

Brendan
Shanahan



Dal 1776 a oggi

Stranieri. Libertà e restrizioni a corrente alterna

L'accoglienza, in una repubblica rivoluzionaria, si è evoluta nel tempo, subendo spesso accelerazioni e brusche frenate a seconda della situazione politica ed economica. I conflitti sulla cittadinanza tra governo federale e amministrazioni locali. Il ruolo della Corte Suprema.

In un contesto segnato dalle politiche migratorie aggressive e spesso unilaterali del presidente Donald Trump – e da una forte opposizione a questo programma –, il 250° anniversario della Repubblica americana offre l'occasione per riflettere su alcune tappe fondamentali e sui principali modelli di sviluppo delle politiche migratorie degli Stati Uniti, del diritto di cittadinanza e del federalismo dei diritti degli immigrati.

Questa storia, segnata da conflitti e tensioni, mette in luce l'incerta portata dei poteri nazionali in materia di immigrazione nel lungo XIX secolo e la persistente importanza delle politiche statali e locali sui diritti degli immigrati nel XX e in questo inizio di XXI secolo, nonostante la crescita continua dell'apparato federale.

Quando fu adottata nel 1787, la Costituzione federale degli Stati Uniti diceva poco sulla cittadinanza nazionale. La legge fondamentale della giovane nazione distingueva tra americani nativi (idonei alla presidenza) e cittadini nati all'estero.

Inoltre, attribuiva al Congresso il potere di definire le leggi sulla naturalizzazione. Il primo Congresso, nel 1790, stabilì a sua volta che solo gli immigrati bianchi liberi potevano diventare cittadini statunitensi.

La Costituzione diceva ancora meno sulla migrazione internazionale volontaria. Nel periodo prima della Guerra civile, i legislatori federali approvarono alcune norme legate all'immigrazione, che andavano dall'imposizione di standard minimi per le navi che trasportavano immigrati attraverso l'Atlantico fino all'innalzamento di barriere contro l'ingresso di stranieri neri liberi. Tuttavia, si trattava di eccezioni prima della Guerra civile. La maggior parte dei legislatori federali – compresi i molti favorevoli a limitare l'ingresso di immigrati poveri (spesso irlandesi) – era restia ad adottare una legislazione nazionale ampia che potesse compromettere la capacità degli Stati di determinare i diritti dei residenti e delle persone che cercavano di entrare o uscire dal proprio territorio (in particolare le persone nere libere).

Per questo motivo, furono soprattutto i singoli Stati e le autorità locali a costruire e applicare i propri sistemi migratori. Negli Stati del Nord-Est, più densamente popolati, i decisori politici adattarono spesso le leggi e le politiche coloniali sui poveri e sulla residenza municipale per limitare i diritti politici dei nuovi arrivati europei, respingere gli immigrati poveri e persino espellere i poveri stranieri. Lo Stato di New York vietò agli immigrati non cittadini di votare, li escluse

dal conteggio della popolazione per la definizione dei distretti legislativi e impose tasse di fatto (e poi anche formali) ai capitani delle navi che trasportavano immigrati nello Stato. Inoltre, istituì un grande centro di gestione dell'immigrazione a Castle Garden, molto prima dell'apertura del più noto centro federale di Ellis Island.

Più a Ovest, Stati e territori adottarono spesso politiche molto più aperte nei confronti dei diritti degli immigrati bianchi, inserendole in una più ampia strategia di colonialismo di insediamento e di espropriazione delle popolazioni native. Nel periodo prima della guerra, per esempio, il Wisconsin promuoveva attivamente l'arrivo di agricoltori immigrati dall'Europa occidentale, concedeva il diritto di voto agli uomini immigrati che avevano avviato il processo di naturalizzazione e includeva tutti i non cittadini nella definizione dei distretti legislativi.

La Guerra civile e il successivo periodo della Ricostruzione trasformarono profondamente il diritto di cittadinanza e la politica federale in tema di immigrazione negli Stati Uniti. Le riforme costituzionali di quell'epoca sancirono l'abolizione della schiavitù e introdussero la cittadinanza per nascita. Nel 1870 il Congresso riconobbe inoltre il diritto alla naturalizzazione degli immigrati neri.

1877-1914: l'Età dell'oro progressista

Le autorità federali acquisirono anche poteri sempre più ampi in materia di immigrazione durante la cosiddetta Età dell'oro ed Era progressista (circa 1877-1914). Nel 1876 la Corte suprema degli Stati Uniti annullò in modo chiaro la possibilità per i governi statali di imporre tasse di ingresso sugli immigrati. Nello stesso periodo, il Congresso iniziò ad approvare una serie di leggi sempre più restrittive che vietavano l'ingresso, espellevano e sottoponevano a sorveglianza un numero crescente di cittadini cinesi. Confermando in larga parte queste misure, la Corte suprema riconobbe al Congresso un ampio potere "assoluto" nella definizione delle politiche migratorie nazionali e concesse all'esecutivo grande libertà nella loro applicazione. Di conseguenza, tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, il Congresso approvò diverse leggi federali che cercavano di escludere, tra gli altri, lavoratori immigrati vincolati da contratto, anarchici, "professioniste del sesso" e persone considerate «probabilmente a carico della collettività».



Ampia discrezionalità agli agenti

La proliferazione delle leggi federali sull'immigrazione portò alla crescita di un apparato amministrativo sempre più strutturato. I suoi agenti avevano ampia discrezionalità nell'interpretare norme talvolta sovrapposte e tendevano ad applicarle in modo particolarmente severo nei confronti delle minoranze identificate per razza e delle donne non sposate. Le autorità federali collaboravano spesso con enti statali e locali per attività che andavano dalla detenzione degli immigrati all'applicazione delle leggi sulla naturalizzazione.

Tuttavia, questa cooperazione non era sempre garantita. La sua applicazione poteva essere fortemente influenzata da dinamiche razziali, soprattutto in Stati e città con grandi comunità di immigrati e figli di immigrati nati negli Stati Uniti, come la California (dove un immigrato irlandese guidò il movimento per l'esclusione dei cinesi).

Leggi votate e abrogate

Allo stesso tempo, gli Stati continuarono a muoversi in direzioni diverse nel determinare i diritti dei non cittadini residenti all'interno delle loro giurisdizioni. Circa due dozzine di Stati e territori (soprattutto del Sud e dell'Ovest) concessero il diritto di voto agli uomini non cittadini alla fine della Ricostruzione nel 1877. Tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, la maggior parte di quelle leggi fu abrogata. Nel frattempo, altri Stati (soprattutto dell'Est e della costa pacifica) adottarono norme che limitavano l'accesso dei non cittadini all'impiego pubblico o finanziato dallo Stato, alle licenze e/o alla proprietà immobiliare. Le prime misure venivano spesso applicate in modo selettivo nei periodi favorevoli, per poi essere ripristinate nei momenti di maggiore disoccupazione.

Tutte queste politiche danneggiavano in modo sproporzionato – e molte colpivano esplicitamente – gli immigrati dell'Asia orientale e meridionale, che venivano esclusi a causa della razza dalla possibilità di una naturalizzazione.

Eugenisti razzisti, attivisti antisemiti e anticattolici

L'epoca della Prima guerra mondiale trasformò profondamente la politica migratoria americana e la politica dell'immigrazione negli Stati Uniti. Una coalizione di sostenitori della restrizione migratoria – tra cui eugenisti razzisti, attivisti antisemiti e anticattolici, e sindacati di lavoratori specializzati (tra gli altri) – aveva a lungo fatto pressione sul Congresso, senza successo, per ridurre in modo significativo l'immigrazione “di massa” negli Stati Uniti.

Il nazionalismo bellico, la xenofobia del dopoguerra e le rinnovate tensioni sindacali resero possibile il loro successo. Nel 1917 il Congresso approvò requisiti di alfabetizzazione per gli immigrati adulti e istituì una “Zona sbarrata per gli asiatici”. Le leggi federali del 1921 e del 1924 crearono quote “nazionali” per i Paesi di origine (non inclusi nella zona vietata) dell'emisfero orientale, riducendo drasticamente l'immigrazione dall'Europa meridionale e orientale.

Sebbene i Paesi delle Americhe fossero esclusi dal nuovo sistema di quote, un apparato federale dell'immigrazione sempre più ampio – compresa una nuova Polizia di frontiera – venne ulteriormente rafforzato da questo insieme di nuove leggi. Così, durante la Grande depressione, la disposizione che escludeva chi era un «probabile futuro peso pubblico» fu utilizzata per limitare in modo significativo l'ingresso di potenziali immigrati nel Paese. Centinaia di migliaia di cittadini messicani, e persino cittadini statunitensi di origine messicana, furono colpiti da campagne di “rimpatrio” forzato.

Campagne di rimpatrio forzato

Mentre le autorità federali assumevano (e talvolta abusavano di) questi crescenti poteri in materia di immigrazione, i governi statali e locali continuarono a modellare i diritti degli immigrati all'interno delle loro giurisdizioni. L'epoca della Prima guerra mondiale vide l'abolizione delle ultime leggi statali che concedevano il diritto di voto ai non cittadini. Nel periodo successivo alla

guerra e durante la Grande depressione, i governi statali e locali introdussero crescenti restrizioni all'accesso dei non cittadini alle licenze professionali e all'impiego pubblico. Alcune autorità locali, come quelle di Los Angeles dell'epoca della depressione, collaborarono con più ampie campagne razziste e a favore dei nativi per negare lavoro e assistenza agli immigrati e anche ai loro familiari nati negli Stati Uniti. Al contrario, altri governi statali e locali – come quelli dell'area di Chicago – tennero le autorità federali dell'immigrazione a distanza quando i residenti non cittadini (soprattutto europei) cercavano di accedere ai servizi sociali.

Le alleanze internazionali e le campagne per i diritti civili durante la Seconda guerra mondiale e i primi anni della Guerra fredda portarono a riforme significative del diritto federale sull'immigrazione e sulla cittadinanza. Tra il 1943 e il 1952 furono aboliti tutti i divieti esplicitamente razzisti all'immigrazione e alla naturalizzazione che colpivano immigrati provenienti dall'Asia orientale e meridionale.

Le pressioni costanti per ulteriori riforme migratorie – da parte, tra gli altri, delle comunità italo-americane – culminarono nel 1965 con l'abolizione del sistema delle quote nazionali, ampliando in modo significativo l'accesso all'immigrazione da Asia, Africa e dall'Europa meridionale e orientale. Tuttavia, l'Immigration Act del 1965 introdusse anche un nuovo sistema di quote emisferiche che includeva i Paesi delle Americhe. Questa disposizione, insieme all'abolizione quasi contemporanea del programma di lavoro stagionale “Bracero”, ridusse drasticamente le vie legali di immigrazione dal Messico, portando a un aumento dell'immigrazione irregolare.

Più irregolari dal Messico

Sebbene il Congresso abbia approvato nel 1986 una legge per regolarizzare lo status di molti immigrati irregolari, i successivi tentativi di riforma complessiva dell'immigrazione – che avrebbero dovuto creare percorsi di regolarizzazione per chi già si trovava nel Paese – non hanno avuto successo.

Nel frattempo, le sentenze della Corte federale emesse tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Ottanta hanno annullato o indebolito la maggior parte delle leggi statali discriminatorie contro i non cittadini in materia di lavoro e licenze. Hanno inoltre confermato il diritto dei figli di immigrati irregolari a ricevere istruzione primaria e secondaria.

La Corte federale contro gli Stati

L'azione esecutiva in materia migratoria è diventata ancora più centrale in un contesto di mancata attività legislativa del Congresso.

La militarizzazione del confine meridionale, il trasferimento (e la continua crescita) dell'apparato federale dell'immigrazione sotto la giurisdizione del Dipartimento della sicurezza interna, e le azioni guidate dall'esecutivo in risposta a crisi sanitarie e ai flussi di rifugiati rappresentano elementi duraturi della politica migratoria statunitense del periodo post-Guerra fredda.

Le protezioni concesse o negate ai migranti – da chi è arrivato da bambino senza documenti a chi beneficia dello status di protezione temporanea – sono variate ampiamente a seconda delle amministrazioni.

Direzioni contrastanti

Come nelle epoche precedenti, anche i governi statali e locali hanno seguito direzioni contrastanti in materia di diritti degli immigrati. Alcuni hanno limitato l'accesso dei migranti ai servizi sociali; altri hanno esteso l'accesso alla patente di guida anche agli immigrati irregolari. Alcuni governi locali e statali hanno scelto di collaborare strettamente con le autorità federali per identificare gli immigrati irregolari, altri invece si sono dichiarati “giurisdizioni rifugio” per loro.

In sintesi, le tensioni insite nel federalismo americano e nella divisione costituzionale dei poteri restano presenti e di grande importanza nelle politiche migratorie.

Come osserva la politologa Anna O. Law nel suo nuovo libro *“Migration and the Origins of American Citizenship”* (*“Migrazioni e origini della cittadinanza americana”*), «l’arco della storia migratoria degli Stati Uniti è caratterizzato da un lunghissimo periodo di continuità e poi da cambiamenti di grande portata». Nel caso di molte delle azioni migratorie della seconda amministrazione Trump – soprattutto l’attacco alla cittadinanza per nascita – attualmente sotto esame della Giustizia (per non parlare delle forti contestazioni politiche), è troppo presto per trarre conclusioni definitive sugli effetti duraturi dell’era Trump 2.0. Tuttavia, il suo impatto immediato è stato certamente «di grande portata», soprattutto per gli immigrati e le loro famiglie coinvolte.

Ugualmente significative sono state le reazioni di chi si è opposto a questa agenda: nei tribunali, nella società civile e nei governi statali e locali che hanno promosso visioni più ampie dei diritti degli immigrati. Anche queste risposte, come mostra la breve rassegna precedente, si inseriscono in una lunga e controversa storia del federalismo migratorio e della cittadinanza americana. Anche le loro azioni lasceranno eredità importanti e durature.



Brendan A. Shanahan insegna Storia degli Stati Uniti e del Canada alla Yale University. È autore di “Disparate Regimes: Nativist Politics, Alienage Law and Citizenship Rights in the United States, 1865-1965” (“Regimi divergenti: politiche a favore dei nativi, leggi sugli stranieri e diritti di cittadinanza negli Stati Uniti, 1865-1965”), Oxford University Press 2025.