

Il diritto all'epoca del razzismo di stato.
Per una genealogia della guerra ai migranti

Paolo Vernaglione Berardi

Dopo il 1989 il rapporto tra diritto internazionale e diritto degli stati cambia. Il diritto internazionale che era fondato e regolava i rapporti tra terra e mare (acque territoriali, norme di diritto marittimo) si è convertito in diritto interstatale, (ristrutturazione delle frontiere, rafforzamento dei controlli, chiusura dei valichi, militarizzazione dei confini). La fine della frontiera est-ovest fa esplodere conflitti locali, regionali e continentali (guerra Iran-Iraq, guerre balcaniche, guerra in Afghanistan, invasione dell'Iraq). I processi globali contemporanei non determinano la fine dello stato-nazione ma processi di disaggregazione e ricombinazione delle sue strutture all'interno di nuovi assemblaggi globali di autorità, territorio e diritti. Il confine non è più visto come limite positivo dello *Jus Pubblicum Europeum* inerente alla canonica separazione di terra e mare, ma come esercizio di dispositivi di militarizzazione, controllo e difesa delle frontiere.

Sono gli effetti del regime neoliberale dei commerci che per salvaguardare la concorrenza tra stati che assume la forma di guerra commerciale, conflitti sull'import-export, deve bloccare i flussi di persone senza differenza tra profughi, migranti, richiedenti asilo. Alla crisi del neoliberismo corrisponde il confinamento del territorio dello stato-nazione (chiusura della popolazione residente all'interno dei confini ed espulsione degli stranieri, blocco dei flussi e degli imngressi).

Fino al 2011 l'intesa dell'Unione Europea con la Libia (pattugliamento delle acque, sistema di telerilevamento alle frontiere terrestri libiche) garantiva il blocco delle partenze dalle coste tripoline. La frantumazione della Libia seguita alle "primavere arabe" e le guerre in Siria, in Iraq, ai confini della Turchia, hanno delimitato un nuovo spazio di esclusione differenziale di profughi, migranti e richiedenti asilo tra terra e mare. Il *pendant* di operazioni militari e interventi "umanitari" integrati nelle logiche di controllo e disciplinamento dei movimenti migratori è stato l'innalzamento di muri e fili spinati, di campi di segregazione che hanno sostituito lo "spazio Schengen". I migranti sono rinchiusi in campi di detenzione, torturati stuprati ridotti alla fame e uccisi.

Dal 2014 l'UE decide la dismissione del dispositivo "umanitario" sostituito progressivamente da un regime securitario.

Nel 2015 la risposta europea alla "marcia della speranza" da Budapest di migliaia di migranti e richiedenti asilo si è concretizzata la trama simbolica dell' "invasione" in un'apparato di regolazione che ha dismesso le cosiddette politiche di "accoglienza" a vantaggio dei respingimenti, giustificati con il rischio di "invasione" di stranieri. L'effetto è stato la moltiplicazione di muri lungo la rotta balcanica.

Nel 2016 il diritto formale alla circolazione delle persone è stato abolito nella labile distinzione tra migranti "economici" e profughi che ha permesso ai governi di adottare misure di espulsione sia alle frontiere terrestri, nei punti di approdo e nei centri di identificazione. Operazioni militari controllo e disciplinamento dei movimenti migratori hanno sostituito lo "spazio Schengen". I rimpatri sono finanziati con progetti di *capacity building* (anagrafe dei migranti, digitalizzazione, rilevamento biometrico).

La guerra ai migranti che fino a qualche anno fa era condotta secondo un logica del "campo" con l'internamento nei centri di identificazione e detenzione conseguente alla criminalizzazione, divieto di accesso ai diritti di circolazione, è oggi condotta secondo la logica dell'estensione del diritto pubblico statale oltre la frontiera terrestre e marittima. Il cosiddetto "sovranismo" è una riscrittura del diritto pubblico statale.

L'innalzamento di muri, la recinzione del confine con filo spinato, la militarizzazione delle frontiere, i respingimenti sono conseguenti alla chiusura dei centri di accoglienza, delle zone autogestite da profughi e migranti. Sono successive alle operazioni che spostano l'effettualità del diritto pubblico dal territorio dello stato alle frontiere e alle aree oltreconfine attraversate dai flussi.

I conflitti tra stati sulla delimitazione della giurisdizione (sulle zone SAR, sui valichi di frontiera) le limitazioni ai soccorsi e al salvataggio (criminalizzazione delle organizzazioni umanitarie che non aderiscono a codici di condotta che militarizzano i soccorsi a fini di controllo ed eventuale respingimento), sono pratiche non normate o poco normate che estendono le frontiere degli stati al di là dei confini territoriali.

La proiezione infinita del diritto statale nei rapporti tra gli stati lo fa entrare in una zona di indistinzione di diritto statale e diritto internazionale. Pur non essendo leggi scritte questa estensione configura un diritto effettivo che ha due conseguenze:

- a) rende inattive le norme di diritto internazionale
- b) produce ambiguità sull'applicazione delle norme e crea incertezza del diritto.

Gli effetti cumulativi del diritto di respingere, non salvare, lasciar morire configura le aree di migrazione e di attraversamento dei flussi come *zone di extra-diritto* in cui viene applicato il diritto pubblico statale esteso.

Questa nuova forma di diritto è un diritto in *stato di eccezione* che non si esercita su un popolo all'interno del territorio di uno stato con tutti i limiti di questa situazione giuridica che deriva da norme costituzionali - ma su una popolazione virtuale di "stranieri" e residenti.

La rappresentazione giuridica di questa nuova condizione del diritto sono i decreti che impongono all'insieme di una popolazione indeterminata norme sul decoro urbano, sulla sicurezza e sanzionano blocchi della circolazione, occupazioni di stabili e di spazi pubblici.

A differenza del diritto internazionale che si esercita nella limitazione di conflitti reali e nella regolazione dei rapporti tra gli stati, questo diritto pubblico esteso oltre i confini si esercita su una popolazione virtuale e prefigura un diritto di sanzione e di esclusione dalla cittadinanza per quelle categorie di popolazione ritenute pericolose in riferimento all'ordine pubblico. Ciò significa che la condizione non scritta di *straniero* passibile di sanzione è estesa a tutti gli individui, residenti e non residenti che, con le loro condotte, "minacciano" l'ordine pubblico e la proprietà di cose e persone.

L'Italia, vero laboratorio di sperimentazione normativa, è esemplare, e vi possiamo leggere le tappe del trattamento riservato ai migranti.

Nel 1998 la legge 40, “Turco-Napolitano” istituisce i Centri di Permanenza Temporanea che assumono la realtà di centri di detenzione per chiunque giunga in Italia da “irregolare” e diventano il modello di reclusione adottato da molti paesi europei.

Nel 2002 la legge “Bossi-Fini” istituisce i Centri di Identificazione, legalizza la detenzione di migranti e richiedenti asilo violando la Convenzione ONU sui rifugiati e sancisce l’espulsione con accompagnamento alla frontiera, l’ottenimento del permesso di soggiorno legato ad un lavoro effettivo, l’uso delle impronte digitali e l’uso delle navi della marina militare per contrastare “l’immigrazione clandestina”. L’edificazione dei CIE e la definitiva criminalizzazione degli stranieri opera la separazione tra migranti “buoni” e “cattivi”, regolari e irregolari, possibili cittadini e criminali, – separazione che si riproduce all’interno dello stato tra cittadini con pieni diritti e marginali, pericolosi, anormali.

Dopo il 2005, vengono adottati i *Common Basic Principles* redatti dal Consiglio Europeo, nella forma del *Documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione*, con cui si stauisce il principio della cosiddetta *Civic integration*. Si tratta del principio secondo cui le persone provenienti da paesi non U.E. devono soddisfare specifici requisiti, relativi alla conoscenza della lingua del paese ospitante, delle sue istituzioni e dei valori che lo caratterizzano. In Italia il testo prodotto dal governo parla di adeguamento alle regole e riconoscimento dei valori della comunità di arrivo e la *civic integration* conosce una più intensa torsione culturalista e autoritaria.

Nel 2007 la *Carta dei Valori della cittadinanza e dell’integrazione* è il provvedimento del Ministro degli interni Amato, per fronteggiare il rischio del “terroismo islamico” attraverso la “soglia di tolleranza e sicurezza”. Prevede di assimilare ad un sistema di valori le diversità percepite conflittive. L’adesione ai valori è misurata attraverso un vero e proprio *muslim test*.

Nel 2009 il “pacchetto sicurezza” (Legge 94) del ministro Maroni attua la trasformazione dello straniero da soggetto di diritto a individuo condizionato e garantito dal permesso di lavoro. La prima selezione di “indesiderabili” avviene nei paesi di partenza e non di sbarco, mentre la selezione dei residenti potenzialmente pericolosi comprenderà in maniera informale attivisti, reti di movimento, studenti e giovani nelle strade e fuori dai locali della movida.

La securizzazione del territorio urbano, considerato territorio di guerra, consiste nel riconoscere allo straniero diritti a disposizione del legislatore e variabili nel tempo in quanto considerati una conseguenza del rapporto derivato e temporaneo con lo Stato sulla base del mantenimento del soggiorno regolare.

Nel 2010 il *Patto per l’integrazione nella sicurezza* introduce misure obbliganti sulle condotte e sulla correzione degli stili di vita “stranieri”, giustificate dalla “salvaguardia dell’italianità” e dalla «rinnovata capacità di governo del fenomeno migratorio» attraverso il governo rafforzato dei confini e la creazione selettiva e meritevole di cittadini produttivi e docili. Queste misure sono l’educazione e l’apprendimento della lingua e dei valori, l’ottenimento di un lavoro sul mercato interno ed esterno l’alloggio e l’accesso ai servizi essenziali e l’attenzione ai minori.

Nel 2015, l’*Agenda europea sulle migrazioni* prevede il rimpatrio e la cooperazione nella “gestione dei flussi” con i paesi terzi strategici, di transito e origine dei flussi (Grecia, Turchia e Niger, Nigeria, Mali,

Etiopia, Sudan, Libia); il rafforzamento di Frontex e la “gestione condivisa” della guardia costiera con i paesi di transito; l’istituzione di hotspot «per controllare gli abusi dovuti ai processi di *asylum shopping*», in realtà per attuare l’espulsione nei paesi d’origine e transito; il «rafforzamento dei canali per la migrazione legale qualificata».

Sulla scia della retorica della dissoluzione degli accordi di Dublino sull’obbligo di asilo nel paese di sbarco, e del rifiuto di accoglienza dei paesi est-europei che si raccolgono nel “gruppo di Vysegrad”, il governo italiano propone il *Migration compact* che prevede il rafforzamento dell’accordo UE-Turchia e l’esternalizzazione della frontiera mediterranea in base allo slogan “aiutiamoli a casa loro” in Niger, Nigeria, Senegal, Mali, Etiopia e un piano di investimenti pubblico-privati che subordina i finanziamenti alla cooperazione alle “politiche di impedimento” delle partenze e di riammissione per coloro che tentano di entrare nel territorio europeo.

Il *Memorandum di intesa* dello Stato italiano con la Libia del 2017 siglato con Al Sarraj e l’accordo Italia-Niger per bloccare la rotta transshariana a cui si aggiunge la chiusura delle frontiere a Ventimiglia e al Brennero sanciscono le politiche di respingimento.

La legge Minniti-Orlando del 2017 combina le regole di ingresso dei migranti “forzati” con il “decoro urbano”, che ha introdotto severe limitazioni alla libertà di movimento e ha rafforzato il potere di ordinanza dei sindaci tramite cui sono stati sgomberati edifici e spazi considerati abusivi.

Ha introdotto un Daspo urbano, per il quale vengono allontanate dal territorio persone che mettono in atto «condotte che impediscono la fruizione di infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico». Il lavoro gratuito volontario è entrato ufficialmente nella normativa.

Gli effetti dei "decreti Minniti" sono stati gli accordi con le bande criminali in Libia per limitare le partenze e gli sgomberi nelle città e la criminalizzazione delle ONG – fino a qualche anno fa sussidiarie degli Stati nella gestione dei flussi migratori con un ruolo istituzionale.

Lo scorso 4 ottobre diventa legge il Decreto Salvini su sicurezza e immigrazione che sotto la rubrica "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonche' misure per la funzionalita' del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalita' organizzata" limita lo status di protezione internazionale in conseguenza dell'accertamento di gravi reati con norme idonee a scongiurare il ricorso strumentale alla domanda di protezione.

Limita il rilascio dei permessi di soggiorno a casi speciali rendendoli temporanei e consente il rifiuto del permesso laddove esistono convenzioni con altri paesi quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti.

Istituisce presso i tribunali la sezione specializzata in materia di immigrazione, per la trattazione della controversie in materia di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e di revoca del permesso di soggiorno.

Prolunga la durata del trattenimento nei Centri di permanenza per il rimpatrio da 90 a 180 giorni. Adotta misure per la tempestiva esecuzione dei lavori per la costruzione, il completamento, l’adeguamento e la ristrutturazione dei CPT, con spese a carico delle amministrazioni locali. Sostituisce

il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) con il sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati, perché i richiedenti asilo non saranno più ammessi alle pratiche di formazione e inserimento sociolavorativo. Estende il DASPO urbano ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive e in specifiche aree urbane e prevede sanzioni per chi blocca una strada ordinaria o ferrata o comunque ostruisce o ingombra una strada. I comuni possono inoltre deliberare di assegnare in dotazione l'arma comune ad impulsi elettrici (taser).

Il decreto dispone in materia di occupazioni di immobili la pena della reclusione fino a quattro anni congiuntamente alla multa da 206 euro a 2.064 euro, nei confronti dei promotori e organizzatori dell'"invasione" di immobili nonche' di coloro che hanno compiuto il fatto armati.

Con la chiusura dei porti e il divieto di salvataggio alle imbarcazioni delle ONG, le ordinanze contro i comuni che organizzano l'accoglienza e l'integrazione, il razzismo di stato introdotto dal Decreto Minniti diviene realtà effettiva.

