [Fig. 1].

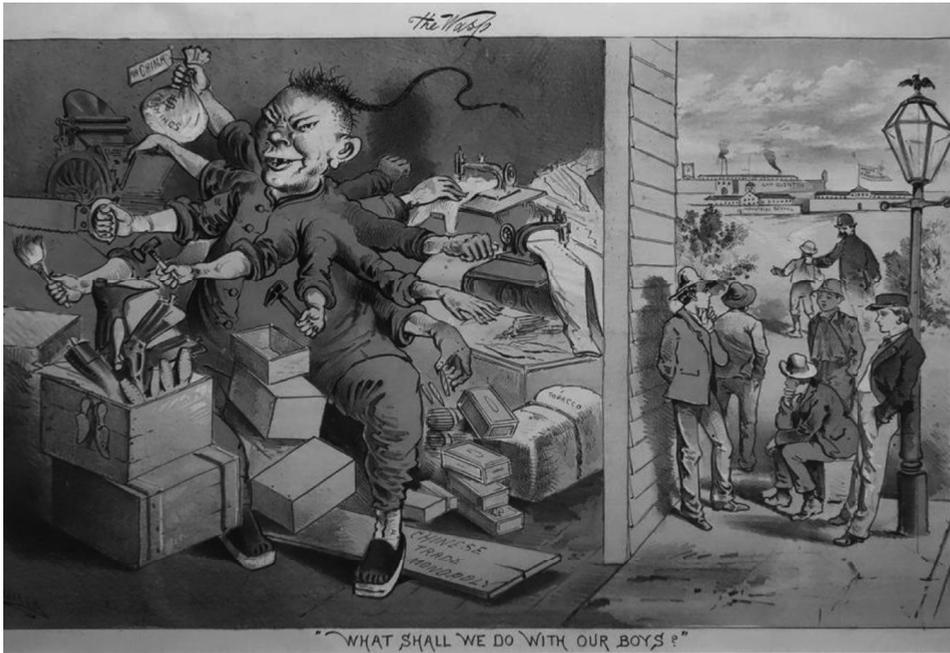


Fig. 1

lava la partenza²¹. Usando la malta fornita dal Congresso, nativi ed immigrati ‘buoni’, ovvero capaci di integrarsi positivamente nella società statunitense, costruiscono il muro con mattoni in cui si leggono le parole pregiudizio, non reciprocità, paura, legge razziale, lotta ai bassi salari, non-americanità, concorrenza e invidia²².

La paura del *yellow peril*, alimentato dal timore per la difficile integrazione del cinese, diverso per lingua, religione e abitudini sociali, retoricamente rappresentato come incline ad un lavoro in condizioni di schiavitù, abile nell’aggirare o violare le leggi, infedele, criminale, scarsamente civilizzato, sporco e portatore di malattie²³, diviene il sentimento sociale prevalente attorno al

²¹ Il riferimento è probabilmente alle conseguenze del *Burlingame Treaty* del 1868, accordo commerciale e diplomatico tra Stati Uniti e Cina che rendeva libera l’immigrazione dei cinesi sul suolo americano.

²² *The anti-Chinese wall. The American wall goes up as the Chinese original goes down*; F. Grätz [1840 ca.-1913 ca.], «Puck», v. 11, n. 264, March 29, 1882 [Fig. 2].

²³ Sulla formazione e il funzionamento di questi stereotipi, cfr. S. Hea Kil, *Fearing Yellow, Imagining White: Media Analysis of the Chinese Exclusion Act of 1882*, «Social Identities. Journal for the Study of Race, Nation and Culture», 18, 2012, pp. 663-677; M. Griffiths, *The Convergence of the Criminal and the Foreigner in the Production of Citizenship*, in V. Hughes, B. Anderson (eds.), *Citizenship and Its Others*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 72-88; R. Mayer, «Island is not far»:

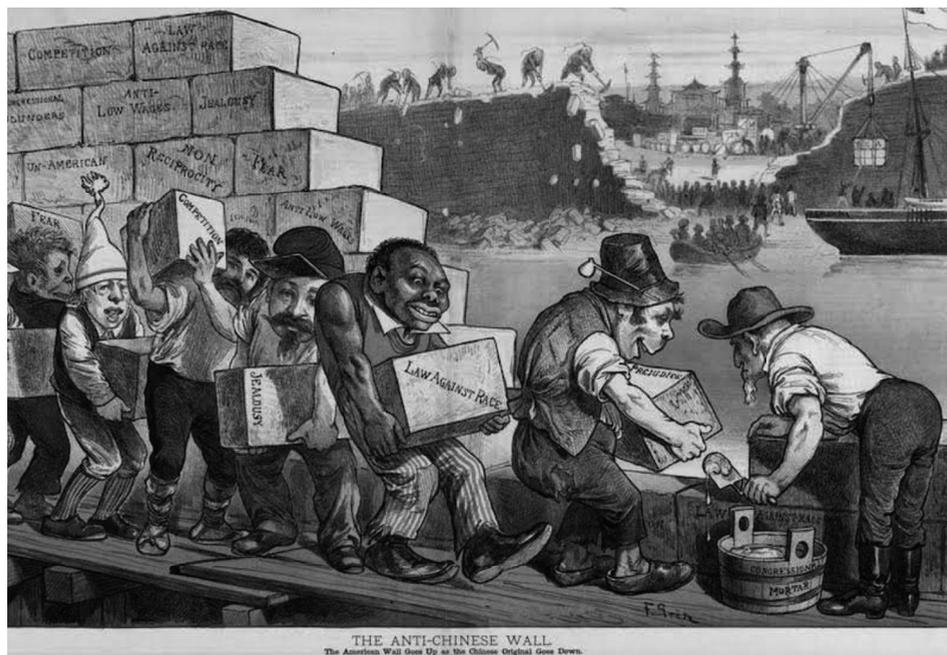


Fig. 2

quale si identificano e uniscono quei lavoratori che innalzano il muro dell'esclusione. I 'primi' arrivati, rappresentanti della *good immigration*, incarnano l'identità nazionale americana che si sta formando su base razziale in contrapposizione allo straniero da respingere, esponente ora di una *bad immigration*: chi prima è stato amalgamato nel *melting pot* virtuoso, deve ora collaborare a respingere gli stranieri non assimilabili perché troppo diversi. Nonostante qualche giudice cerchi di temperare la severità della normativa, in particolare rifiutandosi di non riconoscere l'*habeas corpus* ai detenuti nel centro di Angel Island²⁴, in California la necessità di limitare gli arrivi dalla Cina è un tema centrale nel dibattito politico. Partendo dall'esclusione dei cinesi e poi allargandola ad altri profili razziali, legislatori e corti²⁵ contribuiscono con il loro

Zur Konstruktion von Insularität, Ausschluss und Exil auf Angel Island, 1910-1940, in D. Bischoff, S. Komfort-Hein (eds.), *Literatur und Exil. Neue Perspektiven*, Berlin, De Gruyter, 2013, pp. 283-295.

²⁴ Cfr. C.G. Fritz, *A Nineteenth Century "Habeas Corpus Mill": The Chinese Before the Federal Courts in California*, «The American Journal of Legal History», 32, 1988, pp. 347-372; L.E. Salyer, «Laws Hars as Tigers»: *Enforcement of the Chinese Exclusion Laws, 1891-1924*, in S. Chan (ed.), *Entry Denied. Exclusions and the Chinese Community in America, 1882-1943*, Philadelphia, Temple University Press, 1991, pp. 57-93.

²⁵ Per riferimenti ai *leading cases*, cfr. G.L. Neuman, *Strangers to the Constitution. Immigrants,*

linguaggio e le loro argomentazioni, alla realizzazione di un progetto politico e sociale finalizzato a «preserve the integrity and purity of the white race»²⁶, esplicitamente volto ad escludere l'immigrazione non di singoli ritenuti non desiderabili ma di interi gruppi identificati come inferiori e non assimilabili in funzione di caratteri antropologici e razziali. La seconda ondata migratoria spaventa l'opinione pubblica americana perché proviene da razze – quella cinese ed alcune del sud-est Europa – molto più arretrate rispetto ai protagonisti dei primi flussi²⁷. L'esito di tale percorso è l'introduzione del sistema delle quote nel 1921 e 1924²⁸, insistentemente richiesto dall'*Immigration Restriction League* fin dalla fine della prima guerra mondiale, «to be ready to meet a possible large immigration of inferior quality after the war», come integrazione del *literacy test*, «to provide adequate restriction after the protective effect of the reading test [...] shall have passed away, owing to the spread of elementary education in the backward countries of Europe and western Asia»²⁹.

L'Inghilterra, con qualche anno di ritardo rispetto agli Stati Uniti, adotta un analogo cambio di segno nella *immigration policy*, anche in questo caso dettato dalla paura che l'eccessiva e *unrestricted immigration* tolga occupazione e diminuisca il benessere degli *English workers*. È, in questa circostanza, il massiccio arrivo di ebrei russi che fuggono dalle persecuzioni zariste e si dirigono verso l'*East End* di Londra a fomentare un sentimento collettivo di timore. Il giornalista Arnold White, antisemita tra i più attivi propugnatori di misure contro l'immigrazione di ebrei russi, tedeschi o polacchi³⁰, si chiede se

Borders, and Fundamental Law, Princeton, Princeton University Press, 1996; L. Dinnerstein, *The Supreme Court and the Rights of Aliens*, «This Constitution», 8, 1985, pp. 24-35; R.J. Vecoli, *Immigration, Naturalization and the Constitution*, «Etudes Migrations», 85, 1987, pp. 75-101.

²⁶ *Rice et al. v. Gong Lum et al.*, 139 Miss., 1925, p. 780.

²⁷ Dagli anni Ottanta dell'Ottocento, nella descrizione/costruzione dell'immigrazione come un problema, diviene luogo comune la distinzione tra 'vecchia' (fino al 1883) e 'nuova' immigrazione, positiva la prima, proveniente da Inghilterra, Irlanda, Scozia, Galles, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Olanda, Norvegia, Svezia e Svizzera, negativa invece la seconda, proveniente dai paesi del sud-est Europa; cfr. ad es. J.W. Jenks, W.J. Lauck, *The Immigration Problem. A Study of American Immigration Conditions and Needs*, 3rd ed., New York-London, Funk & Wagnalls Company, 1913, pp. 25-26.

²⁸ Il *Johnson Quota Act* (o *Emergency Quota Act*) del 19 maggio 1921 consente un numero di nuovi ingressi calcolato in base alla quota del 3% degli stranieri della medesima nazionalità censiti negli Stati Uniti nel 1910; il *Johnson-Reed Act* del 26 maggio 1924, comprensivo del *National Origins Act* e dell'*Asian Exclusion Act*, restringe la quota al 2% con riferimento al censo del 1890, per ridurre drasticamente l'immigrazione dal sud e dall'est Europa; vieta inoltre l'ammissione di stranieri «ineligible to become citizens», provvedimento diretto a bloccare l'ingresso di cinesi e giapponesi; su quest'ultimo provvedimento e la sua funzione di «invention of national origins», cfr. M.M. Ngai, *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2004, specie pp. 21-55. La *National Origins Formula* è stata abrogata dall'*Immigration and Nationality Act* del 3 ottobre 1965.

²⁹ Publication of the Immigration Restriction League, *The League's Numerical Limitation Bill*, n. 69, Boston, 1918, p. 1.

³⁰ Cfr. S. Terwey, *British Discourses on "the Jew" and "the Nation" 1899-1919*, in W. Bergmann,

«the existing pauper immigration is sufficient to constitute a present danger to the community», e con una retorica in cui combina motivi economici e discriminazioni razziali, sostiene con convinzione che si debbano porre limiti legislativi alla *pauper immigration*. Certo ci sono dubbi etici legati all'idea di fratellanza, oltre alla consuetudine inglese di essere terra d'accoglienza per rifugiati e perseguitati politici o religiosi di altri paesi, ma se la scelta deve essere tra «renewed suffering abroad and renewed suffering at home», White si schiera con coloro «who prefer the welfare of their own blood, race and language, to the happiness of strangers»³¹. Tra i vari aspetti che caratterizzano l'*alien invasion*, termine di per sé già evocativo della paura generata dal fenomeno migratorio, Wilkins indica quello economico come uno dei più gravi: «the unlimited influx of cheap, destitute, foreign labour, cannot but exercise a prejudicial effect upon the wages of the native working-classes»³². Sono, in particolare, il settore tessile della piccola sartoria e quello calzaturiero ad essere colpiti negativamente dalla competizione al ribasso prodotta dall'arrivo di forza lavoro non particolarmente qualificata ed a basso costo, che ha di fatto quasi escluso dal mercato del lavoro le donne e gli uomini inglesi. Il rischio paventato dell'effetto della «foreign immigration upon our labouring population», se il governo insistesse nel non regolamentare gli arrivi con controlli e restrizioni, è quello della «degradation of all the native labour employed, to the level of the foreign labour which is brought into competition with it», perché nella lotta tra chi è abituato ad uno standard di vita elevato e chi ad uno inferiore, il secondo può certamente prevalere sul primo e prendere il suo lavoro³³.

La forza comunicativa di tali argomenti, il senso collettivo di paura per il proprio futuro che essi sono capaci di generare nell'opinione pubblica inglese, assumono poi il linguaggio della politica e la forma del diritto³⁴. Nel 1905 il Parlamento inglese approva l'*Aliens Act*, che, per la prima volta nel Regno Unito e in analogia ai provvedimenti statunitensi, limita gli ingressi degli stranieri non desiderabili e ne disciplina il procedimento di espulsione. Le categorie di *undesirable* da respingere sono tuttavia identificate in mo-

U. Wyrwa (eds.), *The Making of Antisemitism as a Political Movement. Political History as Cultural History (1879-1914)*, «Quest. Issues in Contemporary Jewish History. Journal of Fondazione CDEC», 3 July 2015, <www.quest-cdecjournal.it/focus.php?id=298>, gennaio 2019.

³¹ A. White, *The Invasion of Pauper Foreigners*, «The Nineteenth Century», 23, 1888, pp. 414-422, cit. pp. 415, 418.

³² W.H. Wilkins, *The Alien Invasion*, London, Methuen & Co., 1892, p. 68.

³³ Ivi, p. 77.

³⁴ A proposito dell'«odio razziale» e della percezione dello straniero altro come «diabolico», scrivono Ceretti, Cornelli, *Oltre la paura* cit., p. 111: «Talvolta la discriminazione prende forza addirittura dalla legge, piegata all'obiettivo di distinguere tra coloro che godono di diritti e gli altri che ne godono in misura minore o non ne godono affatto».

do vago³⁵, così come la facoltà attribuita al Segretario di Stato di emettere ordini di espulsione è definita in termini poco tassativi³⁶. Le ambiguità che caratterizzano tale legge, con confini confusi tra competenze amministrative e giurisdizionali, tra pene ed atti amministrativi, tra rispetto del *rule of law* e deroghe alle tradizionali garanzie, sembrano frutto di una scelta consapevole, funzionale a conciliare le posizioni restrizioniste di chi teme le conseguenze socio-economiche dell'immigrazione, offrendo l'immagine più simbolica che effettiva di una legge in grado di contenere gli arrivi, con quelle favorevoli a conservare la tradizionale libertà di movimento per agevolare il commercio e il libero mercato³⁷.

3. *Il welfare state in pericolo*

Gli esempi paradigmatici di Stati Uniti e Inghilterra descrivono logiche che sono riscontrabili anche in molti altri paesi. La costruzione retorica, e quindi di conseguenza politica e giuridica, dell'immigrazione come un 'problema' fa leva costantemente sulla paura di una crisi economica e occupazionale: lo si vede nella svolta delle politiche migratorie in Argentina, che dalla costituzionalizzazione degli aiuti all'immigrazione a metà Ottocento³⁸ arriva poi all'emanazione di leggi restrittive ad inizio Novecento, motivate dalla paura

³⁵ Secondo la legge (Sect. 1.3.(a-d)) sono *undesirable*: le persone che non sono in grado di dimostrare di potersi procurare il necessario per mantenere decentemente se stessi e le loro famiglie; lunatici, idioti, o chi ha altre malattie che fanno presumere che possa diventare un peso per la società; i condannati in un paese con cui esiste un accordo di estradizione purché non si tratti di reati politici; se è emanato un ordine di espulsione previsto dalla Sect. 3 della legge stessa.

³⁶ La prima (Sect. 3.1.(a)(i)) si verifica quando il *Secretary of State* o una corte, anche di sommaria giurisdizione, certificano che lo straniero è stato condannato dalla stessa corte per un reato grave, per una contravvenzione o per ogni altra offesa per la quale la corte può imporre la reclusione; tale ordine di espulsione può aggiungersi o sostituirsi alla condanna. La seconda circostanza, più problematica, si verifica quando il *Secretary of State* o una corte di giurisdizione sommaria certificano, entro dodici mesi dall'ingresso dello straniero nel paese, che questi, nei tre mesi precedenti all'indagine, ha ricevuto sostegno economico da una parrocchia, è stato visto vagare senza mezzi di sostentamento o è vissuto in condizioni insalubri a causa di sovraffollamento (Sect. 3.1.(b)(i)), oppure è entrato nel Regno Unito dopo l'entrata in vigore della legge ed è stato condannato da un paese straniero con cui esiste un accordo di estradizione per un reato di natura non politica (Sect. 3.1.(b)(ii)). Cfr. H.S.Q. Henriques, *The Law of Aliens and Naturalization Including the Text of the Aliens Act 1905*, London, Butterworth & Co., 1906, pp. 159-164; N.W. Sibley, A. Elias, *The Aliens Act and the Right of Asylum*, London, William Clowes & Sons, 1906. La legge prevede, inoltre, la possibilità della detenzione amministrativa dello straniero fatto sbarcare condizionalmente in attesa di accertare i requisiti d'ammissione, di quello nei confronti del quale è stato emesso un ordine di espulsione in attesa di esecuzione, e di quello nei confronti del quale la corte ha emesso una certificazione ai sensi della Sect. 3.1.(b)(i): sui profili critici di tale misura rinvio a M. Pifferi, *L'espulsione e la detenzione dello straniero tra Otto e Novecento*, «Quaderni Costituzionali», 36, 4, 2016, pp. 851-853.

³⁷ In questo senso cfr. H. Wray, *The Aliens Act 1905 and the Immigration Dilemma*, «Journal of Law and Society», 33, 2006, pp. 302-323.

³⁸ Cfr. gli artt. 20 e 25 della Costituzione del 1853.

della diffusione dell'anarchismo, delle lotte sindacali e del conflitto di classe e sostenute da teorie criminologiche di stampo positivistico³⁹. Lo si vede, però, anche nell'esperienza storica di inizio Novecento di alcuni paesi europei, nei quali l'ingresso di consistenti gruppi di stranieri genera un sentimento di paura motivata da differenti ragioni (religiose, etnico-nazionalistiche, sociali), ma comunque sempre rafforzato e costruito sui rischi economico-sociali della competizione salariale tra immigrati e nativi e sul timore di un abbassamento del livello di benessere⁴⁰.

Scrivendo Cornelli, rileggendo Bourdieu, che l'odierno «progetto di “cittadinanza esclusiva”» è spiegabile con la crisi del modello di stato sociale di inizio Novecento: mentre, ad inizio del secolo scorso, lo Stato aveva esteso le protezioni sociali e i diritti garantiti, «il recente incrocio tra la crisi del *welfare* e l'urgenza della questione migratoria ha riportato il baricentro delle politiche sulla tutela dell'ordine pubblico, ed è proprio il timore di perdere la propria condizione di benessere, ridotto sempre più in termini di incolumità personale, a riproporre il *trade-off* tra libertà e sicurezza attraverso l'esclusione degli ultimi arrivati»⁴¹. La ricerca storico-giuridica sembra offrire, tuttavia, un quadro più complesso, nel quale lo stato sociale non succede cronologicamente allo stato liberale, né si contrappone contenutisticamente ad esso, ma può essere inteso «come una strategia interna alla governamentalità liberale»⁴². Anche nell'apogeo welfarista l'immigrazione di massa ha sempre rappresentato un problema, anzi, era forse il suo campo di tensione più irriducibile che ne svelava tutte le intrinseche contraddizioni⁴³: pensato per disciplinare in modo diverso e armonico il rapporto tra libertà e sicurezza, tra libero mercato e tutele dei lavoratori, il *welfare state* era però misurato sui cittadini, calibrato su grandezze macro-economiche delimitate dai confini nazionali. L'irrompere entro tali confini di masse di lavoratori stranieri in cerca di occupazione a bas-

³⁹ Sul caso argentino cfr., ad es., F. Rotondo, *Italiani d'Argentina. Dall'accoglienza alla difesa sociale (1853-1910)*, «Historia et Ius», 12, 2017, paper 13, <http://www.historiaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/rotondo_12.pdf>, maggio 2019, pp. 1-40; D.S. Castro, *The Development and Politics of Argentine Immigration Policy 1852-1914*, San Francisco, Mellen Research University Press, 1991, specie pp. 187 ss.

⁴⁰ Cfr. in questo senso L. Lucassen, *The Immigrant Threat. The Integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1850*, Urbana-Chicago, University of Illinois Press, 2005, che esamina i casi degli immigrati irlandesi in Inghilterra, dei polacchi in Germania e degli italiani in Francia.

⁴¹ Cornelli, *La politica della paura* cit., p. 252.

⁴² Il riferimento è alla rilettura 'foucaultiana' dello stato sociale offerta da P. Costa, *Lo stato sociale come problema storiografico*, «Quaderni fiorentini», 46, 2017, I, pp. 41-102 (cit. p. 87); cfr. anche D. Garland, *The Welfare State. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

⁴³ Ho cercato di sviluppare queste riflessioni in M. Pifferi, *Ius peregrinandi e contraddizioni dell'età liberale. Qualche riflessione sulla “falsa” libertà di migrare in Italia e negli Stati Uniti*, in Meccarelli, Palchetti, Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi* cit., pp. 255-275.

so costo, a forte rischio povertà e potenzialmente in grado di rivendicare quei diritti sociali su cui si reggeva il delicato equilibrio tra diverse classi, scatena la paura di una crisi economica, il timore di un impoverimento della classe dei lavoratori-cittadini, lo spettro di una lotta demografica tra nativi e immigrati, l'incubo di un'invasione che minaccia l'identità culturale, razziale, religiosa dei paesi ospitanti.

4. *Suicidio della razza e criminalità degli immigrati: le costanti retoriche della paura*

I linguaggi, le pratiche sociali, le opzioni politiche e gli strumenti giuridici in cui queste paure prendono forma sembrano, anch'essi, ripetersi storicamente. Penso, in particolare, alla traduzione della paura dell'immigrazione in termini di conflitto razziale ed al processo di criminalizzazione dei migranti come (immaginario) strumento di difesa della sicurezza pubblica.

Con riferimento al primo tema, gli Stati Uniti sono, ancora una volta, un caso esemplare. *The Great Fear of the Period: That Uncle Sam May Be Swallowed by Foreigners* è il titolo di un'illustrazione pubblicata da un editore di San Francisco tra il 1860 e il 1869, nella quale è rappresentata la paura che l'identità americana sia ingoiata dagli stranieri non assimilabili perché troppo diversi, culturalmente e biologicamente⁴⁴. Un irlandese ed un cinese, archetipi di immigrati non desiderabili, prima divorano lo Zio Sam e poi si amalgamano in un soggetto ibrido che non presenta però più alcun tratto di americanità: il problema è risolto, recita ironicamente la didascalia, nell'annientamento della vera, tipica, cittadinanza americana, le cui componenti, tuttavia, non sono ancora precisate ed anzi si formeranno negli anni successivi proprio attraverso un processo di definizione identitaria per contrapposizione agli stranieri da escludere e respingere⁴⁵. L'idea che gli immigrati stiano per soppiantare

⁴⁴ *The Great Fear of the Period: That Uncle Sam May Be Swallowed by Foreigners*, San Francisco: White & Bauer, between 1860 and 1869 [Fig. 3]; per un commento di altri cartoons in tema d'immigrazione, rinvio a M. Pifferi, *Diritto individuale o pericolo sociale? Scienza giuridica ed emigrazione tra Otto e Novecento*, in A.C. Amato Mangiameli, L. Daniele, M.R. Di Simone, E. Turco Bulgherini (a cura di), *Immigrazione marginalizzazione integrazione*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 36-56.

⁴⁵ Gli *Immigration Acts* che si susseguono dal 1875 al 1924 estendono le categorie degli *undesirable aliens*, trasformando in norme, regole di ammissibilità e condizioni di rimpatrio l'idea che il *melting pot* non possa più funzionare nei confronti di tutti. I provvedimenti escludono via via l'ammissibilità dell'ingresso (per ragioni economiche, condizioni mentali, problemi fisici, orientamenti politici o inclinazioni morali) di prostitute e criminali, poveri, lunatici, idioti, epilettici, imbecilli, *feeble-minded persons*, coloro che probabilmente diventeranno un peso sociale, lavoratori a contratto, poligami, ammalati di una pericolosa malattia contagiosa, anarchici, comunisti, mendicanti di professione, minori di sedici anni non accompagnati dai genitori, analfabeti e altri ancora. Cfr., per un elenco dettagliato, C.C. Foster, *The Development of the United States Immigration Law Selection System and the Immigration Bar*, «Houston Journal of International Law», 5, 1983, specie pp. 193-202.

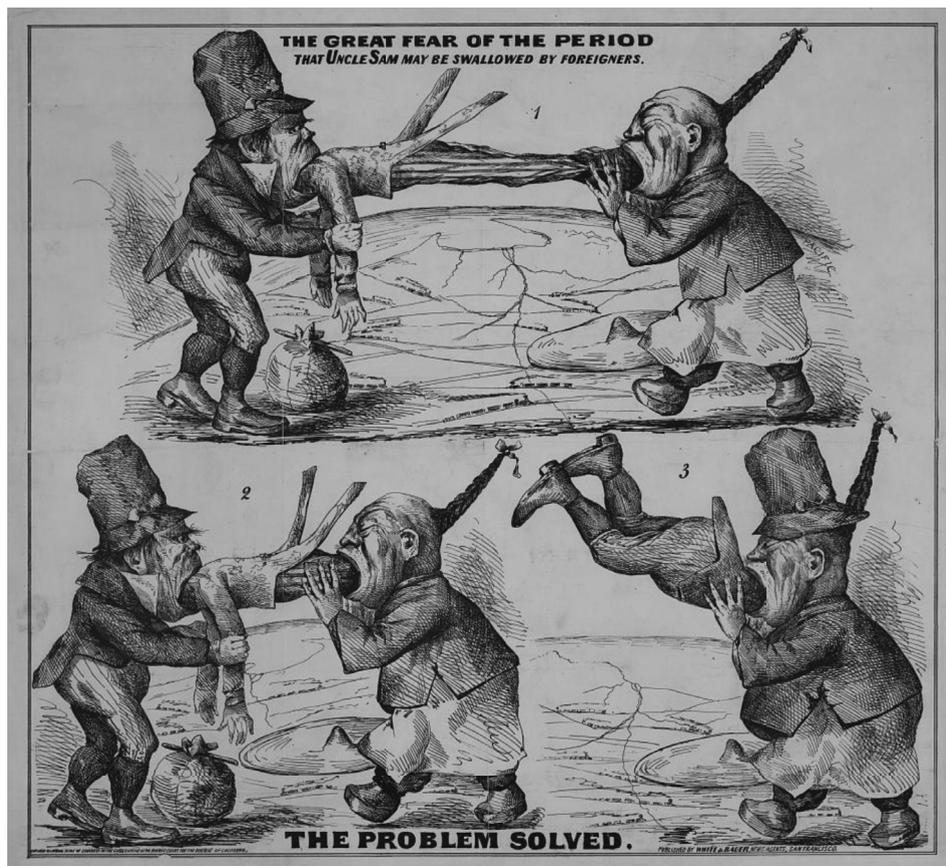


Fig. 3

il ceppo etnico nativo si diffonde nella cultura statunitense. Fin dagli anni Sessanta dell'Ottocento, sostiene Hunter, l'*American type* si è distinto dai tipi europei, è superiore fisicamente e mentalmente, perché la popolazione americana ha vissuto libera da guerre importanti per decenni, non ha subito poteri oppressivi, ha goduto di un'uguaglianza di opportunità senza pari e non ha sostanzialmente conosciuto la povertà. È naturale, dunque, che molti guardino «with apprehension upon the great hordes of foreign immigrants from eastern Europe, Asia and southern Italy, because they are convinced that the American type is surely degenerating in consequence»⁴⁶. Il più grave

⁴⁶ R. Hunter, *Immigration the Annihilator of Our Native Stock*, «The Commons», 9, 1904, p. 114.

effetto dell'immigrazione è «the annihilation, which is progressively taking place, of the native stock of the country», poiché, a differenza di quanto si sosteneva nella fase dell'*open door policy*, gli immigrati non sono «*additional inhabitants*», ma «*their coming displaces the native stock*»⁴⁷: una «unlimited immigration» conduce al «race suicide», mettendo a repentaglio tutte quelle caratteristiche nazionali che hanno distinto gli Stati Uniti dagli altri paesi, «our love of freedom, our religion, our inventive faculties, our standard of life»⁴⁸. Anche in questo, conta poco che il discorso sul suicidio della razza americana non abbia un riscontro statistico effettivo e si fondi su dati falsati⁴⁹: non serve a proporre soluzioni per una migliore gestione del fenomeno migratorio, ma a generare ed alimentare il sentimento di paura su cui è possibile fondare le politiche restrizioniste e selettive degli ingressi.

Nell'*unrestricted immigration* viene individuata anche la causa del crescente numero di reati, poiché la società americana non è più in grado di 'digerire' l'orda di nuovi arrivi da tutta Europa. Il Congresso, attraverso decise misure limitative degli ingressi, ha il dovere di preservare la nazione dal pericolo dell'immigrazione incontrollata e deve «enforce a discrimination as to who shall be admitted into social and political fellowship»⁵⁰. Secondo Boies, portavoce di idee ormai largamente condivise, occorre introdurre criteri più selettivi per la concessione della cittadinanza americana, prevenire fraudolente naturalizzazioni, elaborare politiche che insistano «upon a thorough and complete Americanisation»⁵¹. La paura della contaminazione con tradizioni

⁴⁷ Ivi, p. 115.

⁴⁸ Ivi, p. 117.

⁴⁹ Nello studio di V. Fouka, S. Mazumder, M. Tabellini, *From Immigrants to Americans: Race and Assimilation during the Great Migration*, «HBS Working Paper Number: HBS Working Paper» n. 19-018, May 2018, <https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/19-018_b6563a83-4253-46ad-a437-a781894fcfcf.pdf>, maggio 2019 si sostiene che la percezione di (certe categorie di) stranieri immigrati varia in base ai momenti e alle condizioni sociali; in particolare, l'emigrazione interna di afro-americani dagli stati del sud verso le città del nord-est, ha modificato la percezione degli immigrati bianchi europei prima considerati non assimilabili, facendoli percepire come simili ai nativi rispetto ai nuovi 'estranei' rappresentati dalla popolazione di colore. Cfr. anche R. Abramitzky, L. Platt Boustan, K. Eriksson, *A Nation of Immigrants: Assimilation and Economic Outcomes in the Age of Mass Migration*, «Journal of Political Economy», 122, 3, 2014, pp. 467-717; R. Abramitzky, L. Platt Boustan, K. Eriksson, *Cultural Assimilation during the Two Ages of Mass Migration*, «NBER Working Paper Series - Working Paper 22381», <<http://www.nber.org/papers/w22381>>, maggio 2019.

⁵⁰ H.M. Boies, *Prisoners and Paupers. A Study of the Abnormal Increase of Criminals, and the Public Burden of Pauperism in the United States; the Causes and Remedies*, New York, G.P. Putnam's Sons, 1893, p. 49, da dove è tratta anche l'immagine degli immigrati come «cibo indigesto». Cfr. anche A.B. Lewiston, *The Alien Peril*, «Metropolitan Magazine», 10 giugno 1904, pp. 279-292; secondo R. Ferrari, *Crime and Immigration*, «Journal of the American Institute of Criminal Law and Criminology», 4, 1913-1914, p. 540, vi è il rischio di dare alle «inferior races» una «political weapon» come la cittadinanza, che non sanno usare e con la quale potrebbero distruggere le istituzioni; è, dunque, necessario irrigidire i requisiti per la concessione dell'*american citizenship* e rinunciare all'utopia del suffragio universale che si è rivelato «an expansive experiment and a ruinous failure».

⁵¹ Boies, *Prisoners and Paupers* cit., p. 60.

culturali diverse accentua la radicalizzazione, in alcuni casi l'invenzione, dei "veri" valori del popolo americano, attraverso l'esaltazione di fattori identitari come la bandiera, la lingua inglese, la religione cristiana⁵². Non è più realistico pensare ad una spontanea assimilazione degli immigrati perché sono ormai troppi e troppo diversi tra loro; occorrono, allora, strumenti che favoriscano l'apprendimento dei valori dell'"americanismo", uniti a controlli sulla capacità di diventare *good citizens*. L'integrazione deve avvenire senza mettere in pericolo la democrazia americana. In realtà, però, la paura percepita e fomentata dalla stampa non trova corrispondenza nella situazione reale: le valutazioni sui numeri dei detenuti partono da dati falsi o falsificati, le percentuali dei condannati immigrati sono artificialmente gonfiate, le statistiche riportate non si basano su un'effettiva conoscenza del fenomeno. Chi si appropria con metodo corretto al problema, confrontandosi con le cifre vere della popolazione carceraria, non può non denunciare lo scarto esistente tra l'infondato sentimento popolare e l'oggettività dei numeri, che rivelano posizioni «contrary to the popular impressions, and contrary to the apparent showing of the census on a superficial view»⁵³.

Il rapporto della *Dillingham Commission*, istituita nel 1907 dal Congresso per svolgere una «full inquiry, examination, and investigation [...] into the subject of immigration»⁵⁴, afferma chiaramente che «no satisfactory evidence has yet been produced to show that immigration has resulted in an increase in crime disproportionate to the increase in adult population»⁵⁵. Le statistiche, al contrario, rivelano che gli immigrati sono «less prone to commit crime than are native Americans»⁵⁶: se è possibile riscontrare una più diffusa delinquenza giovanile tra gli *aliens*, è provato anche che la seconda generazione tende a commettere tipologie di crimini diverse da quelle dei genitori e ad uniformarsi alla criminalità dei nativi⁵⁷. Nonostante la lacunosità dei dati raccolti renda «largely conjectural»⁵⁸ ogni interpretazione dei nessi tra immigrazione e cri-

⁵² La critica è diretta ai gruppi di immigrati che rivendicano «the right to retain their native language, and to organize their churches, schools, and society in their native manner, after their native traditions». *Ibidem*.

⁵³ H.H. Hart, *Immigration and Crime*, «The American Journal of Sociology», 2, 1896, p. 370; cauto anche H.P. Fairchild, *Immigration* cit., p. 331, che riconosce l'«utter inadequacy of the data for making any deductions as to the influence of immigration upon crime in the United States».

⁵⁴ *An Act to regulate the immigration of aliens into the U.S.*, 20 febbraio 1907, 34 Stat. 898, Chap. 1134, sec. 39 (p. 909). Sul lavoro della commissione, cfr. R.F. Zeidel, *Immigrants, Progressives, and Exclusion Politics. The Dillingham Commission, 1900-1927*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 2004; K. Benton-Cohen, *Inventing the Immigration Problem. The Dillingham Commission and Its Legacy*, Cambridge, Harvard University Press, 2018.

⁵⁵ *Reports of the United States Immigration Commission (1907-1910)*, vol. 36, *Immigration and Crime*, (Senate Document No. 750, 61st Cong., 3rd sess.), Washington, 1911, p. 1.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Ivi, p. 14.

⁵⁸ Ivi, p. 1: mancano, infatti, notizie che incrocino in modo comparato i dati sull'età, il sesso, la

minalità, resta indimostrato l'argomento restrizionista fondato sulla paura securitaria⁵⁹. Altri, più complessi, problemi sono quelli legati alla diversa tipologia dei reati prevalentemente commessi da immigrati (violenza personale e delitti contro l'ordine pubblico, mentre i reati contro il patrimonio continuano ad essere perpetrati perlopiù da nativi⁶⁰), delle *cultural offences* rispetto alle quali l'apparato della giustizia americana è ancora sprovvisto di adeguati metodi conoscitivi e di opportune misure di contrasto o correzione⁶¹, della diffusione di modelli di criminalità organizzata ignoti alle forze dell'ordine statunitensi che vanno conosciuti e poi contrastati con nuovi e più efficaci strumenti repressivi⁶². Questi ultimi approcci critici emergono lentamente nel secondo decennio del Novecento soprattutto grazie al contributo dell'*American Institute of Criminal Law and Criminology*⁶³, ma servono a ben poco nel controbattere l'infondata ma diffusa convinzione che gli stranieri rappresentino un grave rischio per l'ordinata e tranquilla società americana.

Nell'indagare, oggi, quali sono le cause o i meccanismi che orientano le politiche della paura, Cornelli sottolinea che «non è mai il fatto in sé a spingere ad agire politicamente ma come viene costruita e veicolata l'inquietudine, a quali urgenze culturali, economiche e sociali si salda, quali interessi intercetta, quali condizioni trova per esprimersi»⁶⁴. Una conferma a questa affermazione viene dallo studio storico-giuridico dello *ius migrandi* di cui si è cercato qui di offrire qualche spunto. L'immigrazione 'di massa', ovvero il fenomeno considerato non come scelta individuale ma come movimento di gruppi, è da sempre considerata problematica, pericolosa, destabilizzante:

razza dei criminali stranieri o americani con la tipologia di offese commesse in un certo periodo.

⁵⁹ Cfr. anche I.A. Hourwich, *Immigration and Crime*, «The American Journal of Sociology», 17, 1912, pp. 478-490.

⁶⁰ Cfr. *Reports of the United States Immigration Commission (1907-1910)*, p. 2.

⁶¹ Cfr. ad es. G. Abbott, *Immigration and Crime. Report of Committee "G" of the Institute*, «Journal of the American Institute of Criminal Law and Criminology», 6, 1915-1916, pp. 522-532: «Crimes and misdemeanors are frequently committed by immigrants in entire ignorance of the law, because of an adherence to national customs which, innocent in a rural district, are dangerous in the city and have therefore been prohibited» (cit. pp. 528-529); G.C. Speranza, *Crime and Immigration. Report of Committee "G" of the Institute*, «Journal of the American Institute of Criminal Law and Criminology», 4, 1913-1914, pp. 523-527. Per più estese considerazioni sul tema rinvio a M. Pifferi, *La doppia negazione dello ius migrandi tra Otto e Novecento*, in O. Giolo, M. Pifferi (a cura di), *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 64-72.

⁶² Sul punto cfr. A.C. Train, *Courts, Criminals and the Camorra*, New York, C. Scribner's sons, 1912.

⁶³ Sul ruolo dell'istituto nello studio dei rapporti tra immigrazione e criminalità, mi permetto di rinviare a M. Pifferi, *Il Journal of the American Institute of Criminal Law and Criminology e il riformismo della criminologia americana ad inizio Novecento*, in L. Lacchè, M. Stronati (a cura di), *Una 'tribuna' per le scienze criminali. La cultura delle Riviste nel dibattito penalistico tra Otto e Novecento*, Macerata, eum, 2012, in particolare pp. 280-281.

⁶⁴ Cornelli, *La politica della paura* cit., p. 245.

la paura che genera diviene strumento di un dibattito politico che di quella paura si nutre, e che dunque non può essere semplicemente risolta ma deve continuare ad essere alimentata. Il diritto vive di questa contraddizione: le misure adottate per riportare sicurezza e tranquillità devono apparire efficaci, ma possono non esserlo. Spesso incoerenti con l'assetto costituzionale delle garanzie e delle libertà, le leggi sul controllo dei confini hanno bisogno della paura per legittimare il loro carattere *extra ordinem*, derogatorio, eccezionale, ed i contrappesi ordinamentali alle scelte securitarie del legislatore sono stati in passato, come appaiono essere oggi, troppo deboli.

