
Gran Bretagna: governare attraverso il controllo delle migrazioni¹

Mary Bosworth e Mhairi Guild

Introduzione

Numerosi fatti e una buona letteratura mostrano che, in diversi paesi, gli stranieri e in particolare i richiedenti asilo, i rifugiati e i membri delle minoranze etniche sono vittime di discorsi criminalizzanti da parte dei politici, delle leggi, dei media e dell'opinione pubblica.² In diverse cerchie di potere si può osservare una crescente tendenza a trattare senza distinzioni questi diversi casi di non-cittadini.³ Il *frame* segnato dal tròpo del rischio sembra, infatti, indurre a considerare l'ignoto, il "senza-documenti", non solo indesiderato ma anche pericoloso; ne consegue che le differenze fra i migranti scompaiono. Così, molti stranieri incontrano crescenti difficoltà a entrare o a rimanere nel Regno Unito e tutti sono diventati oggetto di sorveglianza e di norme più severe.

Le leggi e misure contro gli stranieri sembrano essere state aggravate dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 in America, [del marzo 2004 a Madrid] e del luglio 2005 a Londra; ma, come le altre democrazie, il Regno Unito tratta con sospetto gli stranieri da lungo tempo.⁴ In effetti, si tratta di un aspetto che caratterizza lo sviluppo della modernità: i confini sono diventati più permeabili a causa della globalizzazione, del turismo di massa, della rivoluzione delle comunicazioni e delle forme di *governance* in evoluzione come l'Unione europea; per questo la maggior parte dei paesi ricchi come il Regno Unito cerca di limitare l'accesso ad (alcuni) non-cittadini.

Sebbene il discorso ufficiale sembri continuare a valorizzare alcuni aspetti della "diversità culturale", e nonostante la centralità degli immigrati per il futuro dello stato sociale (a causa dell'invecchiamento della popolazione),⁵ le diffe-

¹ Un'altra versione di questo testo è stata pubblicata con i seguenti riferimenti: M. Bosworth, M. Guild, *Governing through Migration Control: Security and Citizenship in Britain*, "The British Journal of Criminology", 48(6), 2008, pp. 703-719.

² Si vedano per esempio K. Calavita, *Immigrants at the Margins: Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2005; M.S. Malloch, E. Stanley, *The Detention of Asylum Seekers in the UK: Representing Risk, Managing the Dangerous, Punishment & Society*, 7(1), 2005, pp. 53-71; M. Welch, L. Schuster, *Detention of Asylum Seekers in the UK and USA: Deciphering Noisy and Quiet Constructions*, "Punishment and Society", 7, 2005, pp. 397-417; A. Pratt, M. Valverde, *From Deserving Victims to "Masters of Confusion": Redefining Refugees in the 1990s*, "Canadian Journal of Sociology", 27(2), 2002, pp. 135-161.

³ M. Bosworth, *Border Control and the Limits of the Sovereign State*, "Social and Legal Studies", 10(2), 2008, pp. 199-215 e *Immigration Detention in Britain* in M. Lee (a c. di), *Human Trafficking*, Willan, Cullompton 2007; M. Guild, *Securitising the Refugee? A Study of Asylum Discourse in the UK and Australia since 9/11*, tesi non pubblicata, University of Oxford, 2006.

⁴ D. Cole, *Enemy Aliens: Double Standards and Constitutional Freedoms in the War on Terror*, New York Press, New York 2003; R. Cohen, *Frontiers of Identity: The British and the Others*, Longman, New York 1994; M. Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.

⁵ Home Office, *Controlling Our Borders: Making Migration Work for Britain. Five Year Strategy for Asy-*

renze culturali o sociali sono correntemente descritte come motivo di preoccupazione, un aspetto da omogeneizzare con l'assimilazione o con la cittadinanza.

Così, nell'ultimo decennio, un grande impegno è stato destinato alla costruzione di barriere sia esterne sia interne per differenziare gli stranieri dai cittadini e per classificare i vari gruppi di non-cittadini nel Regno Unito. Secondo l'analisi di David Garland sul controllo e la gestione della criminalità nel mondo post welfare,⁶ la maggior parte dei senza-cittadinanza è trattata con strumenti burocratici – sempre più intrisi delle nuove tecnologie – che gradualmente sono diventati più invadenti. Per un'altra parte degli stranieri, invece, si fa ricorso alla detenzione e alla deportazione.⁷

Ci sembra quindi utile proporre qui un'analisi della crescente dipendenza dalla concezione della giustizia e della penalità da parte dello stato britannico nella gestione dei suoi cittadini stranieri e le sue assonanze con la valenza criminalizzante del populismo penale. Vedremo quindi come i non-cittadini siano sempre più stigmatizzati dalla politica e dalla giustizia con discorsi criminalizzanti che condizionano lo stato, la definizione dei rischi, e sono rivelatori dei cambiamenti e della natura dell'identità britannica. In quest'analisi faremo riferimento alla tesi di Garland sul passaggio dal modello riabilitativo del controllo del crimine a un approccio legge-e-ordine che punta sulla dissuasione e sull'interdizione,⁸ nonché alla teoria del "governo attraverso il crimine" di Jonathan Simon, per descrivere come le metafore e le pratiche punitive si siano riversate nelle sfere pubbliche ben al di là del solo sistema di giustizia penale.⁹

I non-cittadini in Gran Bretagna

Ogni anno milioni di persone arrivano in Inghilterra come turisti, lavoratori, studenti, immigrati. Molti vanno in vacanza all'estero o tornano al loro paese d'origine. Le cifre di tali spostamenti sono ingenti e in crescita: nel 2006 gli arrivi di persone sono stati 104,8 milioni (al di fuori dalla Common Travel Area),¹⁰ più del 3% rispetto all'anno precedente. Quasi tutti questi viaggiatori erano cittadini britannici o dell'Ue. Circa 12,9 milioni di essi, tuttavia, non erano cittadini Ue, il 9% in più rispetto al 2005. La stessa fonte rileva che 145.000 titolari di permesso di lavoro sono stati ammessi nel Regno Unito (fino al 9% in più rispetto all'anno precedente), oltre a 309.000 studenti extra-Ue (con un aumento del 6%).¹¹ In contrasto con l'espansione in altri settori, le

lum and Immigration, Home Office, London 2005a, Cm 6472. Si veda K. Calavita, *Immigrants at the Margins*, cit.

⁶ D. Garland, *The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society*, "British Journal of Criminology", 36(4), 1996, pp. 445-471 e Id., *La cultura del controllo*, il Saggiatore, Milano 2004.

⁷ M. Bosworth, *Immigration Detention in Britain*, cit.

⁸ D. Garland, *La cultura del controllo*, cit.

⁹ J. Simon, *Governing Through Crime*, in L. Friedman, L. Fisher, *The Crime Conundrum: Essays on Criminal Justice*, Westview Press, Boulder, CO 1997 e J. Simon, *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Cortina, Milano 2008.

¹⁰ Una zona "free passport" che comprende la Repubblica d'Irlanda, l'Inghilterra e le isole del canale della Manica.

¹¹ Home Office, *Control of Immigration: Statistics United Kingdom 2006*, Home Office, London

domande d'asilo nel 2006 sono scese a 23.610, l'8% in meno rispetto all'anno precedente.

La preoccupazione del governo e dell'opinione pubblica è rivolta soprattutto all'afflusso di persone extra-Ue, ma, se la maggioranza dei 104,8 milioni di arrivi riguarda cittadini britannici, una parte emigra ogni anno perché si tratta di ex residenti che quando non hanno più lavoro o hanno completato gli studi tornano a casa. Per il 2006, l'ufficio nazionale di statistiche ha stimato a circa 400.000 il numero totale di emigrati a lungo termine, di cui più della metà (207.000) sono cittadini britannici. Oltre a questi, la polizia segue le tracce dei non-cittadini allontanati con la forza dal Regno Unito. Nel 2006 questi sono stati 63.865, il 10% in più del 2005. Questa cifra comprende l'espulsione di 16.330 persone la cui domanda d'asilo è stata respinta, con un aumento del 19% rispetto all'anno precedente.¹² Infine, sempre nel 2006 “sono immigrate circa 191.000 persone in più rispetto a quelle emigrate dal Regno Unito”.¹³

Non si dispone di dati precisi sulla localizzazione di tutti i non-cittadini, fatto che ha notevolmente scosso il dibattito politico degli ultimi anni;¹⁴ il censimento del 2001 indica tuttavia che a Londra, o nei pressi, e nel Sud-est un numero sproporzionato di gruppi di richiedenti asilo (soggetti a controlli severi durante la valutazione delle loro domande) risulta irreperibile (dato variabile dal 1999 in tutto il paese).¹⁵ I “dispersi” sono spesso in alloggi pubblici disponibili nelle aree socio-economicamente svantaggiate.¹⁶ Inoltre, esiste un numero imprecisato di immigrati non-cittadini senza documenti, molti dei quali si suppone risiedano in quartieri connotati per l'origine etnica o linguistica della maggioranza degli abitanti.

Il modo in cui tali dati sono recepiti dai politici e dall'opinione pubblica caratterizza la cornice della nostra analisi. È la “modernità liquida” di Zygmunt Bauman, un *frame* in cui i confini, le frontiere e le identità sono fluide e in movimento. È anche un'epoca in cui, mentre le barriere nei confronti della circolazione dei capitali, delle merci e delle informazioni diminuiscono, la mobilità delle persone è oggetto di un crescente controllo e, per le più vulnerabili fra loro, è legalmente ridotta.¹⁷ Etichettati come un pericolo per i servizi pub-

2007, Cm 7197; www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7197/7197.pdf, consultato il 17 gennaio 2008, p. 5.

¹² Ivi, p. 6.

¹³ Si veda www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=260.

¹⁴ Il ministro ombra dell'Interno David Davies ha insistito in particolare sul problema delle inadeguate statistiche sui migranti nel Regno Unito: “ignorare un simile fatto importante non ha scuse: conferma soltanto i sospetti della gente che questo governo ha lasciato l'immigrazione e il sistema fuori controllo ed è incapace di risolvere il problema”. House of Commons, Dibattito sull'Immigrazione, Nationality and Asylum Bill, 5 luglio 2005. www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/vo050705/debindx/50705-x.htm, consultato il 24 gennaio 2008.

¹⁵ V. Robinson, R. Anderson, S. Musterd (a c. di), *Spreading the Burden? A Review of Policies to Disperse Asylum Seekers and Refugees*, The Policy Press, Bristol 2003; A. Anie, N. Daniel et al., *An Exploration of Factors Affecting the Successful Dispersal of Asylum Seekers*, Home Office Online Report 50/05, Bristol 2005; www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/rdsolr5005.pdf, consultato il 17 gennaio 2008.

¹⁶ Sebbene i risultati delle ricerche del ministero dell'Interno indichino che i livelli di violenza contro i richiedenti asilo siano alti nelle aree socio-economicamente svantaggiate dove si registrano alti tassi di richieste di asilo, si veda A. Anie et al., *Factors Effecting the Successful Dispersal of Asylum Seekers*, cit.

¹⁷ Z. Bauman, *Vite di scarto*, Laterza, Roma-Bari 2005; Id., *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari 2005.

blici, per i salari dei nazionali, per la coesione sociale e anche per la cultura nazionale, da un po' di tempo ormai i richiedenti asilo e i lavoratori non qualificati vengono considerati una minaccia. Dopo gli attentati del 2001 e del 2005, in particolare, queste paure sono diventate sempre più diffuse, poiché i gruppi di migranti (anche se assolutamente non collegati tra loro) sono stati amalgamati nel discorso sul controllo delle frontiere e del governo di tutti i non-cittadini e oltre.

Le narrazioni della criminalizzazione

Tra il 1997 e il 2007, il governo britannico ha introdotto nove leggi in materia di immigrazione, asilo e terrorismo insieme a numerosi documenti di discussione parlamentare.¹⁸ Questa attività legislativa ha caratterizzato il governo laburista in certi settori, con più di cinquanta nuove leggi relative alla criminalità approvate nello stesso periodo, imponendone non solo la priorità ma anche l'idea che la vita sociale possa essere dettata dalla legislazione.

In periodi precedenti sono state progettate progressive restrizioni in materia di immigrazione per arginare le immigrazioni postimperiali di persone provenienti dal Commonwealth, dai Caraibi, dall'Asia meridionale e dall'Africa orientale. Questo processo, in gran parte completato negli anni ottanta, lasciò come unici strumenti fondamentali per l'immigrazione nel Regno Unito il ricongiungimento familiare e la richiesta di asilo.¹⁹ Da quel momento, durante il boom del trasporto globale e delle comunicazioni, al novero crescente dei richiedenti asilo provenienti da numerosi paesi venne destinata una serie di discorsi razzisti contro la "minaccia" dell'immigrazione.²⁰ Risposte e retoriche tipiche che da allora non sono cambiate molto. Infatti, l'ingrediente principale delle politiche britanniche del controllo in materia d'asilo nel XXI secolo – a partire dagli esperimenti della dispersione sul territorio e della riduzione dell'assistenza gratuita, sino all'amalgama discorsivo fra i nuovi immigrati e la criminalità – è riconducibile ai precedenti tentativi di fissare, come osserva Robin Cohen, le "frontiere dell'identità" britannica.²¹

Più eque, più veloci, più intransigenti: le restrizioni prima dell'11 settembre

Prima dell'emergenza "immigrazione" e degli attentati del XXI secolo, il libro bianco del 1998 *Più equo, più veloce, più intransigente: un approccio moderno*

¹⁸ Si vedano, tra gli altri: Home Office, *Fairer, Faster and Firmer: A Modern Approach to Immigration and Asylum*, Home Office, London 1998, Cm 4018; *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, Home Office, London 2002, Cm 5387; *Controlling Our Borders: Making Migration Work for Britain. Five Year Strategy for Asylum and Immigration*, Home Office, London 2005, Cm 6472; *Integration Matters: A National Strategy for Refugee Integration*, Home Office, London 2005.

¹⁹ A. Bloch, *A New Era or More of the Same? Asylum Policy in the UK*, "Journal of Refugee Studies", 13, 2000, p. 1; M. Gibney, 2004.

²⁰ Ivi, p. 121; C. Boswell, *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*, Blackwell, Oxford 2003, p. 54.

²¹ R. Cohen, 1994.

all'immigrazione e all'asilo aveva dissipato ogni idea che un governo laburista avrebbe abbandonato le scelte restrittive adottate dai conservatori a proposito dell'asilo negli anni ottanta e novanta. La successiva legge del 1999 sull'immigrazione e sull'asilo, infatti, estese e approfondì i controlli sugli ingressi, rafforzando i poteri di indagine in materia di immigrazione. Così, nonostante la loro opposizione a gran parte della legislazione tra il 1993 e il 1996 in tale campo, una volta arrivati al potere i laburisti hanno approvato e prorogato molte misure in precedenza osteggiate: controlli prima dell'ingresso, sanzioni ai trafficanti, liste bianche dei "paesi sicuri" e limitazione dell'accesso all'assistenza sanitaria e sociale.²² Per giustificare la svolta nel controllo dell'immigrazione, il governo ha invocato la necessità dei cambiamenti delle norme per l'immigrazione economica "per facilitare l'autentico viaggiatore, ma anche per creare opportunità per coloro che cercano di eludere i controlli". Soggetti indistinti, sosteneva la relazione del 1998, cercano di entrare ingiustamente in Gran Bretagna attraverso i "matrimoni fittizi" o la richiesta di asilo.²³ Così, in breve tempo, l'immigrato "irregolare" e il richiedente asilo sono diventati sinonimi. Ribadendo il sospetto già prevalente che una parte importante dei richiedenti asilo sono "fittizi", il ministro dell'Interno, Jack Straw, promise di istituire misure che avrebbero "assicurato che i veri richiedenti asilo sarebbero stati accolti, ma sarebbe stata ridotta l'"attrazione del Regno Unito" sui migranti per motivi economici.²⁴ La pretesa di differenziare il "vero" dal "falso" migrante – con il risultato di vincolare l'autorizzazione del "vero" al riconoscimento del "falso" – ha seguito una rigorosa logica di deterrenza che nei fatti ha reso illegale la richiesta di asilo nel Regno Unito.²⁵

Il rapporto del 1998 ha ribadito inoltre l'opportunità della detenzione come strumento a discrezione del ministero dell'Immigrazione sostenendo, più in generale, che "il diritto penale ha un ruolo da svolgere per reprimere la violazione del controllo in materia di immigrazione".²⁶ La detenzione, si afferma, "è adeguata per coloro la cui identità è dubbia, così come per coloro che hanno preso un 'volo a rischio' o che sono in attesa di un'imminente espulsione".²⁷ Gli *overstayers* (coloro che restano nel paese a permesso scaduto) e gli stranieri condannati che non hanno potuto essere espulsi alla fine della loro pena devono essere internati. I richiedenti asilo sono stati spinti nella marginalità attraverso l'esclusione dal welfare; "le persone alle quali non viene riconosciuto il diritto di restare nel Regno Unito – si afferma nel rapporto – non devono avere accesso al welfare come i cittadini che hanno diritto alle prestazioni quando ne hanno bisogno". Invece è stato istituito un assegno [*voucher*], fissato al 70% del reddito medio, gestito da un nuovo organismo separato che ha stabilito anche di eliminare gli aiuti in contanti.²⁸ Una misura obbligatoria

²² A. Bloch, 2000.

²³ Home Office, *Fairer, Faster, Firmer*, cit., capitolo 1.

²⁴ Ivi, prefazione.

²⁵ M. Gibney, 2004, p. 129.

²⁶ Home Office, *Fairer, Faster, Firmer*, cit., capitoli 11-12.

²⁷ Come hanno evidenziato le Ong, la detenzione non è stata nei fatti ristretta a questi casi; si veda *Bail for Immigration Detainees* (Bid), 2007, p. 3.

²⁸ Home Office, *Fairer, Faster, Firmer*, cit., capitolo 8.

di dispersione nel territorio ha nel frattempo abolito la possibilità di scelta dell'alloggio e degli eventuali sostegni a esso connessi. Sulla base della tesi che il welfare britannico prevede aiuti generosi ai migranti e che sia necessaria una "soglia di tolleranza" dell'immigrazione oltre la quale non si può andare, in particolare nelle aree urbane, il governo laburista ha continuato con la sua retorica gridata, intrisa di restrizioni e di deterrenza.²⁹ Dopo avere bloccato la maggior parte delle altre principali rotte dell'immigrazione, lo stato ha concentrato la sua azione con intensità e in maniera sproporzionata sull'asilo, definito sempre più come una truffa da parte di migranti altrimenti respinti.

Produrre immigrazione da lavoro per l'Inghilterra: le restrizioni a seguito della guerra al terrore

Dopo il 1998 e soprattutto a seguito degli attentati del 2001 e del 2005, i discorsi criminalizzanti sulle migrazioni, la legislazione vigente e i documenti del governo hanno aggravato le restrizioni della mobilità internazionale.³⁰ La legislazione antiterrorismo ha aggiunto un nuovo principio significativo alla combinazione tra la pericolosità dei non-cittadini e la figura del sospetto terrorista. Come nelle stesse misure di esclusione dei richiedenti asilo, in particolare quelle sulla detenzione, il sospetto terrorista rappresenta l'approdo della minaccia insita in tutti i flussi migratori irregolari. Il libro bianco del 1998 in materia d'asilo lo ha definito uno dei modi possibili con i quali, in realtà, i falsi richiedenti cercano opportunità economiche in Gran Bretagna; dopo il 2001, l'asilo e la migrazione economica diventano le possibili "strade" a disposizione dei terroristi stranieri.³¹ L'Anti-Terrorism, Crime and Security Act (Atcsa) del 2001, approvato due mesi dopo gli attentati negli Stati Uniti, ha stabilito collegamenti normativi tra l'asilo e il terrorismo con provvedimenti atti a impedire l'accesso all'asilo da parte di sospetti terroristi e quindi la raccolta delle impronte – per dieci anni – a tutti i richiedenti asilo. La quarta parte dell'Atcsa ha conferito all'Home Office il potere di internare e di deportare "sospetti terroristi internazionali", una misura che richiede la deroga all'articolo 5 della Convenzione europea sui diritti umani (Ehrc). Fino alla sua revoca nell'aprile 2005, questa parte dell'Atcsa ha permesso al ministro dell'Interno di tenere in detenzione indefinita tutti i sospetti non-britannici in attesa di espulsione, anche nei casi in cui l'allontanamento sarebbe proibito dall'Ehrc a causa del rischio di tortura nel paese di espulsione.³²

²⁹ A. Bloch, 2000, p. 39; L. Schuster, *The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany*, Frank Cass, London 2003, p. 166.

³⁰ Come ha scritto Elspeth Guild, "mettendo la sicurezza in una cornice territoriale, il diritto ad attraversare i confini diventa un problema di sicurezza" (E. Brouwer, P. Catz., E. Guild *et al.*, *Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic in European Law*, Instituut voor Rechtsociologie, Centrum voor Migratierecht, Nijmegen 2003).

³¹ *Ibid.*

³² La Camera dei Lord ha discusso dell'eventualità di uno stato di emergenza così pressante da autorizzare il governo a derogare dalle regole delle convenzioni e sulla natura discriminatoria dell'Atcsa da applicare solo a cittadini non inglesi. Le nuove leggi che regolamentano il trattamento dei terroristi sospetti e di quelli veri ha sostituito la detenzione indefinita con gli "ordini del controllo" che possono essere, e sono stati, applicati in eguale misura a cittadini inglesi e a stranieri.

Negli anni tra gli attacchi terroristici del 2001 e del 2005, la Gran Bretagna ha continuato a incarcerare i richiedenti asilo e gli immigrati. Il libro bianco del 2002 *Secure Borders, Safe Havens* e il Nationality, Immigration and Asylum Act del 2002 approvato quello stesso anno, disposero un trattamento ancora più rigido per i richiedenti asilo e i lavoratori non qualificati.³³

Tensioni... ma anche arricchimento... – ha avvertito il ministro dell’Interno David Blunkett – arrivano con l’immigrazione di coloro che sbarcano spesso sulle nostre sponde umide e ventose. Era necessario un segnale al mondo che noi non siamo aperti in maniera indiscriminata e non siamo nemmeno la “fortezza britannica”.³⁴

Concentrandosi in particolare sul bilancio degli impegni internazionali, sui vantaggi economici e sulla sicurezza, il ministro ha affermato che la politica dura sull’immigrazione è stata in realtà una condizione necessaria per la coesione sociale, così come i politici britannici avevano sostenuto in precedenza.³⁵

Per consentire l’integrazione e per valorizzare la diversità di cui essa è portatrice, dobbiamo essere sicuri del nostro senso di appartenenza e di identità e poi saremo in grado di abbracciare coloro che arrivano nel Regno Unito... un chiaro, efficiente e robusto sistema di asilo e di nazionalità è il prerequisito per costruire la sicurezza e la fiducia che sono necessarie.³⁶

Questa retorica sulla gestione e sull’integrazione serve quindi a proteggere un’identità britannica implicitamente vulnerabile, combinando sentimenti inclusivi ed escludenti in un discorso sempre più burocratico sullo “snellimento”, sulla “chiarezza” e sulla “gestione dei flussi di persone”.³⁷

Per quanto riguarda la selezione tra i vari gruppi di non-cittadini, gli atti del 2002 e del 2004 hanno notevolmente ristretto le possibilità per quelli designati come “falliti” (e quindi “falsi” richiedenti asilo), hanno esteso l’uso della detenzione e rafforzato ulteriormente i poteri della polizia dell’immigrazione per controllare, ricercare e richiedere informazioni alle diverse istituzioni – in particolare sull’occupazione illegale – e hanno contribuito ad accelerare le espulsioni. La deterrenza resta lo scopo principale di questa politica e misure significative come la richiesta di rapporti sui requisiti, sulle carte di identità e, in alcuni casi, la codifica elettronica confermano la criminalizzazione *de facto* del diritto d’asilo. Obiettivi come la riduzione delle richieste e l’accelerazione dei ricorsi e degli allontanamenti sono stati intesi come fini auspicabili in sé. All’inizio del 2007, il ministro dell’Immigrazione Liam Byrne ha citato l’“impressionante” notizia per cui “le richieste di asilo continuano la loro recente tendenza al ribasso, raggiungendo il livello più basso dal 1993, mentre il nu-

³³ Due anni dopo, l’Asylum and Immigration (Treatment of Claimants Act) 2004 (c. 19) ha imposto misure ancora più restrittive sui richiedenti asilo.

³⁴ Home Office, *Secure Borders, Safe Havens*, cit.

³⁵ V. Robinson, R. Anderson, S. Musterd (a c. di), *Spreading the Burden? A Review of Policies to Disperse Asylum Seekers and Refugees*, cit., capitolo 5.

³⁶ Home Office, *Secure Borders, Safe Havens*, cit.

³⁷ Ivi, p. 23.

mero di allontanamenti ha raggiunto il livello più alto di sempre”, una traiettoria che ha portato il Regno Unito “a superare gli altri paesi europei”.³⁸ Anche per i lavoratori non qualificati è diventato molto più difficile immigrare in Gran Bretagna.

Riassumendo la “storia” del processo in questo campo si può dire che negli anni ottanta e novanta l’antimmigrazionismo popolare e politico si è spostato dall’immigrazione dal Commonwealth al diritto d’asilo. Dal 2004 all’allargamento dell’Unione europea del 2007 c’è stato un nuovo slittamento dal diritto d’asilo duramente controllato al “nuovo” tipo di immigrazione, considerata una minaccia per i posti di lavoro britannici, per i servizi pubblici e per la cultura. La crescente “sottoclasse” dei bulgari e rumeni ai quali è negato il permesso di lavorare è solo uno dei gruppi “problematici” che oggi viene abitualmente collegato alle ondate di criminalità, alle truffe ai danni del welfare e alla perdita di lavoro dei nazionali.³⁹ Il discorso sull’immigrazione è allora diventato ancora più duro: gli immigrati sono considerati improduttivi o “abusivi”.

Il sottotitolo del libro bianco “Controllare i nostri confini: fare lavorare l’immigrazione per la Gran Bretagna”, che ha stabilito un piano quinquennale per l’immigrazione e per il diritto d’asilo, rivela che solo i non-cittadini che servono agli inglesi sono benvenuti: “gli immigrati permanenti devono essere il più possibili attivi, il meno possibile un peso per lo stato e il più possibile socialmente integrati”.⁴⁰ Lo stesso rapporto ha raccomandato l’introduzione di un sistema a punti sul modello di quello australiano che è entrato in vigore nel 2008. Si prevede che il diritto d’asilo sia razionalizzato in base alla tipologia della domanda e alla possibilità di successo in un nuovo processo di “segmentazione”, incoraggiando la detenzione di coloro la cui domanda viene respinta e di chi è ritenuto espellibile immediatamente; la “segmentazione”, ha sottolineato il Refugee Council britannico, corre il grosso rischio di pregiudicare i meriti del richiedente prima che il suo caso venga analizzato.⁴¹ Infatti, mentre i rapporti precedenti ritenevano deplorabile l’incarcerazione, pur se talvolta necessaria, in *Controlling Our Borders* la detenzione si trasforma nell’eliminazione concreta della distinzione tra i criminali e i richiedenti asilo:

introdurremo un nuovo processo di asilo, detenendo più persone e usando altri strumenti di contatto come la schedatura per impedire alle persone di nascondersi quando devono essere pronte per essere espulse.⁴²

Nell’Immigration, Asylum and Nationality Act del 2006 che ne seguì, la connessione fra la tecnologia e l’identità diventò più esplicita, eliminando anche

³⁸ Home Office Press Release, *Asylum figures lowest since 1993*, 23 febbraio 2007, consultabile all’indirizzo www.homeoffice.gov.uk/about-us/news/asylum-quarter-report?version=1

³⁹ “Romanians living in UK carry out 1,000 crimes in six months”, “Daily Mail”, 19 settembre 2007, consultabile all’indirizzo www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/news/news.html?in_article_id=482557&in_page_id=1770, consultato il 2 febbraio 2008.

⁴⁰ Home Office, *Controlling our Borders*, cit., p. 21.

⁴¹ Refugee Council UK, *Briefing: The New Asylum Model*, 2007, consultabile all’indirizzo www.refugeecouncil.org.uk/NR/rdonlyres/BAD3EAD5-5267-4038-9B16-E99362400DCD/0/Newasylummodel.pdf, p. 7.

⁴² Home Office, *Controlling our Borders*, cit., p. 8.

alcune delle garanzie della cittadinanza acquisita dallo straniero. La tecnologia è quindi considerata un mezzo per stabilire definitivamente l'identità dei non-cittadini. Gli stranieri sono assoggettati a tecnologie in sviluppo con la raccolta dei dati biometrici alle frontiere, le impronte digitali per tutti i richiedenti del visto e anche la tracciabilità delle entrate e delle uscite di coloro che arrivano e partono dal Regno Unito. La stessa nascita all'estero, anche una volta ottenuta la cittadinanza britannica, resta un elemento decisivo: la sezione 56 della legge conferisce al ministro dell'Interno l'ampio potere di "privare una persona della cittadinanza se il ministro ritiene sia nocivo per il bene pubblico". In altri termini, a dispetto dell'idea che la tecnologia aiuterebbe a proteggere i confini, e quindi la nazione, fissando l'identità degli stranieri come quella dei cittadini – asserzioni che caratterizzano anche il Borders Act del 2007 –, nell'attuale discorso inglese esiste un elemento costitutivo che riguarda gli ex o gli attuali stranieri che li esclude dai diritti e dalle protezioni riservati ai cittadini nati in Gran Bretagna. Nella migliore delle ipotesi l'immigrato appare come un bene economico a corrente alternata da utilizzare quando la sua presunta pericolosità viene minimizzata e, nel peggiore dei casi, come una minaccia alla sicurezza e all'identità nazionale.

Governare le migrazioni attraverso il controllo del crimine

Le ipotesi sulla natura intrinsecamente esterna della minaccia terroristica avrebbero dovuto essere superate a partire dagli attentati di Londra del 2005, dal momento che tre dei quattro attentatori erano cittadini britannici e tutti erano cresciuti nel paese. Tuttavia, mentre un'attenzione di gran lunga maggiore viene oggi rivolta all'estremismo religioso e politico all'interno della Gran Bretagna, il potere politico continua a privilegiare il controllo delle frontiere, come se il rischio principale provenisse da altrove. Così, se non altro, lo sviluppo del terrorismo "cresciuto in casa" è servito a rendere sempre più "straniere" alcune comunità britanniche minoritarie, piuttosto che alleviare il sospetto sui non-cittadini. La politica cerca di controllare il più strettamente possibile le rotte migratorie nel paese con la retorica sull'opportunismo, sull'inganno e sulla criminalità dei migranti. Mentre si restringono i diritti giuridici, e si configura un quadro legislativo che individua i migranti più vulnerabili come potenziali terroristi, la mobilità viene disciplinata in modo efficace attraverso la criminalità. Mentre si proteggono la ricchezza e l'istruzione, alcuni – gli stranieri come i cittadini – temono la buia figura del terrorista che ha reso la maggior parte dei migranti sospetta *a priori*. Inoltre, man mano che la sorveglianza della popolazione britannica va normalizzandosi, le migrazioni non solo vengono irregimentate attraverso la criminalità ma sembrano esse stesse diventare un meccanismo di disciplinamento dell'identità britannica, in un patetico tentativo di riscrivere i confini dello stato.⁴³

⁴³ M. Bosworth, *Border Control and the Limits of the Sovereign State*, cit.

Molti degli sviluppi politici qui evocati rinviano all'analisi paradigmatica sulla "cultura del controllo" di D. Garland, che documenta il riorientamento strutturale negli ultimi decenni del XX secolo dal modello di controllo del crimine,⁴⁴ tipico del "welfare penale", basato sulla riabilitazione e sulla gestione dei rischi collettivi, verso una nuova "criminologia del controllo".⁴⁵ Tali sviluppi suggeriscono inoltre che, come il lavoro o la scuola, così anche le migrazioni vengono "governate attraverso la criminalità", come ha teorizzato J. Simon.⁴⁶ Il non-cittadino, quindi, è già da sempre identificato come una fonte di rischio potenziale e i suoi movimenti sono un oggetto intellegibile di controllo.⁴⁷ Egli viene usato per giustificare tutte le restrizioni che bloccano il proprio cammino, a dispetto delle presunte garanzie delle convenzioni internazionali e dei diritti umani.

Come l'attività criminale nell'analisi di Garland, le migrazioni non autorizzate vengono intese come una scelta razionale e opportunistica da scoraggiare con la rapida espansione di infrastrutture preventive che, a loro volta, continuano a generare interessi politici, istituzionali e finanziari ancor più radicati nel senso comune della criminologia.⁴⁸ Le dinamiche del punitivismo diffuso sono riconoscibili anche nelle politiche migratorie in tutto il mondo democratico occidentale: la sua politicizzazione e il populismo; la priorità del controllo; la logica della deterrenza attraverso la diminuzione dell'accesso a diversi benefici; criteri di ingresso più severi e l'uso della detenzione; la contemporanea demonizzazione e normalizzazione della "criminalità immigrata". Siamo così in grado di analizzare l'espansione organizzativa, l'inflazione dei bilanci, la legislazione restrittiva sull'immigrazione, l'aumento della popolazione immigrata detenuta e il crescente discorso draconiano che collega la popolazione immigrata con la criminalità di un tipo o di un altro, come parti di un movimento generale dallo stato sociale in direzione di una cultura del controllo. Familiare è anche l'impatto discriminatorio delle misure sull'immigrazione; come nel settore del crimine, quei migranti soggetti ai controlli più stringenti sono invariabilmente i più poveri, i meno competenti e i più scuri di pelle.

Il controllo del crimine non si è tuttavia riversato semplicemente nella *governance* delle migrazioni, poiché il settore dell'immigrazione non incontra in Inghilterra gli stessi vincoli del sistema della giustizia. È possibile rinchiudere i richiedenti asilo più o meno indefinitamente, senza che vi sia la necessità di provare che essi costituiscono un pericolo: non a caso in Europa l'Inghilterra

⁴⁴ D. Garland, *La cultura del controllo*, cit., p. 3.

⁴⁵ Ivi, p. XI.

⁴⁶ J. Simon, *Governing Through Crime*, cit., e Id., *Il governo della paura*, cit.

⁴⁷ D. Cole, 2003; L. Weber, B. Bowling, *Policing Migration: A Framework for Investigating the Regulation of Global Mobility*, "Policing and Society", 14(3), 2004, pp. 195-212.

⁴⁸ D. Bigo, *Globalised in(Security): the Field and the Ban-Optican*, 2005, versione modificata dell'articolo pubblicato in J. Solomon, N. Sakai, *Translation, Philosophy and Colonial Difference*, "Traces: a Multilingual Series of Cultural Theory", 4, 2005, p. 14. Consultabile all'indirizzo www.ces.fas.harvard.edu/conferences/muslims/Bigo.pdf. In italiano, si vedano gli articoli di D. Bigo pubblicati in "Conflitti globali" 2/2005 e 5/2007.

detiene il dubbio primato del più alto numero di richiedenti asilo rinchiusi per il periodo più lungo.⁴⁹ Il nuovo Border Act inglese ha nel frattempo spiagnato la strada all'espulsione automatica di tutti i detenuti stranieri condannati a meno di un anno. Questa punizione va oltre i termini della sentenza, non solo per il reato commesso ma per il reato costituito dal loro essere stranieri.

Definizione di "che cosa significa essere inglesi"

La criminalizzazione delle migrazioni non consiste soltanto nella demonizzazione degli stranieri assimilati a determinati rischi; essa disciplina la stessa appartenenza ed è il tentativo di definire e fissare i confini dell'identità nazionale attraverso la gestione della migrazione. Le migrazioni *non autorizzate* sono criminalizzate quando lo stato interviene per esercitare il controllo in un settore apparentemente ancora a sua disposizione: la circolazione delle persone. Poiché le restrizioni e le tecnologie di controllo sono aumentate, i numeri confluiti in questa categoria di "non autorizzati" si sono dilatati costantemente. Questo restrizionismo ha assunto particolare urgenza nel contesto della minaccia terroristica, ma è anche il prodotto dell'ansia che circonda la natura della cittadinanza, l'identità nazionale e l'appartenenza in un'epoca in cui tutto il resto sembra deterritorializzarsi. Non è un caso, per esempio, che i controlli alle frontiere siano stati gelosamente custoditi dalla sovranità inglese contro l'Unione europea.

"Che cosa significa essere inglesi?" è la domanda alla base della retorica contemporanea e delle politiche sulle migrazioni. Via via che la popolazione è cresciuta, i confini politici diversificati sono stati ridisegnati, è aumentata vertiginosamente l'ansia su ciò che unisce e definisce unicamente la nazione inglese, mentre le tendenze prima segnalate sono diventate meno distinguibili fuori dal contesto migratorio. L'accesso allo stato sociale, inteso come misura di appartenenza e di diritto, è diventato ancor più limitato; fra i cittadini incoraggia la dipendenza,⁵⁰ fra i non-cittadini produce il pericoloso *pull factor* (fattore d'attrazione).⁵¹ Allo stesso modo, le tecnologie del controllo destinate in precedenza alle persone straniere vengono poi applicate anche ai cittadini.⁵² Nei provvedimenti dell'Identity Card Act del 2006, per esempio, l'introduzione delle carte biometriche per i non-cittadini è propedeutico all'estensione di tali provvedimenti a tutta la popolazione.

Allo stesso modo, con i laburisti i discorsi sui diritti e sulle responsabilità che hanno acquisito importanza nel governo inglese dei non-cittadini sono stati estesi per inquadrare la generale discussione sulla cittadinanza e l'identità nazionale. Sotto la guida di Tony Blair, per esempio, gli studi sulla cittadinanza sono stati aggiunti al curriculum scolastico, mentre sono state introdotte

⁴⁹ M.S. Malloch, E. Stanley, 2005.

⁵⁰ R. Lister, *Vocabularies of Citizenship and Gender: The UK*, "Critical Social Policy", 13(3), 1998, pp. 301-331.

⁵¹ L. Schuster, 2003, p. 147.

⁵² B.J. Müller, *(Dis)Qualified Bodies: Securitisation, Citizenship and Identity Management*, "Citizenship Studies", 8(3), 2004, pp. 279-294.

cerimonie per la cittadinanza modellate su quelle degli Stati Uniti e dell'Australia. Il primo ministro Gordon Brown ha richiesto di recente l'istituzione della giornata nazionale dell'Inghilterra, sull'esempio delle celebrazioni del 4 luglio statunitense, e ha anche chiesto che la bandiera con l'Union Jack venga esposta più spesso.⁵³

Riscrivere lo stato con le migrazioni

I segni del governo delle migrazioni si espandono costantemente nel governo normale della comunità costituita.⁵⁴ Non solo la retorica sull'immigrazione criminale è filtrata facilmente nel controllo e nelle discussioni sui cittadini delle minoranze etniche (naturalizzate o meno), ma essa impone nuove richieste all'intera popolazione affinché certifichi la propria identità e l'obbedienza politica attraverso una serie di strumenti, dal rispetto dei controlli biometrici ai confini alla sorveglianza della corrispondenza quotidiana in nome dell'antiterrorismo.⁵⁵ Poiché la cittadinanza diventa essenziale per la salvaguardia dei diritti fondamentali, siamo tutti a rischio ogni volta che viene messa in discussione o resa contingente, sebbene la cultura dei diritti umani si estenda e si affermi.⁵⁶ Inoltre, nonostante l'importanza della cittadinanza e dei criteri della responsabilità civica nel discorso sulle migrazioni contemporanee,⁵⁷ la mobilitazione delle strategie della biometria e della sorveglianza provvede ad alimentare molti criteri razzisti e ideologici della differenza, come facevano in passato i rapporti dell'appartenenza politica.⁵⁸ L'espansione del controllo delle migrazioni ha quindi significative implicazioni sulla polarizzazione razziale, poiché le identità vengono separate e connesse alle condotte criminali, dalle frodi al welfare al terrorismo, al processo democratico e, in generale, al capitale sociale, come in altri settori nei quali sono stati importati i *frame* della criminologia.

Governare attraverso il crimine genera divisioni, enfatizza approcci persecutori del governo e mette gli individui e i gruppi gli uni contro gli altri.⁵⁹ Inoltre, se si trasforma il cittadino autonomo e socializzato nella vittima individuale del crimine⁶⁰ e se si considera in maniera astratta la sicurezza e la sussistenza della comunità nazionale minacciate da pericolosi gruppi aggregati,⁶¹ si mettono in pericolo la salute della democrazia e la fiducia collettiva.

Nel tentativo di definire e di fissare i termini inglesi dell'appartenenza e rendere statici i movimenti trasversali che caratterizzano sempre di più l'espe-

⁵³ Home Office, *The Governance of Britain*, HMSO, London 2007, CM 7170, p. 58.

⁵⁴ D. Cole, 2003.

⁵⁵ C. Aradau, R. van Munster, *Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future*, "European Journal of International Relations", 13, 2007, p. 1.

⁵⁶ D. Cole, 2003.

⁵⁷ Home Office, *Secure Borders, Safe Havens*, cit., capitolo 2 e *Controlling our Borders*, cit., sezione 3.

⁵⁸ B.J. Muller, 2004.

⁵⁹ J. Simon, *Governing Through Crime*, cit., p. 70.

⁶⁰ Ivi, p. 7; D. Garland, *La cultura del controllo*, cit., p. 11.

⁶¹ J. Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, Routledge, London 2006, capitolo 4.

rienza umana,⁶² il governo britannico, come molti altri, erode simultaneamente l'autonomia e la fiducia sociale che esso pretende di restaurare man mano che le tecnologie del controllo del crimine e delle migrazioni si diffondono nella popolazione. Usando gli stranieri per “scrivere” lo stato-nazione⁶³ nel momento in cui le sue funzioni e il suo potere sembrano essere messi in dubbio, l'attuale discorso inglese sulle migrazioni vuole disciplinare le identità dei cittadini come quelle degli stranieri. Il *Secure Borders* pretende che il governo britannico prometta di “riformare radicalmente il nostro sistema della cittadinanza, della richiesta dell'asilo e dell'immigrazione, secondo un approccio razionale ai movimenti globali del XXI secolo non solo per respingere le minacce fisiche e socio-economiche, ma per creare attivamente una comunità protettrice, sicura e coesa”.⁶⁴

Conclusione

La retorica punitiva contro i migranti – in particolare i più vulnerabili come i richiedenti asilo e alcuni immigrati economici – è stata un pilastro della politica del New Labour. Nella maggior parte delle discussioni, della legislazione e nelle politiche del governo, il rischio che stranieri “sconosciuti” potrebbero costituire per la comunità appare attraverso il prisma del crimine e delle pratiche di criminalizzazione che penalizzano e stigmatizzano gli stranieri come “altri” al fine di ordinare e di ammettere solo coloro che sono considerati controllabili. Così facendo, lo stato definisce “zona sicura” una popolazione inglese legittima, stabile e individuabile. Tale esercizio è altamente problematico non solo perché nega la realtà della mobilità contemporanea e il suo transnazionalismo e fallisce nel contrasto del terrorismo – gli attentatori del 7 luglio erano del resto “cresciuti in casa” – ma anche perché tali pratiche contrastano con la natura dello stesso stato e con le libertà.

Come suggeriscono i lavori di Simon e Garland, il governo ha cercato di riaffermare la propria egemonia e di “riscrivere” lo stato-nazione in un'epoca in cui i confini territoriali perdono di rilevanza in altri settori della vita. Nella criminalizzazione delle migrazioni è in gioco la definizione stessa di “britannicità”.

(traduzione dall'inglese di Roberto Ciccarelli)

⁶² N. Soguk, G. Whitehall, *Wandering Grounds: Transversality, Territoriality, and Movement*, “Millennium: Journal of International Studies”, 28(3), 1999.

⁶³ C. Weber, *Simulating Sovereignty: Intervention, the State and Symbolic Exchange*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.

⁶⁴ Home Office, *Secure Borders, Safe Havens*, cit., p. 20.