

«Todos americanos?»

Incertezze e fallimenti sull'immigrazione

La politica dell'amministrazione Obama riguardo all'immigrazione si è incentrata soprattutto sul tentativo di riformare una normativa che, per stessa ammissione del presidente, si configurava come talmente «fallimentare» da finire molto spesso per penalizzare chi rispettava la legge e premiare, invece, coloro che l'aggiravano. Nel complesso, gli obiettivi sono stati il mantenimento del livello dei flussi in ingresso, se non addirittura un loro lieve incremento, ancorché nella cornice di un'immigrazione selettiva e comunque calmierata, la riduzione della presenza di individui che si erano stabiliti illegalmente negli Stati Uniti, anche attraverso la regolarizzazione di alcune categorie di clandestini, nonché il rafforzamento dei controlli alle frontiere e sull'ottemperanza ai visti temporanei. Gli intenti di Obama, però, non sono stati coronati dal successo, in primo luogo a causa della radicalizzazione dello scontro tra i partiti che ha connotato i suoi due mandati alla Casa Bianca e ha interferito con la realizzazione dei suoi progetti

di riforma. Anche in questo campo, pertanto, i propositi di Obama e le aspettative che l'opinione pubblica e l'elettorato avevano riposto nella sua presidenza sono andati delusi.

Al momento dell'entrata in carica della nuova amministrazione nel 2009, la questione dell'immigrazione continuava a essere percepita principalmente come un problema di sicurezza nazionale in conseguenza delle ripercussioni degli attentati di al-Qaeda dell'11 settembre 2001. Il fatto che alcuni dei terroristi fossero stati in possesso di un regolare visto e il timore che qualcun altro membro dell'organizzazione di Osama Bin Laden potesse varcare il quanto mai poroso confine di 3.200 chilometri con il Messico, intrufolandosi tra le decine di migliaia di ispanici che ogni anno entravano illegittimamente negli Stati Uniti, contribuivano a collocare il controllo dell'immigrazione nell'ambito di quella che il predecessore di Obama, George W. Bush, aveva definito la «guerra al terrorismo». Non a caso, il maggiore strumento legislativo per combat-

terla sul fronte interno – lo *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*, più conosciuto con l'acronimo di *Usa Patriot Act*, dell'ottobre del 2001 – aveva limitato le garanzie per gli immigrati non naturalizzati in caso di fermo e di detenzione per accuse di terrorismo. Inoltre, l'agenzia del dipartimento di Giustizia che dal 1933 sovrintendeva all'immigrazione – lo U.S. Immigration and Naturalization Service – nel 2003 era stata assorbita nel neo-costituito Dipartimento della Sicurezza Nazionale.

Prima di diventare presidente, anche Obama si era fatto contagiare dal clima di emergenza nazionale riguardo all'immigrazione.

Così, nel 2006, quando era un senatore federale dell'Illinois, aveva votato a favore dell'approvazione del *Secure Fence Act* che aveva

autorizzato la costruzione di una barriera lunga oltre 900 chilometri nel tratto ritenuto più permeabile della frontiera tra il Messico e gli Stati Uniti. Nel corso della campagna per la Casa Bianca del 2008 Obama prospettò una revisione del progetto, sia pure al mero scopo di ridimensionarne l'impatto ambientale. Tuttavia, l'erezione dello sbarramento proseguì per le sezioni già appaltate

dall'amministrazione Bush, incoraggiata forse dalla constatazione che oltre i due terzi degli statunitensi ritenevano che tale sistema fosse indispensabile per limitare l'immigrazione irregolare. Il Congresso, invece, non approvò un emendamento alla legge del 2006 che avrebbe comportato l'innalzamento di ulteriori barriere in un altro tratto del confine.

L'immigrazione illegale era riconducibile al Messico e, più in generale, alle nazioni centroamericane. Dei circa 11,6 milioni di irregolari che si stimava fossero presenti negli Stati Uniti all'inizio del 2008, oltre 7 milioni erano nati in Messico e altri 1,3 milioni provenivano complessivamente da El Salvador, Guatemala e Honduras. La crescita della rilevanza del voto ispanico – passato dall'8% al 9% dell'elettorato totale a livello nazionale tra il 2004 e il 2008, raggiungendo punte del 13%, 14%, 15% e addirittura 41% in Stati chiave quali rispettivamente Colorado, Florida, Nevada e New Mexico – rendeva politicamente vantaggioso coltivare il sostegno di questa componente attraverso l'elaborazione di progetti che andassero incontro alla sua principale rivendicazione connotata in senso etnico: la regolarizzazione dei clandestini. Tra loro, infatti, si annoverava presumibilmente un folto gruppo di parenti e amici di cittadini statunitensi che avevano accesso al suffragio

Anche in questo ambito, le aspettative dell'opinione pubblica sono andate in buona parte deluse

ed erano interessati alla loro fuoriuscita da una condizione di precarietà giuridica. Inoltre, la contrazione del numero di presenze illegittime avrebbe aiutato a migliorare l'immagine degli ispanici, ridimensionando lo stereotipo che, agli occhi dell'americano medio, tendeva ad associare questi immigrati e i loro discendenti, anche quelli legalmente residenti o addirittura in possesso della nazionalità statunitense, a comportamenti disonesti. Per tale motivo, il programma elettorale del partito democratico a sostegno della candidatura di Obama nel 2008 volle ribadire la natura degli Stati Uniti quale «nazione di immigrati», sottolineò il contributo che i nuovi venuti avevano dato in passato allo sviluppo della società americana e formulò una generica proposta sia per favorire il rilascio di visti per i ricongiungimenti familiari, sia per fare «uscire dall'ombra», con la prospettiva di non essere deportato e di conseguire la cittadinanza, chi – pur giunto clandestinamente nel Paese – non avesse violato altre leggi, svolgesse un lavoro, versasse le imposte e pagasse una multa per sanare il proprio ingresso illegale. Di contro, la piattaforma repubblicana riaffermò che l'immigrazione costituiva un problema di sicurezza nazionale, esprime il proposito di rendere più adeguati gli strumenti tecnologici e legali per sgominare le sue manifestazioni clandestine e si impegnò a

opporsi a sanatorie – ritenute premiali – per chi si era trasferito illegittimamente negli Stati Uniti. Questi temi avrebbero potuto rivestire un ruolo centrale nella campagna presidenziale del 2008, ma l'esplosione della crisi del mercato immobiliare in settembre li relegò in una posizione di secondo piano rispetto al maturare della recessione economica nelle settimane decisive della corsa per la Casa Bianca. Per ragioni analoghe, Obama ignorò tali questioni nel suo discorso di insediamento e, durante il suo primo mandato, lasciò l'iniziativa al Congresso, per concentrare i propri sforzi sulla ripresa dell'economia, la riforma sanitaria e la lotta al terrorismo.

L'unica eccezione significativa al basso profilo iniziale dell'amministrazione Obama fu la causa intentata dal dipartimento di Giustizia, nel luglio del 2010, contro lo Stato dell'Alabama che aveva appena approvato una legge draconiana contro gli immigrati irregolari, lo *SB 1070*. Il provvedimento imponeva alle forze locali dell'ordine di verificare lo status di chiunque fosse stato fermato per un qualsiasi tipo di controllo, sanzionava gli stranieri che non avessero portato con sé i documenti attestanti la liceità del loro ingresso nel Paese e vietava ai

Dei circa 11,6 milioni di irregolari presenti nel 2008 negli Usa, oltre 7 milioni erano nati in Messico

clandestini di cercare un impiego o svolgere un lavoro retribuito, punendo anche chi li avesse assunti.

La controversia giudiziaria fu intrapresa dal governo in coincidenza con il primo discorso che, il 1° luglio, Obama volle dedicare alla riforma dell'immigrazione. Però, più che a tutelare le prerogative degli irregolari, l'iniziativa del dipartimento di Giustizia era volta a reiterare la dottrina del primato delle istituzioni federali su quelle dei singoli Stati in materia di normativa riguardante l'immigrazione. Il principio fu riconosciuto solo in parte dalla sentenza della Corte suprema *Arizona v. United States* che, nel 2012, cassò alcune disposizioni dello *SB 1070*, sancendo però la legittimità dell'obbligo di appurare la condizione giuridica degli individui, proprio la misura che le associazioni per i diritti civili consideravano un incoraggiamento del *racial profiling* a scapito degli ispanici.

Il perdurare della lotta al terrorismo tra le priorità del governo federale aiuta a spiegare non solo la prosecuzione dell'innalzamento delle barriere previste dal *Secure Fence Act* dopo l'insediamento di Obama, ma anche l'intensificazione dei controlli lungo le frontiere in ragione di una politica di militarizzazione dei confini che si ostinava a privilegiare la declinazione delle problematiche inerenti all'immigrazione in ter-

mini di protezione della società americana da minacce esterne. L'organico delle guardie di frontiera (il *Border Patrol*) crebbe in media del 3% ogni anno e nel 2011 oltrepassò i 21.400 effettivi, dislocati per l'86% a presidiare il confine con il Messico, segnando il livello più alto dall'istituzione di questo corpo di polizia nel 1924. Ne risultò una significativa crescita del numero dei rimpatri forzati rispetto alla precedente presidenza nella prospettiva di fronteggiare infiltrazioni di terroristi tra gli immigrati irregolari. I deportati salirono dai 360.000 dell'ultimo anno dell'amministrazione Bush ai 392.000 del primo di quella Obama. Gli Stati Uniti avevano espulso poco più di due milioni di persone tra il 2001 e il 2008, ma l'amministrazione Obama superò tale soglia già alla fine del 2013.

Solo nel 2014 si registrò una contrazione del numero delle deportazioni, che scesero a 414.481 rispetto alle 438.421 dell'anno precedente. Tale flessione, però, non rappresentò l'esito di un calo di rigore. Costituì, invece, il risultato della collaborazione con il Messico per frenare l'ondata di immigrati irregolari che transitavano attraverso questo Paese nel tragitto verso gli Stati Uniti. L'intesa prevedeva che le forze dell'ordine messicane avrebbero intercettato e rimpatriato forzatamente i centroamericani che erano cittadini di altre nazioni e non aveva-

no i documenti per entrare legalmente negli Stati Uniti prima che varcassero il confine e passassero, quindi, sotto la giurisdizione di Washington.

L'accordo con il Messico fu la risposta dell'amministrazione a un'emergenza dell'inizio del 2014, quando migliaia di minorenni non accompagnati – provenienti soprattutto da El Salvador, Guatemala e Honduras – iniziarono a riversarsi negli Stati Uniti. Costoro non si proponevano neppure di nascondersi alle autorità federali. Si consegnavano spontaneamente al *Border Patrol*, consapevoli del fatto che la normativa statunitense era estremamente garantista nei confronti di bambini e ragazzi soli e che, pertanto, la loro espulsione sarebbe stata oltremodo complessa, lunga e costosa per Washington. L'intervento del Messico sui migranti irregolari mentre si trovavano ancora nel suo territorio permise agli Stati Uniti di prevenire il problema prima ancora che si manifestasse.

Nondimeno l'applicazione di tale politica comportò anche inconvenienti non secondari di ordine morale. I minorenni in questione non erano semplici migranti per ragioni economiche, ma sfuggivano generalmente a situazioni di gravi abusi che andavano dallo sfruttamento sessuale al coinvolgimento indotto in attività criminali. Il rimpatrio significava, quindi, precipitarli nuovamente nelle condizioni alle quali avevano cer-

cato di sottrarsi, mettendo spesso in pericolo la loro stessa vita.

I minorenni, accompagnati o meno da un adulto, privi del visto d'ingresso, che riuscirono comunque a entrare negli Stati Uniti, quando presi in custodia dal Dipartimento della Sicurezza Nazionale, furono detenuti in particolari strutture in attesa della deportazione o del vaglio della loro posizione qualora avessero chiesto asilo. I tempi prolungati d'internamento, a causa della lentezza della burocrazia, ha indotto nel luglio di quest'anno un tribunale federale a condannare l'amministrazione Obama per la violazione dei diritti dei reclusi, imponendone il rilascio in tempi rapidi e provocando un ricorso da parte del governo che non è stato ancora risolto.

In ogni caso, il problema principale da affrontare riguardava il fenomeno dei clandestini già presenti da tempo sul territorio degli Stati Uniti. Nel discorso del 1° luglio 2010 Obama ribadì l'intenzione di lasciare al Congresso l'iniziativa sulla riforma dell'immigrazione e, richiamando i generici obiettivi del programma democratico di due anni prima, espresse il proprio sostegno a un disegno di legge, noto come *Dream Act*, finalizzato a regolarizzare la

L'intervento del Messico sui migranti irregolari ha permesso agli Usa di prevenire il problema

posizione di alcune tipologie di clandestini e alla concessione di visti temporanei per lavoratori stranieri non specializzati in modo da fronteggiare gli ingressi illegali della manodopera meno qualificata. Il progetto aveva una formulazione bipartitica e dal 2001 era stato più volte ripresentato senza mai venir approvato dal Congresso. La sua reiterazione più recente, proprio nel 2010, era dovuta al senatore democratico Charles E. Schumer dello Stato di New York e a quello repubblicano Lindsay Graham della Louisiana.

Neppure questa volta l'iter legislativo giunse a conclusione, soprattutto in conseguenza dell'esito della riforma sanitaria varata dal Congresso nel 2010. La rigida contrapposizione tra repubblicani e democratici, emersa in tale occasione e non più riassorbita in seguito, fece tramontare definitivamente quello spirito bipartitico che era indispensabile per l'approvazione del *Dream Act*. Il disegno di legge, infatti, necessitava del voto di numerosi

Dopo lo scontro sull'«Obamacare» è mancato lo spirito bipartisan sui temi dell'immigrazione

repubblicani per compensare l'opposizione dei senatori e dei deputati democratici più legati ai sindacati, che si opponevano al progetto in quanto ritenevano che l'emergere degli immigrati irregolari dalla clandestinità e la

concessione di visti temporanei per i lavoratori stranieri avrebbero costituito una minaccia per i livelli occupazionali e salariali della manodopera statunitense.

Per ragioni analoghe non incontrò miglior sorte il *Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act*, presentato nel 2013 da Schumer e da altri sette senatori democratici e repubblicani. Per cercare di conciliare i diversi interessi che gravitavano intorno alla questione dell'immigrazione, il progetto associava la possibilità di ottenere il permesso di residenza e successivamente di accedere alla cittadinanza per i clandestini che erano giunti negli Stati Uniti prima del compimento della maggiore età a un ulteriore aumento delle guardie di frontiera, a nuovi stanziamenti per alte tecnologie di monitoraggio dei confini e all'introduzione di un sistema a punti per la concessione dei visti d'immigrazione in base alle qualifiche professionali dei richiedenti. Approvato nel giugno del 2013 dal Senato, dove i democratici erano in maggioranza, il disegno di legge fu insabbiato alla Camera, il ramo del Congresso nelle mani dei repubblicani.

Per superare lo stallo legislativo, il 15 giugno 2012, a meno di cinque mesi da un'elezione presidenziale in cui il voto degli ispanici avrebbe potuto rivelarsi decisivo, Obama varò il programma *Deferred Action for Childhood*

Arrivals (Deca), che comportava una sospensione della deportazione e la concessione di un permesso di lavoro per due anni – ma rinnovabile – per i clandestini di età non superiore ai trent'anni che si erano stabiliti negli Stati Uniti prima del giugno del 2007, erano incensurati e non avevano ancora compiuto 16 anni al momento dell'ingresso nel Paese. La misura ebbe circa 730.000 beneficiari, sebbene la sua applicazione fosse stata boicottata da numerosi Stati con amministrazioni repubblicane.

Un ulteriore intervento del presidente fece seguito al peggioramento delle prospettive di un superamento dell'impasse legislativa dopo che le elezioni di metà mandato del 2014 avevano consentito al partito repubblicano di consolidare la propria maggioranza alla Camera e di strappare ai democratici il controllo del Senato. Con la motivazione di dover supplire all'inazione del Congresso su un problema fondamentale, il 20 novembre 2014 Obama promulgò alcuni decreti che si applicavano a circa 5 milioni di clandestini e prevedevano l'estensione al 1° gennaio 2010 dell'ingresso negli Stati Uniti per usufruire del Deca, la rimozione del limite dei trent'anni per potersene avvalere nonché il congelamento della deportazione per gli immigrati irregolari con la fedina penale pulita, un lavoro, una permanenza di almeno cinque anni

negli Stati Uniti e figli che fossero cittadini o residenti legali degli Stati Uniti.

Per accattivarsi i conservatori, il provvedimento esclude i beneficiari dal *Medicaid*, il programma di assistenza sanitaria gratuita per gli indigenti, al fine di non comportare costi aggiuntivi per il welfare federale. Inoltre, trovò precedenti in decisioni simili adottate in passato in situazioni di emergenza da presidenti repubblicani quali Dwight D. Eisenhower, Ronald Regan e George H.W. Bush. Nondimeno, il partito repubblicano denunciò le misure come una sanatoria arbitraria perché, per attuarla, Obama avrebbe abusato dei poteri presidenziali riguardanti le condizioni di urgenza che giustificano la legiferazione per decreto. Ventisei Stati dell'Unione, tutti amministrati da governatori repubblicani, fecero causa al governo federale e, nel febbraio del 2015, ottennero da un tribunale del Texas un'ingiunzione che annullò l'esecutività dei decreti. Il provvedimento giudiziario è stato poi confermato dalla Corte suprema il 23 giugno 2016 con il verdetto *United States v. Texas*.

L'intraprendenza di Obama sulla questione degli immigrati irregolari, ancorché procrastinata nel tempo, ha avuto come contrappunto l'arrendevolezza ai timori xenofobi sul problema dei rifugiati in fuga dai conflitti del

Medioriente. In particolare, nel settembre del 2015 gli Stati Uniti hanno stabilito che, nei dodici mesi successivi, avrebbero ospitato 10.000 profughi della guerra civile in Siria. La cifra era irrisoria rispetto sia agli oltre 370.000 accettati dalla Germania sia all'accoglienza manifestata dagli Stati Uniti in crisi precedenti, come nel caso degli oltre 310.000 *boat people* vietnamiti ricevuti tra il 1979 e il 1980. Inoltre, la quota è stata riempita con estrema lentezza: appena 1.736 esuli siriani sono effettivamente giunti negli Stati Uniti tra l'ultimo trimestre del 2015 e la fine di aprile del 2016. Un numero così contenuto si spiega con la rinnovata paura che tra i rifugiati si infiltrino terroristi dell'Isis. Tale fobia si è erroneamente riacutizzata dopo l'attentato di San Bernardino del 2 dicembre 2015, quando una coppia di musulmani integralisti – un uomo, figlio di immigrati dal Pakistan, e sua moglie, nata in quello stesso Paese – uccise 14 persone e ne ferì altre 22. Impossibilitato ad attuare la riforma dell'immigrazione, Obama ha in apparenza finito, suo malgrado, per demandare la questione

al proprio successore che uscirà dalle elezioni del 2016. Da un lato, la democratica Hillary Clinton si è posta in continuità con l'amministrazione uscente. Ha invitato una clandestina messicana, Astrid Silva, e la figlia undicenne di immigrati irregolari, Karla Ortiz, a parlare alla convenzione nazionale del suo partito. Ha pure scelto un candidato alla vicepresidenza, Tim Kaine, che, al suo esordio nella campagna elettorale, ha dichiarato *somos todos americanos*, con un palese riferimento alla volontà di inclusione degli ispanici nella società statunitense. Dall'altro lato, pur smorzando in seguito i toni, il repubblicano Donald Trump ha promesso di deportare in massa i clandestini, ha prospettato di vietare l'ingresso negli Stati Uniti ai musulmani stranieri e si è riferito agli ispanici raffigurandoli come stupratori, narcotrafficienti e criminali potenziali. In realtà, la sentenza *United States v. Texas* ha ribadito che l'immigrazione è una materia di competenza del Congresso e, quindi, sarà quest'ultimo a definire le politiche relative a prescindere da chi sarà presidente.

Stefano Luconi insegna Storia degli Stati Uniti all'Università di Firenze e Storia dell'America del Nord all'Università di Napoli «L'Orientale». Ha pubblicato *L'immigrazione negli Stati Uniti* (con M. Pretelli, Il Mulino, 2008) e *La «nazione indispensabile». Storia degli Stati Uniti dalle origini a oggi* (Le Monnier, 2016).