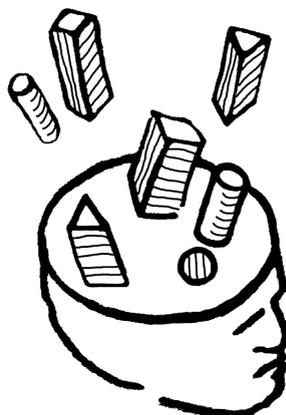


BIBLIOTECA DELLA SOCIETÀ APERTA

STUDI E RICERCHE **1**



Logo design: Pierax

impaginazione
Gabriella Clabot

© copyright Edizioni Università di Trieste, Trieste 2016.

Proprietà letteraria riservata.

I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, le fotocopie e altro) sono riservati per tutti i paesi.

ISBN 978-88-8303-656-9 (print)

ISBN 978-88-8303-723-8 (online)

EUT Edizioni Università di Trieste

via Weiss 21, 34128 Trieste

<http://eut.units.it>

<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

La cittadinanza
molteplice.
Ipotesi e comparazioni
a cura di
Daniele Andreozzi
Sara Tonolo

Indice

7 Introduzione

DANIELE ANDREOZZI

9 Frantumi. Cittadinanze, diritti e spazi dall'Antico regime alla crisi globale

ISIDE GJERGJI

25 La cittadinanza degli stranieri: una trama scaturita dai 'laboratori segreti' della pubblica amministrazione

CATERINA QUADRIO

39 Cittadinanza e nazionalità: il caso della Bosnia Erzegovina

SARA TONOLO

55 Cittadinanza e diritti fondamentali degli individui: profili problematici e possibili soluzioni

ROBERTO ZAUGG

77 «Abbiamo bisogno degli immigrati» – Cittadinanze, discorsi utilitaristici e politiche migratorie dal basso medioevo ai giorni nostri

89 Note biografiche

Introduzione

La moderna cittadinanza, quale elemento strutturale dell'essenza stessa dell'Europa, nasce e si costruisce secondo due prospettive convergenti: da un lato, quale presupposto di diritti inalienabili di individui appartenenti a uno stato, e, dall'altro, come conseguenza dei progetti di omologazione, omogeneizzazione e gerarchizzazione propri dei processi otto/novecenteschi di costruzione delle nazioni. Gli esiti raggiunti nel corso di quei processi, però, sono oggi messi in discussione a seguito, anche, delle enormi pressioni cui è, ed è stato, oggetto lo stesso concetto di cittadinanza dapprima nell'ambito della crisi delle nazioni e poi, più ampiamente, nel contesto della globalizzazione e della crisi sistemica in corso, che hanno prodotto cambiamenti nelle gerarchie mondiali, squilibri e tensioni internazionali e profondi cambiamenti nella sfera economica.

In tale quadro, si collocano i profili problematici concernenti il ruolo attuale della cittadinanza europea, di cui si è da poco celebrato il ventesimo anniversario dalla sua istituzione (Trattato di Maastricht, 1993), tramite la proclamazione dell'Anno europeo dei cittadini da parte delle Istituzioni (2013): le prerogative discendenti dalla cittadinanza europea divengono prioritarie rispetto ai diversi sistemi normativi nazionali, la cittadinanza degli Stati membri diventa meramente funzionale all'acquisto della cittadinanza europea e come tale suscettibile di essere considerata come un vero e proprio bene, che consente l'esercizio delle prerogative discendenti dalla cittadinanza europea. Così, il possesso di una cittadinanza nazionale da prioritario diviene strumentale rispetto all'attribuzione della cittadinanza dell'Unione e al godimento dei diritti che ne discendono.

Strettamente intrecciati a tali dinamiche, ma di segno opposto, gli effetti della crisi sistemica globale. Proprio le derive economiche dell'Europa mediterranea, esemplificate attualmente dal caso Grecia, le politiche di rigore, la polarizzazione dell'Europa, il traballare delle ipotesi keynesiane che hanno guidato la costruzione dell'Unione europea, il riproporsi della guerra ai confini dell'Unione sono le conferme più evidenti delle tensioni che colpiscono l'istituto della cittadinanza.

Inoltre, nel loro cumularsi, tali fenomeni svelano la velocità delle trasformazioni. Basta pensare a quanto sia recente, e nello stesso tempo lontana, la sfida posta all'Unione dalle 'piccole patrie' e dalle ipotesi fondate sulla regionalizzazione dell'Europa. In tale contesto, la cittadinanza muta e perde le sue capacità di organizzazione e le sue caratteristiche di unicità.

La lettura di tali tensioni ha costituito il punto di partenza del confronto sul quale si fonda la presente ricerca di giuristi e storici, che si pongono quale obiettivo l'analisi delle implicazioni problematiche derivanti dalla «mobilità» della nozione di cittadinanza nello spazio e nel tempo. Tale confronto ha evidenziato alcune affinità metodologiche e tematiche, quali, ad esempio, la riproposizione dei modi del funzionamento del diritto propri dell'Antico regime (esistenza di più diritti concorrenti su uno stesso territorio, incertezza della gerarchia delle fonti, il diritto quale strumento di governo anche dell'economia ecc.) e l'attenzione al trasformarsi degli aspetti formali e sostanziali connessi alla cittadinanza.

Le affinità metodologiche consentono di aggiornare i metodi di funzionamento formali e sostanziali delle cittadinanze preindustriali, superando i miti e le letture otto/novecentesche, al fine di formulare ipotesi capaci di contribuire ad affrontare le tensioni della cittadinanza a noi contemporanea e cogliere le trasformazioni, della stessa, coerentemente, tra l'altro, alla linea tracciata da Horizon 2020, nel senso di recuperare la tradizione culturale europea come fondamento delle *Reflective Societies* attuali.

Il presente lavoro nasce ed è finanziato nel quadro dell'attività del DiSPES (il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Trieste), dipartimento in cui la interdisciplinarietà è elemento fondante, e al contempo è maturato in seguito all'incontro con altri gruppi di ricerca, in diverse occasioni di confronto e dibattito quale, ad esempio, il gruppo di ricerca (Università di Bari, Balè, l'Ecole Française de Rome e l'UMR TELEMME), guidato da Biagio Salvemini, «Ai bordi delle Istituzioni. Poteri, attori e pratiche mercantili dentro l'Europa mediterranea (seconda metà del XVII secolo – prima metà del XIX)» e l'unità di ricerca dell'Università di Padova del progetto Furb – Futuro in ricerca 2012 «Frontiere marittime nel Mediterraneo». In questo confronto, ai fini del presente lavoro, il momento più significativo è stato il Workshop sul tema «Cittadinanze, identità e regole negli spazi non territorializzati: Ipotesi e comparazione tra diacronie e sincronie», organizzato nell'aprile 2014, con la collaborazione del DiSPES e dell'Unità di Padova del Furb 2012. Tale incontro, infatti, ha consentito di porre le premesse poi sviluppate nei contributi raccolti nel presente volume¹.

Trieste, 27 febbraio 2016

Daniele Andreozzi, Sara Tonolo

¹ Ringraziamo, quindi, tutti coloro che, con il contributo dato alla discussione, hanno contribuito a migliorare tale risultato: Andrea Addobbati, Andrea Caracausi, Annastella Carrino, Alida Clemente, Valentina Favaro, Rita Foti, Daniela Frigo, Loredana Panariti, Biagio Salvemini e Sergio Zilli.

Frantumi. Cittadinanze, diritti e spazi dall'Antico regime alla crisi globale

DANIELE ANDREOZZI

1. NAZIONI E CITTADINANZE

La moderna cittadinanza, quella otto/novecentesca, quale elemento strutturale dell'essenza stessa dell'Europa nasce, nei suoi aspetti mitici e funzionali, con la Rivoluzione francese per poi ibridarsi con lo sviluppo delle nazioni e il formarsi del sistema economico fordista e con le complessità proprie dei processi di costruzione di questi (Costa 2002; Fioravanti 2002; Anderson 1996; Balibar e Wallerstain 1996; Gellner 1985; Thiesse 1999; Schöpflin 2000; Andreozzi, Finzi e Panariti 2004). Il percorso che l'ha portata ad essere uno dei fondamenti della nascita dell'Unione Europea è stato, però, lungo, complesso e ricco di contraddizioni (Balibar 2012).

La cittadinanza è intesa come un fascio di diritti propri delle persone in quanto cittadini, definiti tali perché appartenenti a una nazione. Tale visione, 'immobile', è, quindi, strettamente legata al concetto di nazione e alla visione teleologica di questa immaginata a lungo come coronamento, secondo alcuni annunciato all'alba della storia, dell'evoluzione umana (Hobsbawm 1991). Si tratta di diritti ritenuti sostanzialmente inalienabili nei loro principi fondamentali e come tali difesi, nel modello delle democrazie occidentali, dalle costituzioni (Fioravanti 2002; Costa 2002; Van Ceenegem 2003). Semmai, ma su questo tornerò, il conflitto e il mutamento si sono incentrati sulla loro concreta applicazione, sui modi

di questa e sul loro significato, nel contesto di una costante rielaborazione che è propria di ogni norma giuridica che non si aggancia a un dato 'oggettivo' (Friedman 1978).

Da decenni è aperto un dibattito che vede confrontarsi da un lato i 'primordialisti' e gli 'etnonazionalisti' che, con modi e gradazioni assai varie, fanno risalire le nazioni a radici storiche ed etniche ritenute reali fin dai tempi più remoti e di cui affermano la continuità; dall'altro gli 'strumentalisti' e i 'modernisti' che, con diverse formulazioni, ne sottolineano la modernità e la sua natura di manufatto, frutto, come ha scritto Benedict Anderson, di un processo di immaginazione in cui hanno avuto un ruolo centrale i modi delle narrazioni, i linguaggi legittimanti e le invenzioni delle tradizioni (Anderson 1996; Özkirimli 2002; Smith 2000; Gellner 1985; Hobsbawm 1991). In questa sede è sufficiente ricordare l'esistenza di tale dibattito e dichiarare il mio essere, rispetto a tali questioni, un 'modernista'. Tuttavia evidenziare gli aspetti manipolatori, le invenzioni, i linguaggi e le narrazioni in parte mitici non sminuisce la capacità delle nazioni, anche se 'immaginate', di modellare la realtà e diventarne struttura profonda (Anderson 1996)¹. Infatti le nazioni e i nazionalismi sono diventati strumento centrale nell'organizzazione della vita sociale, economica e politica, nella misura in cui sono riusciti a porre «le condizioni sociali dell'appropriazione del territorio e delle sue risorse naturali» e a fungere «da cornice alla cooperazione degli individui e dei gruppi» (Godelier 1977, 15). Per il conseguimento di tali obiettivi, crearono e imposero «specifici criteri di affiliazione nazionale» (Franzineti 1993, 653).

Furono, quindi, elaborati idiomi e criteri di appartenenza e classificazione: la lingua d'uso, la lingua madre, la nascita, la residenza, l'etnia, la religione, l'uniformità culturale ecc. Lo Stato nazionale assunse «il paradigma della convergenza e identificazione tra territorialità e etnicità (genealogica e culturale)» e la «lingua venne percepita come dispositivo spaziale» (Franzineti 1993, 651; Karpát 1993, 697). Questo portò a gerarchizzazioni, omologazioni e omogeneizzazioni. Un percorso difficile e faticoso che si svolse in interazione con i processi di industrializzazione dei *late comers*, con l'avvento del capitalismo organizzato e con il predominio del fordismo (Gershenkron 1965; Kemp 1988; Landes 1978; Kranzberg e Gies 1975, 89-193). Il sistema fordista, infatti, esprimeva analoghi bisogni di gerarchizzazione, omologazione e omogeneizzazione e aveva pure analoghi obiettivi territoriali (Gellner 1985). I capitalismo nazionali e i mercati nazionali furono elementi cardine di tale sistema. Così i confini delle nazioni e dei sistemi economici coincisero, interagirono e si rafforzarono a vicenda.

Si trattava di confini 'immaginati' lineari e netti; descritti come intangibili, dotati di una fissità immanente e difficilmente attraversabili (Walter 1991; Zanini 1997). Pur nei loro aspetti mitici, erano sempre più capaci di incidere nella vita di quanti risiedevano al loro interno e di contenere donne e uomini, cose e merci. Inoltre avevano rapporti funzionali con altri confini, in parte mitici anch'essi,

¹ Una capacità che è propria anche, soprattutto negli ultimi vent'anni, delle entità che aspirano ad essere nazione e a narrare i processi migratori vedi, ad esempio, Vitale (2012).

che modellavano le nazioni al loro interno, come quello tra Stato e società e quello, tutto fordista, tra società e produzione.

La memoria era strumento di queste costruzioni; uno strumento da utilizzare e manipolare e che richiamava miti originari, linee del tempo, età dell'oro e destini collettivi sovente legati a immateriali e/o mitiche continuità (il sangue, la cultura, i segni del terreno ecc.) (Assmann 1997; Smith 1997; Assmann 2002; Billing 1995; Andreozzi, Finzi e Panariti 2004, 36-41; Hosking e Schöpflin 1997; Karpas 1993, 700). Come ha scritto Lévi-Strauss (1990, 27), i miti si «pensano negli uomini, e a loro insaputa». In questo contesto avviene il passaggio quasi impercettibile che fa del cittadino non l'appartenente a una comunità urbana, ma l'appartenente a uno Stato e a una comunità nazionale. Ora la nazione stabilisce i criteri della concessione della cittadinanza, i suoi contenuti e i modi dell'applicazione.

Un passaggio che si accompagna alla mobilitazione politica delle masse e anche alla creazione dei nuovi eserciti moderni. Questi ultimi diventano protagonisti assoluti del Novecento con le due guerre mondiali, anche per la pressione delle innovazioni tecnologiche, nel contesto di uno sforzo bellico in cui, anche per quanto concerne sofferenze e morti, la differenza tra militari e civili si sfuma. Così, l'idea della nuova cittadinanza nazionale, forte delle sue omogeneità, trova ulteriore rafforzamento nei lutti e nel sangue (Hobsbawm 1995; Tilly 1993; Chabod 1967).

Tale idea, però, contiene al suo interno anche alcune contraddizioni, che si sommano a quelle frutto delle sedimentazioni storiche e delle vischiosità prodotte dai processi nel corso dei quali tale concetto si è costruito. Se l'identità nazionale veniva fondata su fattori ritenuti naturali, preesistenti e antichi, propri di un popolo e solo di quello, il funzionamento del sistema di potere degli Stati nazionali richiedeva una flessibilità che anche cancellazioni e riscoperte di memorie non potevano garantire. Di qui l'utilizzo di criteri più mobili, capaci di permettere l'eventuale ingrandirsi e modellarsi delle nazioni, come la nascita, la lingua, la cultura civile e, appunto, la cittadinanza. Questi elementi, parte integrante dell'omogeneità, erano anche strumenti di costruzioni di nuove omogeneità.

Inoltre, l'omogeneità fondata pure su somiglianze culturali, sociali e politiche, anche se miticamente considerata come un fattore dato, è il risultato di continue tensioni e conflitti; tensioni e conflitti che la rendono un elemento fluido in continua trasformazione e che toccano tutti i suoi aspetti. Tale continuo confliggere concerne la scelta degli idiomi da privilegiare per la costruzione dell'omogeneità: dalla fedeltà all'onore, dai modelli di consumo alla cultura, dalla lingua al credo religioso. Lo stesso conflitto, però, si addensa attorno ai suoi contenuti materiali: i diritti sociali, economici e politici che ne compongono le caratteristiche fondamentali. Quelli politici concernono la possibilità di partecipare ai processi decisionali e di rappresentanza degli interessi propri delle democrazie occidentali. Il progressivo allargamento del diritto di voto e la sua concessione alle donne possono esemplificare tale aspetto. Quelli sociali ed economici si possono riassu-

mere col termine sicurezza, intesa come difesa delle forze arbitrarie della natura e degli uomini, come garanzia di cura e benessere e come capacità di accumulare scorte (North 2006)².

Lavoro, reddito, stili di vita, previdenza, salute e istruzione sono tra gli elementi principali che concorrono a comporre tale sicurezza. Durante il secolo scorso i conflitti sorti attorno a questi contenuti materiali, anche in relazione ai mutamenti tecnologici e alle dinamiche delle relazioni internazionali, hanno portato a far sì che essi diventassero parte fondamentale delle omogeneità e delle somiglianze previste dalla cittadinanza. Formalmente propri di tutti i cittadini e di fatto estesi a fasce sempre più ampie della popolazione, definiti con maggiore precisione e garantiti con più efficacia sono diventati diritti ritenuti inalienabili. Il pieno godimento di essi, poi, era ancora elemento connesso alla cittadinanza e al territorio ed erano previsti percorsi per il suo raggiungimento e forme parziali e fluide di godimento in base ai rapporti altri col territorio.

In questo, e nella valutazione delle omogeneità, era strumento di misurazione principale la prossimità spaziale, misurata con i criteri della vicinanza fisica (Wallerstein 1985, 91-107; Veltz 1998).

2. CITTÀ E CITTADINANZE

Con radici narrative, culturali e linguistiche nel mondo classico, la cittadinanza del basso medioevo e dell'età moderna si presenta come una rottura della legittimità, frutto di una costante e dura conflittualità tra attori e poteri e strettamente connessa a due realtà materiali: le città e le comunità, il 'comune' (Balibar 2012, 11-45; Bellamy 2014).

Non si tratta di mitizzare il 'comune' costruendone un'immagine idealizzata e atemporale, sottratta ai vincoli del contesto che di volta in volta ne è riferimento e tutta giocata nel dibattito politico dei nostri giorni (Fioravanti 2013; Mattei 2012; Torre e Tigrino 2013; Alfani, Rao 2011). Le comunità costruivano confini e stabilivano appartenenze e alterità, stabilendo norme e procedure per rinsalda-

2 Credo che possa dar conto di tale significato del termine sicurezza il discorso, tenuto l'11 gennaio 1944, da Franklin D. Roosevelt, presidente degli Stati Uniti d'America, sul "The economic bill of rights": "We have accepted, so to speak, a second Bill of Rights under which a new basis of security and prosperity can be established for all—regardless of station, race, or creed. Among these are: The right to a useful and remunerative job in the industries or shops or farms or mines of the nation; The right to earn enough to provide adequate food and clothing and recreation; The right of every farmer to raise and sell his products at a return which will give him and his family a decent living; The right of every businessman, large and small, to trade in an atmosphere of freedom from unfair competition and domination by monopolies at home or abroad; The right of every family to a decent home; The right to adequate medical care and the opportunity to achieve and enjoy good health. The right to adequate protection from the economic fears of old age, sickness, accident, and unemployment; The right to a good education. All of these rights spell security. And after this war is won we must be prepared to move forward, in the implementation of these rights, to new goals of human happiness and well-being".

re e garantire le chiusure e gestire gli accessi. Di fatto non è data una comunità senza confini. Tuttavia, cercando di non cadere in letture teleologiche, accanto ai fenomeni di chiusura, appaiono evidenti i processi di estensione dei poteri di direzione politica, economica e sociale e pure della sicurezza materiale.

Le città, utilizzando i mezzi di comunicazione disponibili e pure la forma stessa dei centri urbani, hanno cercato di costruire un'immagine di sé su cui fondare la propria legittimità e quella dei valori civici e borghesi. Un'immagine che ha ancora grande influenza sui modi odierni dell'immaginazione e della narrazione della cittadinanza e che trova una dei momenti più rivelatori e attuali nel notissimo affresco dell'*Allegoria e effetti del Buono e del Cattivo governo*, dipinto nel 1338-39 e conservato nel Palazzo Pubblico di Siena. Un'immagine che, tuttavia, pure nella sua cristallizzazione, come lo stesso affresco svela, non può nascondere le contraddizioni, le complessità e i conflitti propri dell'istituto della cittadinanza (Berengo 1999, 185-212).

Tali complessità, contraddizioni e conflitti sfociano in una moltitudine di soluzioni che, nelle tendenze complessive, sono il risultato degli equilibri tra i poteri locali, equilibri che si concretizzano nei modi della cittadinanza; modi che, pure nel quadro delle vischiosità dovute al sedimentarsi dei processi storici, mutano con fluidità nel tempo (Berengo 1999; Chittolini 1979). La crescita degli Stati, le relazioni 'internazionali', i cambiamenti tecnologici, nell'economia e nella guerra, la crescita demografica e dimensionale, ovviamente, interagiscono con tali fluttuazioni e mutamenti e talvolta li determinano.

Pure la densità dei conflitti che concernono la cittadinanza mi fanno ritenere più funzionale un approccio giuridico formale a tale istituto, regolato da specifiche norme, rispetto a un approccio più 'sociologico' che privilegi le relazioni individuali con il territorio (Cerutti, Descimon e Praak 1995, 281-282; Bellavitis 1995; Cerutti 2012). Tuttavia, su questo tornerò tra breve, dopo avere evidenziato i molti attori e i molti aspetti di tali conflitti.

Innanzitutto, gli obiettivi di territorializzazione propri della cittadinanza non si limitavano al perimetro urbano, ma si proiettavano negli spazi circostanti, anche lontani. Qui le prerogative proprie dei cittadini si scontravano con le pretese dei residenti privi di diritti analoghi (Chittolini 1996). Solo il rafforzarsi degli Stati ridusse progressivamente le pretese e le asimmetrie di tale confronto che solo con la seconda metà del Settecento e con l'Ottocento furono, in modo pressoché completo, comprese in quelle esistenti tra proprietari e non proprietari (Robin 1973).

Poi, anche per questi motivi di territorializzazione, vi erano i conflitti che contrapponevano le città con le altre istituzioni concorrenti, come quelle signorili e con lo Stato (Chittolini 1979; Capitani, Manselli, Cherubini, Pini e Chittolini 1981; Berengo 1999, 185). Con questo ebbe luogo un lungo confronto in cui furono progressivamente limitate le prerogative e le autonomie delle città e in cui quest'ultime furono progressivamente disciplinate all'interno degli ordinamenti statali. Oggetto della contesa non furono soltanto le caratteristiche e le qualità

della cittadinanza, ma anche i modi della sua concessione e la titolarità dell'autorità su di essa (Berengo 1999). Il processo non fu dissimile da quello che interessò la concessione della nobiltà (Donati 1988). Tuttavia, per i modi del governo propri dello Stato nell'Età moderna, basati su catene di mediazione personali, e per il fatto che allora «gran parte dei poteri pubblici non poteva essere esercitata da 'lontano' per evidenti motivi tecnici, socio-economici e logistici» (Zenobi 1992, 95; Corazzol 1997), all'interno dello Stato corporativo – da intendersi come composto da corpi intermedi – le città riuscirono a difendere con tenacia le proprie posizioni (Politi 1982). A differenza di quanto avveniva nell'epoca delle nazioni, erano i centri urbani, al proprio interno e nelle proprie zone di influenza, a determinare in buona parte i percorsi che definivano le relazioni con il territorio e anche il diventare sudditi di un Principe (Berengo 1999).

Nel quadro di queste più ampie concorrenze, si inserivano i conflitti interni alle città stesse. Conflitti che per molti aspetti richiamavano formalmente quelli propri dell'età delle nazioni e il cui elemento comune era pure la competizione per la sicurezza. Infatti, oggetto del contendere era da un lato l'allargamento o il restringimento dei diritti, all'interno dell'agone cittadino, riguardo al governo urbano e al godimento delle risorse materiali e immateriali quali i privilegi fiscali e l'accesso alle risorse alimentari e al lavoro. Ciò poteva significare anche l'assegnazione di prerogative connesse alla cittadinanza ad altri ceti o istituzioni e il processo opposto. Dall'altro l'aumento o la diminuzione del numero degli abitanti cui tale *status* spettava.

Nelle infinite varianti locali non si trattava di processi lineari che con andamento progressivo si muovevano dal poco verso il tanto prefigurando la successiva fase otto/novecentesca, bensì bidirezionali e caratterizzati da fluide fasi alterne. Un veloce e incompleto elenco di alcuni dei momenti tipici di tale processo potrebbe rimandare alle competizioni sorte tra i ceti popolari e i poteri signorili, alla nascita dei comuni, ai conflitti tra guelfi e ghibellini, alla chiusura, al peso e all'evoluzione delle corporazioni, ai patriziati (Berengo 1999; Chittolini 1979; Mozzarelli 1976).

Tuttavia, a fronte delle analogie formali indicate, il contesto era reso del tutto differente rispetto agli scenari otto/novecenteschi dalla diversità e assenza di pretese e obiettivi di uniformità e omogeneizzazione. Infatti, tutti questi mutamenti non gerarchizzavano, né differenziavano al loro interno un ceto per il quale una stretta omogeneità, identificata in base alle caratteristiche poi dominanti nell'era delle nazioni, era ritenuta irrinunciabile. Né, viceversa, imponevano il raggiungimento di quella stretta omogeneità per l'ingresso nel ceto e per la sua formazione. Né, ancora, era quel tipo di omogeneità a diventare base per le pretese di ingresso.

Inoltre, tale mancanza consentiva sia di ipotizzare diverse forme di cittadinanza – come ad esempio la 'cittadinanza selvatica' (Berengo 1999, 197) –, sia di modulare il rapporto con il territorio – la residenza più o meno stabile – in forme molteplici, scomponendo i diritti e le prerogative e assegnando fluidità

alle funzioni svolte. Così la cittadinanza si presentava come «una gerarchia di qualifiche» che potevano andare dalla titolarità monopolistica del governo alle relazioni con lo spazio (Berengo 1999, 192-193). Le categorie dei cittadini, residenti, fluttuanti e forestieri erano i poli attorno ai quali si costruivano i criteri di catalogazione, i meccanismi di inclusione e di esclusione e le strategie di ingresso e di stabilizzazione. Come già accennato, proprio per tale motivo ritengo sia uno strumento analitico più efficace l'istituto giuridico della cittadinanza, inteso come l'insieme delle norme che ne definiscono la concessione e i modi di funzionamento, piuttosto che approcci più 'sociali' che pongano al primo piano le relazioni degli individui con il territorio e le pratiche del suo utilizzo (Cerutti 1995, 453).

Non certo perché questi ultimi appaiano scarsamente rilevanti. Tuttavia l'intelaiatura giuridica costruita attorno alla cittadinanza e ai modi della residenza consente di comprendere appieno la complessità dell'agone politico cittadino, delle strategie attuate dalle istituzioni urbane e di quelle messe in campo dalle donne e dagli uomini. In tal modo non si sminuiscono, ma si valorizzano pure le strategie costruite attraverso forme di localizzazione 'altre', magari volutamente deboli e fluide o che arrivavano a rifiutare la cittadinanza stessa. In tale contesto, infatti, le minori e diverse omogeneità richieste e la possibilità della scomposizione dei diritti erano fattori centrali.

Attorno a quelle intelaiature si sedimentavano i risultati dei conflitti concernenti le prerogative della cittadinanza e la sua attribuzione e proprio le possibili categorie multiple consentivano di ordinare e riflettere i complessi equilibri interni ai centri urbani. Così, le città, sempre impegnate «in un difficile gioco di equilibrio tra esclusione e integrazione» per risolvere le necessità e gli eventuali eccessi di popolazione, forza lavoro, saperi, competenze e capitali, utilizzavano le diverse relazioni tra i diritti e le diverse relazioni con il territorio per elaborare le proprie strategie (Bellavitts 1995, 359). Questo anche in relazione con le altre istituzioni presenti nell'agone cittadino, fossero di derivazione statale o signorile, oppure emanazione dei ceti urbani, come i consigli o le corporazioni (Davids e De Munck 2014; Berengo 1999, 211-212)³. Tuttavia anche le donne e gli uomini, nei loro percorsi di mobilità e in funzione delle loro strategie e obiettivi, utilizzavano le ipotesi possibili, scegliendo i modi dell'insediamento in base agli obblighi e ai diritti che comportavano.

Così gli esiti, se erano frutto degli ostacoli, delle resistenze e delle risorse disponibili, in parte si configuravano anche come momenti di quelle strategie. Nei legami col territorio, la relazione tra aspetti sociali e aspetti giuridici si presenta come un fattore di contesto, strettamente dipendente dagli effettivi equilibri di potere e pure dai punti di vista, e il suo variare è rivelatore delle dinamiche esterne e interne che coinvolgevano i centri urbani.

³ Per l'estrema variabilità delle corporazioni e delle loro relazioni con i centri urbani si veda Davids e De Munck (2014) e Berengo (1999).

In effetti, se il quadro di riferimento giuridico è fondamentale nella costruzione delle politiche e delle strategie, proprio la minore rilevanza dell'omogeneità e le diverse caratteristiche ad essa collegate, danno corpo a un fluido comporsi di «sistemi di classificazione» fondati da un lato su «qualità individuali» come lo *status*, la ricchezza, il mestiere e la discendenza e dall'altro su «pratiche sociali (residenza, pagamento delle imposte, partecipazione alla difesa della città e alla sua vita cerimoniale)» (Cerutti, Descimon e Prak 1995, 281-282). All'interno di questi sistemi di classificazione nascita e discendenza svolgevano un ruolo importante, ma non assoluto (Prak 1995, 335-338). Una situazione che sembra in parte descritta dalle parole usate da Claudio Minca per la Trieste settecentesca: affiliazioni plurime e fluide, la richiesta di adesione ad alcune «regole fondamentali», il quesito posto all'ingresso che non è tanto chi sei, ma «cosa sei in grado di fare» e quale contributo vuoi dare, la continua negoziazione capace di garantire la territorializzazione «senza legare in maniera univoca identità e appartenenza dei soggetti coinvolti» (Minca 2008, 459-477). Attorno a questo si rinsaldavano i confini delle città e si elaboravano le strategie di localizzazione attraverso gli scomponibili modi delle relazioni con il territorio.

In tale contesto, sovente la proprietà, a fianco della discendenza, era utilizzata per cementare la cittadinanza e spesso era uno degli elementi chiave che consentiva di accedervi: di una casa, di mezzi di produzione come una barca, di specifiche conoscenze e abilità, di scorte magari esemplificate nella capacità di pagare la tasse (Berengo 1999, 187-190; Cerutti 2012). Tuttavia un simile ruolo non pare basato sul possesso in sé o sulla ricchezza. La proprietà svolgeva il compito di rinsaldare la fiducia, garantendo l'impegno del singolo verso la comunità, salvaguardando i legami sociali da rotture improvvise e cercando di mantenere l'equilibrio delle risorse. Così spesso assumeva gli aspetti formali di una pratica; una caratteristica che mi sembra ben riassunta dalla definizione utilizzata, ad esempio, nei porti adriatici di 'tenere casa aperta', cioè arredata e abitata dai familiari, oppure dal riconoscimento, ai fini della cittadinanza, del possesso di determinate capacità lavorative (Andreozzi 2005 e 2006; Davids e De Munck 2014). Una pratica che, per altro, era a volte, in forme più limitate, utilizzata anche nei più tenui legami con il territorio, come nel caso delle residenze temporanee, quando si richiedeva la dimostrazione della capacità di mantenersi magari tramite la presentazione di garanti.

La scarsa attenzione alle omogeneità non significava, infatti, che non vi fosse estrema attenzione alle risorse, materiali e immateriali, disponibili e quindi ai confini delle città e delle comunità in cui erano contenute. Si trattava, anche per i limiti tecnici già ricordati, di confini porosi, mobili e fluidi che, se presenti, le mura urbane cercavano di rendere lineari, netti e insuperabili prefigurando i successivi confini delle nazioni. Tuttavia non erano inefficaci. In essi il concetto di prossimità era centrale. Anche se vi erano importanti mobilità, se le distanze erano superate e le reti intrecciate, queste comunque erano condizionate dalla prossimità fisica che era il luogo dei processi sociali. Ogni rapporto (politico, eco-

nomico, sociale) richiedeva la prossimità fisica e tutto avveniva attraverso catene di mediazione, mediatori e rapporti personali e *face to face*. A livello locale si costruivano gerarchie, si determinavano equilibri e poteri, si allocavano risorse, si giocavano le competizioni.

3. GLOBALIZZAZIONE E CITTADINANZE

Frutto del lungo processo che ho cercato di descrivere, la cittadinanza 'europea' viene sottoposta a enormi tensioni dalla crisi delle nazioni, dallo sviluppo delle nuove forme dell'economia globale e dalle crisi/ristrutturazioni che lo accompagnano⁴. Infatti, mentre la cittadinanza cerca un nuovo ruolo abbandonando le nazioni e cercando ragione di essere nell'Unione europea (Rossi Dal Pozzo e Reale, 2014), i diritti che la accompagnano perdono centralità e sacralità, arrivando addirittura ad essere rimodellati per via amministrativa e attraverso l'uso delle 'circolari' (Gjergji 2013)⁵. Nel frattempo le prossimità, omogeneità, gerarchie e somiglianze prima richieste e viste come elemento fondante della cittadinanza perdono centralità e si diffondono i nuovi modi di misurazione e riconoscimento propri dell'economia globale. I modi di utilizzo e immaginazione di spazi e confini subiscono una profonda revisione (Hopkins e Wallerstein 1997; Wallerstein 1985; Scott 2001 e 2011)

La cittadinanza muta e perde, così, le sue capacità di organizzazione e le sue caratteristiche di unicità. Si frantuma in diritti scomponibili e assume fluidità di funzioni e utilizzi presentandosi da un lato come inidonea a garantire diritti, dall'altro come possibile elemento di strategie individuali complesse. Inoltre, nel gioco tra Stato, città e entità sovrastatali, muta nuovamente ruolo e posizione (Simon 2013; Gargiulo 2014; Isin e Nyers 2014).

A partire dagli anni Settanta del secolo scorso la crisi degli Stati nazionali, la cui autorità viene erosa sia dall'alto che dal basso, e i mutamenti dell'economia mondiale con il tramonto del fordismo e la messa in discussione del sistema capitalistico conosciuto fino ad allora, mutarono profondamente tale scenario. Gli attuali processi di globalizzazione sembrano prefigurare un nuovo contesto (Scott 2001 e 2011; Hobsbawm 1995 e 2007; Hopkins e Wallerstein 1997; Veltz 1998).

Da un lato gli strumenti tecnici atti a praticare forme di governo diretto e personale si fanno sempre più potenti e rapidi e quasi terribili, facendo registrare una forte discontinuità rispetto al passato. Riguardo ciò basta pensare ai mezzi di controllo dei comportamenti individuali, alle possibilità di identificazione delle persone, alla velocità delle comunicazioni, alla scientificità delle perizie, alle capacità di erogazione delle pene e di applicazione delle sentenze. Dall'altro, però,

4 Per il dibattito in corso sull'evoluzione che torna ad allontanare la cittadinanza dalla nazione si vedano Saskia Sassen (2008) e Matthew Sparke (2009).

5 Su questi temi si vedano anche i lavori di Sara Tonolo e Iside Gjergji in questo volume.

gli stessi mutamenti tecnologici ed economico-sociali non danno vita in modo semplice e diretto a una supremazia assoluta degli stati e dei loro diritti e ripropongono un contesto caratterizzato da disomogeneità, gerarchizzazioni deboli e variabili, pluralismi. Dimensioni, anche demografiche, complessità, risorse e costi hanno creato nuovi spazi in cui l'intervento dello Stato, nuovamente meno interessato alle omogeneità, si fa più rarefatto.

La prossimità fisica ha cessato di essere la forma dominante di organizzazione dello spazio e i confini hanno perso parte delle loro capacità di contenimento e delimitazione (Wallerstein 1985; Scott 2001 e 2011; Veltz 1998). Sui territori insistono più poteri concorrenti, dotati ciascuno del proprio diritto, dando vita a una gerarchia delle fonti fluida, mutevole e in parte arbitraria. L'amministrazione, contribuendo a tale arbitrarità, non solo si pone quale principale strumento di governo, ma pure di creazione di diritto. Tra i territori degli Stati si verificano sovrapposizioni e tra essi si creano importanti interstizi. Luoghi sottratti alla normativa statale, in cui si avverano parte dei fenomeni economici e sociali. Luoghi che non vanno pensati come aree prive di potere, e quindi di diritti, ma in cui gli equilibri tra quelli e questi hanno esiti scarsamente determinati dalle istituzioni statali formali. In tali contesti, anche il diritto, ritornato plurale e non gerarchizzato, ha nel contempo ripreso il suo precedente ruolo di 'strumento di governo'. Basti pensare, riguardo ciò, agli attuali sistemi economici globali in cui i linguaggi giuridici e le pratiche giurisdizionali e amministrative competono, con successo, con le 'naturali' leggi dell'economia per determinare esiti e allocare risorse materiali e immateriali.

Tutto ciò riporta al centro della scena i meccanismi di funzionamento propri delle società preindustriali. Si tratta di una comparazione che deve tener conto dei cambiamenti degli strumenti di governo, del mutare 'quantitativo' delle società umane e del trasformarsi degli spazi e delle prossimità e degli obiettivi di governo oggi effettivamente praticabili. Inoltre, appare necessario superare le letture ottocentesche delle relazioni stato e società e i miti, utilizzati in epoca fordista, fondati su queste, in modo da poter affrontare le dinamiche proprie di quello che Iside Gjergji (2013, 154 e 157) ha definito l'orizzonte del giuridico post moderno, descritto come «un sistema normativo instabile, con una architettura instabile e mutevole» e caratterizzato «dall'utilizzo alternato o contemporaneo di molteplici fonti normative».

In tal modo si ripropongono, nel contesto delle nuove tecnologia, molti aspetti delle società di Antico regime tra cui quelli che concernono la cittadinanza. Da un lato questi processi riguardano i modi di concessione della cittadinanza e le caratteristiche ad essa connesse: nascita, discendenza, relazioni con il territorio, funzioni sociali, omogeneità. Dall'altro quelle connesse alla sicurezza.

Proprio l'evoluzione dell'economia globale, infatti, sembra slegare in modo profondo cittadinanza e sicurezza e questo anche per l'evoluzione propria del sistema economico mondiale. La riproposizione di limiti di sostenibilità e di disponibilità di risorse (energia, spazio e materie prime) spinge verso scenari neo-

malthusiani, scenari che prevedono, come unica via per la crescita o addirittura per la sopravvivenza della razza umana, la messa fuori di amplessimi strati di popolazione dalla sicurezza, dai diritti e dalle dignità proprie della cittadinanza, se non addirittura la loro morte (Andreozzi 2015A e B; Loutuche 2011; Wallerstein 2002; Hopkins e Wallerstein 1997); i meccanismi di funzionamento propri di economie strette da limiti e, quindi, con bassi livelli di crescita ripropongono concorrenze e politiche neomercantilistiche (Frankman 1995; Andreozzi 2015B; Hopkins e Wallerstein 1997)⁶. Ancora una volta, quindi, la questione delle risorse appare cruciale: le risorse disponibili per la costruzione di cittadinanza; le risorse ottenibili attraverso le diverse strategie volte alla costruzione di legami più o meno fluidi col territorio; i modi di appropriazione delle risorse esito della cittadinanza e delle relazioni con gli spazi e, in questo, la qualità dei mediatori che si pongono quale tramite delle diverse strategie di localizzazione (Hopkins e Wallerstein 1997; Stiglitz 2010; Krugman 2009; Galbraith 2004; Frankman 1995; Gallino 2011; Amato e Fantacci 2009).

Nel frattempo le prossimità, omogeneità, gerarchie e somiglianze prima richieste e viste come elemento fondante della cittadinanza perdono centralità e si diffondono i nuovi modi di misurazione e riconoscimento propri dell'economia globale. I metodi di utilizzo e d'immaginazione di spazi e confini subiscono una profonda revisione. Sono elementi e fattori di questa evoluzione fenomeni quali i grandi flussi migratori che stanno caratterizzando l'attuale fase di globalizzazione, in modo anche drammatico e quasi distruttivo per la stessa idea d'Europa come testimoniato da quanto sta accadendo in seguito alle tensioni geopolitiche ed economiche proprie dell'area Mediorientale⁷; il complicarsi dei modi di costruzione delle identità e delle relazioni tra esseri umani e territori e l'evoluzione del ruolo e modi di essere delle metropoli globali (Scott 2001 e 2011).

In tale contesto, i mutamenti economici, sociali e tecnologici propri dei processi di globalizzazione hanno portato anche a profonde modifiche della qualità e del significato dei criteri di omogeneità e prossimità, imponendo di ripensare i meccanismi sistemici per individuare le nuove omogeneità e le nuove prossimità e i loro modi di funzionamento nel collegare le diverse parti del globo. I poteri non possono sopportare l'esistenza di spazi da essi non occupati, tuttavia possono riempirli con soluzioni a scarsa e variabile omogeneità. Nel contempo i confini perdono linearità e fissità e mutano ancora significato e ruolo. Tuttavia

6 Per la riproposizione di politiche neomercantiliste si veda anche il saggio di Roberto Zaugg in questo volume e per indicazioni bibliografiche più ampie sul neomalthusianesimo e neomercantilismo la bibliografia citata in Andreozzi (2015 A e B)

7 Un titolo solo per ricordare, con rispetto, l'immane tragedia che sta avvenendo nel Mediterraneo e nelle rotte terrestri percorse da chi cerca rifugio nelle Europa e nella sua idea di cittadinanza: *Naufragio a Sud della Sicilia, almeno 800 morti tra i migranti. superstiti arrivati a Catania: "Salvi perché aggrappati ai morti"*, in "La Repubblica", cronaca di Palermo, 20 aprile 2015 (www.repubblica.it). Una tragedia che, se è elemento dei fenomeni di globalizzazione e crisi protagonisti di queste pagine, deve costringere a una profonda riflessione riguardo al nostro modo di affrontare la storia del Mediterraneo e le questioni poste dalla cittadinanza.

non per questo scompaiono. Diversamente collocati nello spazio, seguono gli individui nei loro movimenti, anche all'interno degli stati e dei ceti urbani, determinando cittadinanze, status e diritti. Se è indubbia l'estrema connessione (anche con la realtà materiale) dei modi di funzionamento delle reti globali questo non può schiacciare il fare storia in una generica narrazione delle connessioni 'globali'. Ogni parte deve essere coerente con il sistema; non esistono spazi liberi/vuoti perché il loro stesso esistere muterebbe i meccanismi di funzionamento del sistema. L'imposizione e l'attuazione delle politiche sono sempre locali; è locale il luogo dove le dinamiche globali incontrano le vite e i corpi e nel contempo è tale incontro a determinare i modi del funzionamento dei sistemi globali e, quindi, di quelli locali.

BIBLIOGRAFIA

- Alfani, G., Rao, R. (a cura di) (2011), *La gestione delle risorse collettive. Italia settentrionale secoli XII-XVIII*, Franco Angeli, Milano.
- Amato, M., Fantacci, L. (2009), *La fine della finanza. Da dove viene la crisi finanziaria e come si può pensare di uscirne*, Milano, Donzelli.
- Anderson, B. (1996), *Le comunità immaginate*, Manifesto libri, Roma.
- Andreozzi, D. (2005), "Tra Trieste, Ancona, Venezia e Bologna. La canapa e il commercio nell'Adriatico del '700", in Andreozzi, D., Gatti, C. (a cura di), *Trieste e l'Adriatico. Uomini, merci, conflitti*, EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste, pp. 153-201.
- Andreozzi, D. (2006), "Lacrime e sangue. Sudditi anfitrioni, uomini e merci nell'Adriatico centro-settentrionale del Settecento", in Avellini, L., D'Antuono, N. (a cura di), *Custodi della tradizione e avanguardie del nuovo sulle sponde dell'Adriatico*, Clueb, Bologna, pp. 367-382.
- Andreozzi, D. (2015A) "I Cavalieri dell'Apocalisse e le scarsità relative. Penurie, risorse, crisi e crescita nelle economie a energia limitata: il caso di Cremona (sec. XVIII)", in Ferrari, M. L., Vaquero Pineiro, M. (a cura di), «Moia la carestia». *La scarsità alimentare in età preindustriale*, Il Mulino, Bologna 2015, pp. 173-187.
- Andreozzi, D. (2015B), "Senza rete. Crisi sistemica globale, lavoro e potere nel XXI secolo", in press.
- Andreozzi, D., Finzi, R., Panariti L. (2004), "Lo specchio del confine. Identità, economia e uso della storia in Friuli Venezia Giulia, 1990-2003", numero monografico di *Il territorio*, 21/22, Edizioni del consorzio culturale del Monfalconese, Monfalcone.
- Assmann, A. (2002), *Ricordare. Forme e mutamenti della memoria culturale*, Il Mulino, Bologna.
- Assmann, J. (1997), *La memoria culturale. Scrittura, ricordo e identità politica nelle grandi civiltà antiche*, Einaudi, Torino.
- Balibar, E. (2012), *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Balibar, E., Wallerstein, I. (1996), *Razza, nazione, classe. Le identità ambigue*, Edizione Associate Editrice Internazionale, Roma.
- Bellamy, R. (2014), "Citizenship: Historical Development of", in Wright, J. (ed.), *International Encyclopaedia of Social and Behavioural Sciences*, 2nd ed., Elsevier, Forthcoming. (Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2429855>).
- Bellavitis, A. (1995), "«Per cittadini metterete ...». La stratificazione della società veneziana cinquecentesca tra norma giuridica e riconoscimento sociale", *Quaderni storici*, 89, 2, pp. 359-383.
- Berengo, M. (1999), *L'Europa delle città. Il volto della società urbana europea tra Medioevo ed età moderna*, Torino, Einaudi.
- Billing, M. (1995), *Banal nationalism*, Sage Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi.
- Capitani, O., Manselli, R., Cherubini, G., Pini, A. I., Chittolini, G. (a cura di) (1981), *Comuni e signorie: istituzioni, società e lotte per l'egemonia*, UTET, Torino.
- Cerutti, S. (1995), "Giustizia e località a Torino in età moderna: una ricerca in corso", *Quaderni storici*, 89, pp. 445-486.

- Cerutti, S. (2012), *Étranger: Étude d'une condition d'incertitude dans une Société d'Ancien Régime*, Montagne, France, Bayard.
- Cerutti, S. Descimon, R., Prak M. (1995), "Premessa", in "Cittadinanze", *Quaderni storici*, 89, pp. 281-286.
- Chabod, F. (1967), *L'idea di nazione*, Laterza, Roma-Bari.
- Chittolini, G. (1979) (a cura di), *La crisi degli ordinamenti comunali e le origini dello stato del rinascimento*, Il Mulino, Bologna.
- Chittolini, G. (1996), *Città, comunità e feudi negli Stati dell'Italia centro-settentrionale (secc. XIV-XVI)*, Unicopli, Milano.
- Corazzol, G. (1997), *Cineografo di banditi sulla sfondo dei mondi di Feltre*, Unicopli, Milano.
- Costa, P., (2002), "Diritti", in Fioravanti, M., (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Bari-Roma, pp. 44-48.
- Davids, K., De Munck, B. (eds.) (2014), *Innovation and Creativity in Late Medieval and Early Modern European Cities*, Ashgate, Farnham.
- Donati, C. (1988), *L'idea di nobiltà in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Fioravanti, M. (2002), "Stato e costituzione", in Fioravanti, M. (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Bari-Roma, pp. 3-36.
- Fioravanti, M. (2013), "Costituzionalismo dei beni comuni", *Storica*, 55, pp. 103-135.
- Frankman, M. J. (1995), "Catching the bus for global development: Gerschenkron revisited", *Journal of World Systems Research*, 1, pp. 1-28.
- Franzinetti, G. (1993), "Premessa", a "Nazionalismo e mutamento sociale in Europa centro-orientale", *Quaderni storici*, 84, pp. 651-653.
- Friedman, L. (1978), *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Galbraith, J. K. (2004), *L'economia della truffa*, Rizzoli, Milano.
- Gallino, L. (2011), *Finanziacapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino.
- Gargiulo, E. (2014), *Una cittadinanza locale frammentata. La residenza tra conflitti e stratificazione civica*, paper presentato in occasione del Convegno ESPAnet Italia dal titolo *Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni*, Torino, Università di Torino.
- Gellner, E. (1985), *Nazioni e nazionalismo*, Editori Riuniti, Roma.
- Gerschenkron, A. (1965), *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino.
- Gjergji, I. (2013), *Circolari amministrative e immigrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Godelier, M. (1977), *Antropologia e Marxismo*, Editori Riuniti, Roma.
- Hobsbawm, E. J. (1991), *Nazioni e nazionalismi del 1780. Programma, mito, realtà*, Einaudi, Torino.
- Hobsbawm, E. J. (1995), *Il secolo breve. 1914-1991*, Rizzoli, Milano.
- Hobsbawm, E. J. (2007), *La fine dello Stato*, Rizzoli, Milano.
- Hopkins, T., Wallerstein, I. (1997), *L'era della transizione. Le traiettorie del sistema-mondo (1945-2025)*, Asterios, Trieste.
- Hosking, G., Schöpflin, G. (1997), *Mythes & Nationhood*, Hurst & Company, London.
- Karpat, H. K. (1993), "Gli stati balcanici e il nazionalismo", *Quaderni storici*, 84, pp. 679-718.
- Kemp, T. (1998), *L'industrializzazione in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Kranzberg, M., Gies, J. (1975), *Breve storia del lavoro*, Mondadori, Milano.
- Krugman, P. (2009), *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Garzanti, Milano.
- Insin, F. E., Nyers, P. (2014), "Introduction", in Insin, F. E., Nyers, P. (eds), *Global Citizenship Studies*, Routledge, London, pp. 1-11.
- Landes, S. D. (1978), *Prometeo liberato. Trasformazioni tecnologiche e sviluppo industriale nell'Europa occidentale dal 1750 ai giorni nostri*, Einaudi, Torino.
- Latouche, S. (2011), *Come si esce dalla società dei consumi*, Bollati Boringhieri, Torino 2011.
- Lévis-Strauss, C. (1990), *Il crudo e il cotto*, Mondadori, Milano.
- Mattei, U. (2012), *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma Bari.
- Minca, C. (2008), "Tra cosmopolis e nazione", in *Rivista geografica italiana*, 115, pp. 459-481.
- Mozzarelli, C. (1976), "Stato, Patriziato e organizzazione della Società nell'Italia moderna", *Annali dell'Istituto storico italo-germanico*, 2, pp. 421-512.
- North, C. D. (2006), *Capire il processo di cambiamento economico*, Il Mulino, Bologna.
- Özkirimli, U. (2002), *Theories of nationalism. A critical introduction*, S. Martin Press, New York.

- Robin, R. (1973), "La natura dello Stato alla fine dell' "Ancien Régime": formazione sociale, Stato e transizione", *Studi storici*, 3, pp. 646-669.
- Rossi Dal Pozzo, F., Reale, M. C. (a cura di) (2014), *La cittadinanza europea*, Giuffrè, Milano.
- Sassen, S. (2008), *Territory, authority, rights : from medieval to global assemblage*, Princeton University Press, Princeton.
- Scott, J. A. (2001), *Le regioni nell'economia mondiale*, Il Mulino, Bologna.
- Scott, J. A. (2011), *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli*, Il Mulino, Bologna.
- Schöpflin, G. (2000), *Nations, Identity, Power*, Hurst & Company, London.
- Simon, P. (2013), "Contested Citizenship in France: The Republican Politics of Identity and Integration", in Cole, A., Meunier, S., Tiberj, V. (direction), *Development in French Politics 5*, Palgrave Macmillan, Basingstocke, pp. 203-217.
- Smith, A. (1997), "The 'Golden Age' and National Renewal", in Hosking, G., Schöpflin, G. (eds.), *Mythes & Nationhood*, Hurst & Company, London, pp. 36-59.
- Smith, A. D. (2000), *Nazioni e nazionalismo nell'era globale*, Asterios, Trieste.
- Sparke, M. (2009), "On denationalization as neoliberalization: biopolitics, class interest, and the incompleteness of citizenship", *Political Power and Social Theory*, 20, pp. 287-300.
- Stiglitz, E. J. (2010), *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Einaudi, Torino.
- Politi, G. (1982), "I dubbi dello sviluppo. Rilevanza e ruolo del mondo rurale in alcune opere recenti (secoli XV-XVII)", *Società e storia*, 16, pp. 367-389.
- Prak, D. (1995), "Cittadini, abitanti e forestieri. Una classificazione della popolazione di Amsterdam nella prima età moderna", *Quaderni Storici*, 89, pp. 330-357.
- Thiesse, A. (2001), *La creazione delle identità nazionali*, Il Mulino, Bologna.
- Tilly, C. (1993), *L'oro e la spada*, Ponte alle Grazie, Firenze.
- Torre, A., Tigrino, V. (2013), "Beni comunali e località: una prospettiva storica", *Ragion pratica*, 41, pp. 333-346.
- Van Ceenegem, R. C. (2003), *Il diritto costituzionale occidentale. Una introduzione storica*, Carocci, Roma.
- Veltz, P. (1998), "Economia e territori: dal mondiale al locale", in Perulli, P. (a cura di), *Neoregionalismo. L'economia arcipelago*, Bollati Boringhieri, Torino, pp. 128-151.
- Vitale, T. (2012), "Conflitti urbani nei percorsi di cittadinanza degli immigrati. Una introduzione", *Partecipazione e conflitto*, 3, pp. 5-20.
- Wallerstein, I. (1985), "Il concetto di spazio economico, Appendice" in Id., *Il Capitalismo storico*, Einaudi, Torino, pp. 91-107.
- Wallerstein, I. (2002), "New revolts against the system", *New Left Review*, 18, pp. 29-39.
- Walter, F. (1991), "Frontiere, confini e territorialità", *Storica*, 19, pp. 117-139.
- Zanini, P. (1997), *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, Bruno Mondadori, Milano.
- Zenobi, B. G. (1992), "Feudalità e patriziati cittadini nel governo della periferia pontificia del Cinque-Seicento", in Visceglia, M. A. (a cura di), *Signori, patrizi, cavalieri in Italia centro meridionale nell'età moderna*, Laterza, Roma-Bari, pp. 94-95.

La cittadinanza degli stranieri: una trama scaturita dai ‘laboratori segreti’ della pubblica amministrazione

ISIDE GJERGI

1. LE CONTRADDIZIONI DELLA CITTADINANZA SOCIALE NELLA GLOBALIZZAZIONE ECONOMICA

Il diritto occidentale moderno, com'è noto, ha storicamente prodotto due maxicategorie di diritti: a) i *diritti di libertà* e b) i *diritti sociali*. I primi hanno come quadro di riferimento lo *Stato di diritto liberale*, ossia lo Stato che si caratterizza per la sua assenza e per il suo *non intervento* nella vita dei cittadini. La sua funzione principale è quella di definire, al massimo, le regole del gioco, al fine di consentire il confronto tra le molteplici libertà individuali. Il ruolo dello Stato liberale è stato anche paragonato a quello dell'arbitro di una partita, che vigila affinché non vi siano invasioni di campo tra i giocatori formalmente liberi ed eguali. I *diritti sociali*, invece, sono diretta emanazione della teoria dello *Stato (di diritto) sociale*. Il ruolo dello Stato, in questo caso, è opposto a quello dello *Stato liberale*. Infatti, la sua funzione centrale è quella di intervenire nella vita dei cittadini e di pronunciarsi su ciò che è *bene* e *giusto* per la loro esistenza, sia individuale che collettiva.

Nel secondo dopoguerra, in Occidente, vi è stato il tentativo di coniugare queste due classi di diritto (*diritti di libertà* e *diritti sociali*), dando vita a ciò che è stato poi definito «cittadinanza sociale». Attraverso il cosiddetto *compromesso keynesiano-fordista*, ovvero quella forma di peculiare 'equilibrio' tra *mercato* e

Stato, si è tentato di aggiungere, parallelamente alla già ampiamente garantita libertà privata nella produzione, nell'organizzazione, nell'utilizzo del lavoro e delle risorse ambientali, anche una serie di *diritti sociali* garantiti dallo Stato. Tali diritti consistevano, essenzialmente, nel diritto all'istruzione generalizzata, nel diritto alla salute, al lavoro e, per alcuni versi, anche nel diritto alla casa. In questo modo, per riprendere un concetto di T.H. Marshall (2002), l'*individuo* cessò finalmente di essere la *figura* astratta dell'illuminismo e del liberalismo, per diventare finalmente un *soggetto*, nel *senso reale* del termine. Soltanto con l'introduzione del *welfare* e la pratica dei diritti sociali, dunque, l'individuo in carne ed ossa è entrato nel palcoscenico della storia (Finelli 2005, p. 308).

Questo quadro storico, sociale, istituzionale e anche sociologico (con riferimento, naturalmente, al «liberalismo sociologico» di Crouch 2005) si sta sgretolando, ogni giorno di più, di fronte alla realtà della globalizzazione economica neoliberista, dove a dettare legge sono 'le regole del mercato' e non gli ordinamenti degli Stati nazionali. La realtà quotidiana, nelle società del Nord così come in quelle del Sud del mondo, è marcata da una sempre più estrema disuguaglianza a livello di reddito e di opportunità di vita. Ciò è diretta conseguenza di due processi paralleli: la libertà di movimento dei capitali a livello globale e il predominio del capitale sulla forza-lavoro (Perocco 2012, 156). La folle velocità di trasferimento dei capitali (finanziari e industriali) e il vasto attacco ai salari e ai diritti dei lavoratori (Gallino 2012) si sono imposti nel corso degli ultimi trenta anni per garantire una crescente profittabilità degli investimenti.

Un fondamentale corollario di questi processi è la trasformazione della cittadinanza e dei relativi diritti da fattore di inclusione a fattore di esclusione, ed è proprio questa trasformazione che designa uno *spazio specifico di analisi sociologica della acquisizione o della negazione della cittadinanza sociale*.

È in questa prospettiva che si manifesta, del resto, l'intrinseca ed irrimediabile contraddizione della globalizzazione neoliberista: proprio quando l'economia di mercato si diffonde e si impone, come dogma e come prassi, il suo universalismo (astratto) dei diritti finisce per crollare miseramente. Davvero beffardo come esito, se si considerano gli sforzi di tutti coloro che, agli inizi degli anni Novanta, dopo la caduta del muro di Berlino, hanno cercato di convincerci che si era giunti – niente meno – che alla "fine della Storia" (Fukuyama 2003), ovvero ci spiegavano come l'espansione dell'economia di mercato avrebbe ampliato il benessere e rafforzato i diritti di cittadinanza in ogni angolo del pianeta e che non vi sarebbero più stati conflitti.

Questa crisi imminente dell'*universalismo*, all'interno stesso dell'Occidente in cui è nato, è ormai visibile anche nei singoli Stati nazionali. In particolare, ciò è visibile in Italia, dove da anni, anche con il pretesto del federalismo istituzionale, si sono introdotte non solo formali disuguaglianze giuridiche, ma anche nuovi modi di produzione del diritto, specie nell'ambito specifico dei diritti sociali. In quest'ambito, infatti, le norme sono sempre più spesso generate da soggetti variegati e con procedure nuove, diverse da quelle tradizionali. Esse si caratteriz-

zano non più per l'universalità e l'astrattezza, ma per il loro carattere sempre più segmentario e localistico, nella linea dei «*local rights*» (Morris 2002), ottenibili sulla base di appartenenze specifiche (con il criterio essenziale di riferimento all'autoctonia). È questo nuovo processo di formazione (e, contemporaneamente, di negazione) dei diritti che ha fatto parlare di una cittadinanza «a geometria variabile», di «stratificazione civica» o di «diritti stratificati»: ciò che in termini sociali si traduce nella produzione di nuove forme di disuguaglianza (Zagato 2011; Morris 2006).

L'ambito in cui questo fenomeno si è sviluppato maggiormente è proprio quello dei diritti sociali e del *welfare* che, a seguito delle svariate riforme federaliste (prima fra tutte quella che ha portato alla modifica dell'art. 117 della Costituzione), rientrano quasi esclusivamente nei poteri politici e nelle competenze legislative degli enti locali. Ciò ha creato le condizioni per la costituzione di una *cittadinanza sociale a macchia di leopardo, particolarmente diversificata sul territorio nazionale e gerarchizzata*, dipendente più da delibere comunali, ordinanze e circolari amministrative che dai principi di uguaglianza e di libertà sanciti nell'ordinamento nazionale, e anzitutto nella Costituzione repubblicana.

2. LA CITTADINANZA DEGLI STRANIERI: UNA TRAMA SCATURITA DAI 'LABORATORI SEGRETI' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Il dibattito sull'universalismo della cittadinanza e sui diritti formalmente garantiti dagli ordinamenti diventa però, di colpo, una discussione astratta quando si introduce il tema della *cittadinanza* (intesa nel senso in cui Hannah Arendt (1951) la intende: *diritto ad avere diritti*) degli stranieri. Da sempre, infatti, questa categoria sociale, in Italia, ha avuto scarso accesso alla piena *soggettività giuridica*, il che pregiudica, inevitabilmente, anche l'accesso alla *cittadinanza sociale*. Le leggi sull'immigrazione si sono distinte nel tempo per la loro spiccata tendenza all'esclusione formale e sostanziale degli stranieri (Basso 2010) dal godimento dei diritti sociali e politici (talvolta anche dai diritti di libertà), ma l'obiettivo di questo lavoro è quello di evidenziare come agli stranieri, molto spesso, è perfino negata la possibilità di vedere concretamente definita e gestita la loro esistenza dalle leggi in vigore, per quanto escludenti esse siano. A determinare lo *status* effettivo degli stranieri, infatti, sono sempre meno le leggi e sempre di più le circolari della Pubblica Amministrazione (in particolare quelle emanate dai ministeri), ovvero fonti non riconosciute dall'ordinamento in vigore quali fonti di diritto. Né la giurisprudenza né la dottrina, del resto, annoverano le circolari amministrative tra le fonti di diritto pubblico.

Eppure, nei decenni passati, le circolari hanno rappresentato l'unica fonte normativa in tema di stranieri. Questo fenomeno, ovvero il *governo per circolari dell'immigrazione* era un fenomeno particolarmente evidente, quasi alla luce del sole. La prima legge in tema di immigrazione, del resto, fu approvata soltanto nel

1990, vale a dire ben 42 anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948. In questo non trascurabile lasso di tempo, lo *status* degli stranieri era determinato da pochissime norme giuridiche sparse, rintracciabili prevalentemente nelle leggi di pubblica sicurezza di derivazione fascista (e in pochissime altre leggi). Non vi erano norme giuridiche con riferimento al soggiorno, alla mobilità oppure al lavoro dello straniero. Contrariamente però a quanto talvolta si è affermato in letteratura, non si era affatto in presenza di un contesto *a-normativo*, ovvero in assenza totale di norme che regolassero la vita degli stranieri in Italia. A colmare la lacuna c'erano altre *norme*: quelle imposte attraverso le circolari amministrative, in particolare quelle ministeriali. Queste hanno generato nel corso degli anni un fenomeno di «sovertimento del rapporto tra leggi e prassi, con il prevalere di quest'ultima addirittura come fonte di diritto» (Pepino, Zancheta 1989, p. 658). Si è così venuto a creare una specie di *sottobosco normativo*, derivante da fonti non legislative, ma in grado di mimetizzarsi negli interstizi delle leggi e assumerne di fatto le sembianze. Occorre subito chiarire che il *sistema di governo per circolari* si pone in evidente contrasto con il secondo comma dell'art. 10 della Costituzione, in base al quale «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali», escludendo dunque la possibilità che la condizione giuridica dello straniero possa essere legittimamente regolamentata da fonti diverse dalla legge (Adinolfi 1992).

È utile soffermarsi su questo aspetto, perché risulta particolarmente indicativo del modo in cui le autorità pubbliche italiane (lo Stato cioè) hanno da sempre concepito e organizzato concretamente il governo dei movimenti migratori. Rivela, in altre parole, lo *spazio* che si è voluto e si vuole assegnare allo straniero nella gerarchia sociale, oltre che – va da sé – le caratteristiche di base del contesto normativo e istituzionale in cui le politiche migratorie italiane si sono formate e sviluppate, sin dal dopoguerra; un contesto caratterizzato – nel metodo prima ancora che nel merito – da elementi che si pongono in palese contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico e, di conseguenza, finiscono per negare agli stranieri i diritti ad essi formalmente riconosciuti (Bucci 2005).

Si potrebbe obiettare che questi rilievi hanno una legittimità soltanto se si fa riferimento al passato, in quanto ora la disciplina dell'immigrazione può dirsi ricca e quasi completa e, di conseguenza, è venuto meno il ruolo delle circolari. In realtà, contrariamente a quanto si possa pensare, il sistema di governo per circolari dei movimenti migratori resta un fenomeno ancora vivo. Anzi, può dirsi che al momento esso è più vivo che mai. Negli ultimi anni, infatti, si registra un ricorso più ampio alle circolari amministrative nella regolamentazione dei molteplici aspetti dell'esistenza degli stranieri, proprio come avveniva anche in passato. Ciononostante, non tutto è uguale a prima: il modo in cui le circolari intervengono ora nel processo di regolamentazione è differente rispetto al passato. Le circolari amministrative, in specie quelle emanate dai ministeri, sono considerate dagli enti e dagli operatori pubblici degli strumenti privilegiati di *integrazione* e di *interpretazione* della disciplina dell'immigrazione. È come se, in qualche

modo, venisse riconosciuto in capo ai vertici della Pubblica Amministrazione un potere speciale di interpretazione (o di integrazione) delle norme di legge in vigore, come se solo essi siano in grado di fornire una interpretazione 'autentica'. Inutile qui specificare che l'ordinamento non attribuisce un simile potere alla Pubblica Amministrazione. La continua creazione, però, di *interpretazioni autentiche* o di *integrazione* della disciplina attraverso le circolari ha prodotto – e tuttora produce – un forte condizionamento nelle modalità e nei tempi di applicazione dell'attuale legislazione in vigore. Può dunque affermarsi che le circolari amministrative in tema di immigrazione si pongono ora come un «diaframma tra le disposizioni legislative e la loro concreta applicazione» (Chiti 1988, p. 3).

In altre parole, se prima dell'approvazione delle leggi sull'immigrazione le circolari erano considerate l'unica fonte normativa e, di conseguenza, avevano un impatto diretto sulla condizione degli stranieri, con l'entrata in vigore delle leggi sull'immigrazione le circolari assumono ora il ruolo di 'filtro' interpretativo (fortemente condizionante). Capita non di rado che gli uffici pubblici non diano esecuzione alle norme di legge in vigore se prima non è intervenuta una circolare (del ministero o del dirigente di turno) che spieghi come tale legge debba interpretarsi.

Le disposizioni impartite tramite circolari, però, hanno caratteristiche diverse rispetto a quelle contenute nelle riconosciute fonti di diritto pubblico, e qui non si fa riferimento alla sola legittimità della fonte. In primo luogo, occorre evidenziare che il *sistema di governo per circolari* costituisce un sistema normativo di tipo instabile o schizofrenico, perché è soggetto a cambiamenti repentini e non prevedibili (una circolare può essere cambiata nel giro di pochi minuti, essendo soggetta alla sola volontà di colui che avrebbe titolo a firmarla e imporla gerarchicamente). In secondo luogo, si tratta di un sistema con un'architettura fragile e mutevole, che sostanzialmente sfugge al sindacato giurisdizionale, in quanto non sempre è formalmente consentita l'impugnazione diretta delle circolari. Anche il controllo della società sulle circolari è molto debole, poiché spesso le circolari amministrative non sono adeguatamente pubblicizzate (non sono pochi gli operatori pubblici che considerano le circolari degli atti 'riservati' o addirittura segreti). Il che finisce per attribuire all'autorità amministrativa un potere sconfinato (ed abusivo, se ci si attiene alle norme dell'ordinamento in vigore) nel governo dei fenomeni migratori.

Va da sé che le conseguenze di questo sistema di governo sono enormi per gli stranieri. Le regole di accesso alla cittadinanza (ai diritti) sono maggiormente scaturite da decisioni prese nelle stanze o negli 'scantinati' bui dei ministeri piuttosto che dalle mediazioni politiche delle aule parlamentari, come impone la Costituzione.

Porre la lente d'ingrandimento su questo peculiare *universo normativo*, sfuggente, precario, (semi)nascosto e sconosciuto, crea l'occasione di gettare luce sullo stesso concetto di cittadinanza e sulla sua concreta capacità di espansione e di inclusione, visto che, per quanto concerne gli stranieri, risulta essere sempre

stato, almeno a giudicare da questa peculiare prospettiva, un concetto sostanzialmente vuoto, non solo dal lato del contenuto, ma anche dal lato della forma.

3. LE CIRCOLARI AMMINISTRATIVE PER LA GESTIONE DELLE POPOLAZIONI STRANIERE: UN'EREDITÀ DEL COLONIALISMO (ANCHE GIURIDICO)

Il legame tra circolari e condizione degli stranieri in Italia non nasce nel dopoguerra, o – come si potrebbe facilmente pensare – negli ultimi anni. Si tratta invece di un legame antico, che s'instaura con la nascita dello Stato italiano e che si consolida, in seguito, durante il periodo fascista. Attraverso le circolari diramate in questo periodo si legittimava il consolidamento di prassi non previste dalla legislazione in vigore, e spesso contrastanti con essa. La circolare costituiva, infatti, uno strumento privilegiato del potere esecutivo/amministrativo nell'affermazione e nello sviluppo di politiche esplicitamente autoritarie, repressive e discriminatorie, oltre che nella conduzione della lotta politica contro alcune determinate categorie di soggetti, stranieri *in primis*, ma anche ebrei, zingari, oppositori politici. Le misure persecutorie e discriminatorie nei confronti di questi particolari segmenti di popolazione erano disposte, infatti, mediante circolari amministrative, prima ancora di essere formalmente stabilite dalle leggi (Gjergji 2013). Le circolari anticipavano e rendevano possibile la sperimentazione sociale delle pratiche discriminatorie che in seguito venivano ratificate dalle leggi.

La funzione e la portata delle circolari amministrative sugli stranieri, sia del periodo liberale che fascista, non può però essere compresa se si cancella dall'orizzonte analitico l'esperienza coloniale dell'Italia liberale e fascista. Tra i giuristi italiani si tende spesso a trascurare o a rimuovere il diritto coloniale dall'analisi del diritto in generale e del diritto degli stranieri in particolare. Più che i giuristi, ad occuparsi del tema sono maggiormente gli storici. Eppure, anche solo da un punto di vista meramente formale, il diritto delle colonie era pur sempre parte del diritto italiano, in quanto il territorio delle colonie era a tutti gli effetti territorio dello Stato.

Gli ordini amministrativi sono stati il *paradigma di governo dei popoli colonizzati*. Sono state proprio le prassi amministrative nelle colonie che hanno sostenuto e messo in atto le elaborazioni ideologiche del colonialismo (Labanca 2006). Del resto, lo stesso modello generale dell'ordinamento liberale, fondato sulla ripartizione dei poteri e sulla supremazia della legge astratta e generale, non è mai stata una questione all'ordine del giorno nelle colonie. Ogni decisione e provvedimento riguardante le popolazioni dei paesi colonizzati era essenzialmente espressione della funzione amministrativa, dell'ordine amministrativo/esecutivo, anche perché – si affermava all'epoca, non senza un certo orgoglio, – sarebbe stato «assurdo mantenervi le forme parlamentari, i distinti poteri o alcuno di quei meccanismi che ne formano il nostro vanto» (Brunialti 1882, p. 137). Le popolazioni straniere delle colonie erano quindi considerate, *de jure et de facto*, come

semplici obbiettivi di dominio da parte degli organi amministrativi dello Stato. Lo strumento normativo tipico di tale dominio era proprio l'ordine dell'autorità emanato tramite circolare. Il *dominio per circolari* delle popolazioni straniere, infatti, si rafforza proprio durante l'esperienza coloniale dello Stato italiano.

Le sperimentazioni delle forme *para-normative* nell'esercizio del potere nelle colonie furono in seguito ampliate ed utilizzate durante il fascismo anche nel territorio nazionale. In questo periodo, infatti, si realizzò l'espropriazione della funzione legislativa del parlamento da parte degli apparati amministrativi/esecutivi, accentuando ulteriormente il carattere gerarchico della loro struttura organizzativa. Ciò ebbe come conseguenza l'utilizzo massiccio della circolare come vero e proprio *dispositivo di controllo sociale*. Tramite le circolari venivano impartiti ordini direttamente esecutivi e rapidi (valicando ogni mediazione e contraddittorio): si stabilivano tempi e modalità delle disposizioni legislative, si predisponavano prassi discriminanti e segreganti nei confronti di intere popolazioni e determinate categorie di soggetti (ebrei, zingari, oppositori politici, comunisti, anarchici, ecc.), si stabilivano regole per imbavagliare la stampa e reprimere ogni dissenso. Le circolari di questo periodo rappresentavano, quindi, uno strumento efficace nella instaurazione e nel consolidamento del regime fascista. Del resto, anche le norme contenute nelle leggi razziali furono ampiamente anticipate e testate attraverso le circolari governative, prima ancora di entrare formalmente in vigore. Si trattava di circolari che imponevano norme e prassi ferocemente razziste nei confronti degli stranieri e della popolazione ebraica. Le leggi razziali non sono state altro che una ratifica a posteriori di una politica razziale, sperimentata prima nelle colonie e poi estesa in Italia, tramite circolari.

Nel dopoguerra, come già accennato nel paragrafo precedente, nonostante il radicale mutamento del contesto istituzionale e politico, la disciplina dello straniero restò saldamente nelle mani del potere amministrativo (proprio come era accaduto durante il periodo fascista), che non esitò ad imporre le sue *norme* tramite circolari. Queste circolari stabilirono, sin dall'inizio, una serie di regole che disciplinavano molteplici aspetti del soggiorno, della mobilità e del lavoro degli immigrati in Italia. Nella maggior parte di loro possono rinvenirsi regole atte a determinare una posizione *subalterna* e *inferiorizzata* dell'immigrato nella società italiana (Gjergji, 2013). Molte delle attuali disposizioni normative sugli immigrati, infatti, hanno origine proprio nelle circolari ministeriali degli anni '60-'70: dal legame indissolubile tra contratto di lavoro e titolo di soggiorno (che erroneamente si afferma essere una novità introdotta dalla legge Bossi-Fini), alle limitazioni al ricongiungimento familiare, alle deboli (o inesistenti) tutele giuridiche, alle impronte digitali e così via. Le leggi sull'immigrazione, emanate dal 1990 in poi, infatti, non sono state altro che una *normalizzazione a posteriori* delle *disposizioni* già diramate tramite circolari (Pastore 1990, p. 345).

4. LE CIRCOLARI SULL'IMMIGRAZIONE: QUALI CARATTERISTICHE PRIMA E DOPO L'APPROVAZIONE DELLE LEGGI?

È assai difficile e complesso fornire una ricostruzione attendibile del ruolo e del valore delle circolari amministrative in tema di immigrazione, poiché per realizzare ciò è necessaria una attenta verifica della prassi, da svolgere in concreto, sia mediante l'analisi di ogni singola circolare sia attraverso il controllo della effettiva applicazione. Compito, questo, particolarmente arduo, specie se si considera la grande quantità di circolari prodotte quotidianamente dai vari organi della pubblica amministrazione (nell'ordine di centinaia all'anno) e, soprattutto, se si riflette sulle difficoltà materiali nel reperimento e nella consultazione sistematica di esse. Molte circolari, infatti, non sono rese pubbliche. Anzi, si può affermare che, tra gli operatori della pubblica amministrazione, vi sia un convincimento diffuso che considera le circolari amministrative, specie quelle emanate dai ministeri o dalle autorità di polizia, degli atti *segreti* o, come minimo, *riservati*. Nonostante queste difficoltà di inquadramento analitico, alcune sintetiche considerazioni di ordine generale circa le loro caratteristiche possono essere ugualmente fatte.

Le «circolari-fonte» (ovvero le circolari aventi un carattere dispositivo, ivi comprese le «circolari interpretative») sono, in generale, atti amministrativi caratterizzati da *informalità*, *validità temporale limitata*, *assenza di contraddittorio* e (talvolta) *segretezza*.

Se si prendono però in considerazione le circolari ministeriali diramate dal 1948 ad oggi, si possono individuare due *classi* di circolari, distinguibili per alcune loro caratteristiche peculiari. Nella prima *classe* possono essere incluse le circolari ministeriali emanate prima del 1986, anno in cui entra in vigore la prima legge in tema di immigrazione (legge n. 943/1986) e nella seconda *classe* le circolari emanate in seguito, ossia dal 1986 ad oggi. Il primo periodo, come già detto, è caratterizzato dalla (quasi) totale assenza di disposizioni legislative in materia di immigrazione, mentre il secondo si distingue per la convulsa produzione normativa di rango primario in questo specifico settore.

Le circolari rientranti nella prima *classe* hanno in comune diverse caratteristiche. In primo luogo, occorre rilevare il loro accentuato carattere dispositivo. Si tratta, infatti, nella maggior parte dei casi, di circolari che stabiliscono norme *ex novo*, (quasi) astratte e generali, ossia regole non contemplate in alcun provvedimento legislativo. Altra caratteristica comune ed eminente delle circolari di questo periodo è la particolare *tecnica redazionale*. Le circolari contengono norme che sono spesso divise in *Titoli*, *Sezioni*, *Capi* e *Articoli*. L'architettura semantica, dunque, tenta di simulare in tutto e per tutto quella della *legistica*. Ciò può facilmente rintracciarsi, ad esempio, nei titoli delle stesse circolari ministeriali, le quali riportano spesso espressioni del tipo: «Norme per l'ingresso e il soggiorno», oppure «Disposizioni di massima sull'ingresso e soggiorno degli stranieri» e così via. L'articolato delle circolari più importanti è, talvolta, preceduto da ampi

preamboli, mediante i quali i ministeri (o altre autorità) illustravano – con linguaggio sorprendentemente diretto e scevro da formule tipiche contenute nelle leggi – anche gli indirizzi politici che s'intendevano perseguire mediante le norme contenute nelle suddette circolari. Il linguaggio argomentativo/discorsivo, libero e non ritualizzato, ha finito per attribuirle anche una forte capacità pedagogica, dando così vita anche ad una sorta di «paternalismo amministrativo» (Carbonnier 2004) in tema di immigrazione.

Altro elemento che accomuna le circolari della prima *classe* è l'assenza di un'adeguata pubblicità. È piuttosto raro, infatti, trovare circolari sull'immigrazione di questo specifico periodo pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale, o anche altrove. Ne è conseguito, inevitabilmente, un grave pregiudizio per gli stranieri, i quali si sono rapportati per lungo tempo con la pubblica amministrazione (prevalentemente questure e uffici provinciali del lavoro) in condizioni di totale subalternità, derivante anche dall'impossibilità concreta di conoscere adeguatamente i loro diritti e, nel caso, di potersi difendere da eventuali abusi.

Nella seconda *classe* di circolari, ossia nelle circolari prodotte dal 1986 in poi, si possono scorgere altre caratteristiche. Queste, infatti, si differenziano dalle prime per il loro carattere *interpretativo* o *esplicativo*. Sono meno frequenti, invece, le circolari a carattere esplicitamente dispositivo. Non per questo, però, può affermarsi che le circolari di questo periodo non abbiano implicitamente un carattere dispositivo. Spesso, anche quando si 'limitano' ad imporre una interpretazione 'autentica', oppure quando interpretano in via analogica la disciplina in vigore, intervengono di fatto nelle modalità e nei tempi di applicazione delle disposizioni legislative, producendo di conseguenza *nuove norme*, che finiscono per incidere in modo significativo nella vita degli immigrati. Altra caratteristica di rilievo delle circolari di questo periodo è l'approccio frammentario, settoriale e specifico. Mancano, pertanto, le circolari con un approccio organico alla disciplina dell'immigrazione, che erano decisamente più frequenti nel periodo precedente. Quanto al loro microuniverso semantico, si può annotare una maggiore aderenza al registro della *legistica*, avendo perso diversi di quei tratti discorsivi che erano maggiormente frequenti nelle circolari appartenenti alla prima *classe*. Un altro elemento di differenza consiste nella maggiore – seppur non regolamentata e, dunque, caotica ed irregolare – pubblicità delle stesse. Le circolari di quest'ultimo periodo hanno conosciuto un maggiore livello di pubblicità, sia attraverso i canali ufficiali (Gazzetta Ufficiale, siti web istituzionali) sia attraverso quelli 'ufficiosi' (sindacati, associazioni, partiti).

Tra le cause dell'eccedenza di circolari in questo periodo va senz'altro annoverata anche la sovrapproduzione di leggi sull'immigrazione, il che ha reso particolarmente caotico l'intero universo normativo relativo all'immigrazione. Le disposizioni legislative, inoltre, sono risultate essere, molto spesso, espressione di quella *tecnica legislativa dell'incastro* tra disposizioni approvate in tempi diversi (che può benissimo definirsi anche *tecnica legislativa della giungla*). Il quadro giuridico che si è venuto a creare, dunque, si è rivelato assai contorto e ciò ha

creato la necessità di chiarimenti, prima ancora che dai giudici (un prima da intendersi anche in senso cronologico), ad opera dell'amministrazione che, sulla base di quelle previsioni legislative, è tenuta a svolgere la sua attività istituzionale. Il 'caos' giuridico ha finito per assegnare all'amministrazione una funzione, di fatto, 'legislativa'.

5. LA FUNZIONE PEDAGOGICA DELLE CIRCOLARI SULL'IMMIGRAZIONE

L'esistenza ora nella disciplina dell'immigrazione di un *multiplo livello normativo*, di cui una espressione di fonti formalmente riconosciute dall'ordinamento generale, e l'altro mera estrinsecazione del potere amministrativo, di natura informale e con scarse garanzie di democraticità e di contraddittorio nel procedimento formativo, pone evidenti problemi teorici con riferimento al tema della cittadinanza. Ai soggetti e ai segmenti di popolazione, la cui esistenza è prevalentemente determinata e scandita mediante circolari amministrative, vengono, di fatto, negate tutte quelle garanzie formali e procedurali (e, di conseguenza, anche sostanziali) che l'ordinamento giuridico riconosce – generalmente ed astrattamente – a tutti. Si tratta, insomma, di soggetti gestiti e tutelati da un *sottosistema normativo* di tipo amministrativo che, in quanto tale, non può che fornire una *pseudo-protezione giuridica*. Si realizza, quindi, una situazione in cui non è più possibile applicare le categorie giuridiche tradizionali. E questo rende impossibile *a priori* poter discutere concretamente di accesso alla cittadinanza (sociale) da parte degli stranieri.

Occorre però rilevare che l'esistenza di un multiplo livello normativo ha anche la capacità di creare uno spazio discrezionale o di arbitrio, consentendo all'operatore dell'amministrazione di scegliere il riferimento normativo secondo cui orientare il proprio agire. Questo fenomeno produce rilevanti ripercussioni sullo *status* sociale e giuridico degli immigrati in Italia, che spesso si trovano alla *mercé* delle decisioni discrezionali/arbitrarie dell'impiegato o del funzionario pubblico di turno:

«La discrezionalità lasciata al personale delle questure e dei consolati favorisce gli episodi di corruzione. La discrezionalità lasciata alle questure locali comporta anche un altro fenomeno, che [...] caratterizza la politica dell'immigrazione in Italia: la *differenziazione territoriale*. Cosa implica tutto questo in termini di diritti politici? Che essi si ottengono più facilmente in certi posti che in altri, che ad essi si arriva per passaggi discrezionali talvolta inquinati dalla corruzione e dai *rackets*» (Zincone 1994, 74).

La dilatazione del livello di discrezionalità, può anche creare spazi insperati di inclusione giuridica e sociale, a livello di *street bureaucrats* (Lipsky 1980), ma allo stesso tempo può avere come conseguenza anche il verificarsi ed il perpetuarsi di atteggiamenti discriminatori da parte degli operatori dell'amministrazione pubblica. La rappresentazione degli immigrati come soggetti senza diritti emer-

ge, del resto, dalla stessa esistenza del *sistema di governo per circolari*, oltre che dal contenuto di numerose circolari. Il linguaggio più esplicito, meno edulcorato e prudente (tipico delle circolari), rispetto a quello delle disposizioni legislative, finisce poi per attribuire alle stesse anche un'evidente funzione pedagogica. Gli operatori pubblici possono desumere, pertanto, dal contenuto delle circolari più che da quello delle disposizioni legislative (Gjergji 2013), una visione della condizione giuridica degli immigrati caratterizzata dall'inferiorità e, talora, interpretando in senso ulteriormente restrittivo il contenuto di tali ordini amministrativi, possono anche porre in essere comportamenti ostili e discriminatori, dando vita ad un vero e proprio *apartheid amministrativo*. Ciò accade per due ragioni, spiega Luigi Ferrajoli:

«Innanzitutto perché gli uffici amministrativi a livello locale, a causa dell'organizzazione gerarchica della pubblica amministrazione, si sentono soggetti, ben più che alla legge, a queste circolari e a queste ordinanze, sia pure illegittime, perché emanate da organi cui essi sono direttamente subordinati. In secondo luogo a causa del riflesso ottusamente burocratico dei medesimi uffici, che come sempre avvertono inconsapevolmente come legittimo assai più il rifiuto che l'accoglimento di qualsiasi istanza, assai più la negazione che il riconoscimento e la tutela dei diritti. Accade così che molti sindaci richiedano nelle loro ordinanze, per la prestazione di pubblici servizi come per esempio l'accesso alle scuole, o agli asili o alle case popolari, requisiti e condizioni non previsti dalla legge ma di fatto assolutamente cogenti; o che semplicemente discriminino gli stranieri, impedendone o ostacolandone le iscrizioni all'anagrafe o i matrimoni con cittadini italiani; o che le circolari ministeriali impongano per esempio per il rinnovo del permesso di soggiorno, adempimenti o certificazioni, rese note all'interessato solo al momento del suo rifiuto e magari il giorno prima della scadenza. La vita di un essere umano viene così travolta dall'assenza di un timbro o di altre banali e di solito inutili formalità e affidata all'incertezza e all'arbitrio» (Ferrajoli 2010, pp. 121-122).

6. DAL DIRITTO VIGENTE ALL'INFRA-DIRITTO AMMINISTRATIVO

Il *sistema di governo per circolari* dell'immigrazione in Italia ha dato origine ad una sorta di *infra-diritto degli stranieri*, prodotto esclusivamente da fonti interne alla pubblica amministrazione. Quello dell'*infra-diritto degli stranieri* è un universo in continua espansione, composto da molteplici atti amministrativi (nel periodo più recente bisogna tenere conto anche delle ordinanze e delle delibere dei sindaci) che, pur non essendo annoverati formalmente tra le fonti del diritto, si 'occultano' negli interstizi di queste assumendone le sembianze.

L'*infra-diritto*, come è stato spiegato sopra, si caratterizza per la sua più immediata *aderenza ai fatti*, per la sua *adeguatezza allo scopo*, per le modalità formative *snelle e flessibili* (si tenga presente che una circolare può essere emanata in pochi minuti e, altrettanto velocemente, può essere cancellata e sostituita con una diversa, e magari dal contenuto opposto) e, soprattutto, per la sua capacità di predisporre regole operanti in spazi e tempi sempre più *differenziati*.

L'*infra-diritto* si caratterizza, però, anche per la sua inafferrabilità¹ e segretezza, oltre che per la varietà delle autorità che lo producono. I soggetti che si trovano ad essere gestiti dall'*infra-diritto* si muovono in un orizzonte normativo molto incerto e precario, perché non sono posti nelle condizioni di conoscere effettivamente i loro diritti (in quanto oggettivamente soggetti ad un *turnover* velocissimo) e, di conseguenza, si trovano anche nell'impossibilità di potersi adeguatamente difendere o di esercitare qualsiasi forma di pressione sociale o politica. Il presupposto di quest'ultima, infatti, è la conoscenza del contenuto delle circolari, fatto nient'affatto scontato, se si considera la scarsa pubblicità delle stesse.

Se si tiene conto di ciò, si può affermare che l'*infra-diritto*, negare, di fatto, le conquiste del diritto moderno (solitamente espressione della mediazione dei partiti in parlamento). Egli è così espulso dalla soggettività giuridica, ovvero non può esercitare il suo diritto ad avere diritti (Sassen 2004), diventando di conseguenza un soggetto precario e ricattabile, anche nel mondo del lavoro:

«[...] l'immigrato appare [...] il protagonista involontario dello sventagliamento delle forme di impiego del lavoro, secondo modalità contrattuali che si discostano dal canonico contratto a tempo pieno e a durata determinata. Il ricorso a contratti stagionali, a durata determinata, a tempo parziale, rende la manodopera immigrata un caso paradigmatico di lavoro duttile, attivabile su richiesta mirata, plasmato dalle convenienze della domanda. Se aggiungiamo il fatto che i datori di lavoro sono prevalentemente piccole e piccolissime imprese, magari inserite in complesse catene di decentramento e subappalto, con ampia libertà di licenziamento, troviamo tutta una serie di elementi che corroborano la tesi di una rimerificazione del lavoro: una gestione del fattore umano che tende a svincolarsi dalle garanzie elaborate nel lungo cammino del '900, e che nei confronti degli immigrati riesce ad esercitarsi con maggiore libertà e minori remore» (Ambrosini 2009).

Non può però considerarsi un caso, o un incidente di percorso, il fatto che la precarizzazione della condizione giuridica e sociale degli stranieri in Italia si sia realizzata mediante l'utilizzo delle circolari. L'accesso alla cittadinanza da parte dello straniero non è, dunque, soltanto una questione legata alla diseguaglianza formale e sostanziale stabilita nei provvedimenti legislativi che si sono succeduti negli ultimi ventitre anni, come spesso si soffermano a fare molti studiosi. È un problema più antico, più profondo e più complesso. Prima di essere una questione di merito è una questione di metodo e di forma.

Prima ancora di discutere, cioè, del tipo di cittadinanza a cui avrebbero formalmente accesso gli immigrati in Italia, oppure della necessità di ampliare e rafforzare il loro accesso ai diritti in Italia, occorre stabilire, preliminarmente, al fine di non perdersi in discorsi astratti, se ad essi sia mai stato concretamente consentito avvicinarsi ai confini dei diritti.

¹ Spesso, infatti, non è consentita l'impugnazione della circolare amministrativa, proprio perché non è considerata formalmente fonte di diritto e, di conseguenza, si ritiene che non possa avere effetti sui terzi, cioè sui soggetti non appartenenti alla pubblica amministrazione.

- Adinolfi, A. (1992), *I lavoratori extracomunitari. Norme interne e internazionali*, Il Mulino, Bologna.
- Ambrosini, M. (2009), "Il mondo alle porte. Migrazioni internazionali e società locali", in Ambrosini, M., Buccarelli, F. (a cura di), *Ai confini della cittadinanza. Processi migratori e percorsi di integrazione in Toscana*, Franco Angeli (pubblicazione digitale: versione per dispositivi Kindle), Milano.
- Harendt, H. (1996), *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Roma.
- Basso, P. (2010), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Brunialti, A. (1882), "Assab. La prima colonia italiana", in *Nuova Antologia*, Seconda Serie, XXXIV, fasc. 13 (1 luglio 1882), pp. 132-147.
- Bucci, G. (2005), "Eguaglianza, immigrazione e libertà di circolazione nell'era della mondializzazione dell'economia", in Aa.Vv., *Studi in onore di G. Ferrara*, vol. I, Giappichelli, Torino, pp. 393-492.
- Carbonnier, J. (2004), *Sociologie juridique*, Quadrige/Puf, Paris.
- Chiti, M. P. (1988), "Circolare", in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, pp. 3-5.
- Ferrajoli, L. (2010), "Politiche contro gli immigrati e razzismo istituzionale in Italia", in Basso, P. (a cura di), *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Franco Angeli, Milano, pp. 115-125.
- Finelli, R., (2005), "Il diritto a una prassi futura", in Id., *Tra moderno e postmoderno. Saggi di filosofia sociale e di etica del riconoscimento*, Pensa Multimedia, Lecce, pp. 299-318.
- Fukuyama, F. (2003), *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Bur, Milano.
- Gallino, L. (2012), *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Laterza, Bari-Roma.
- Gjergji, I. (2013), *Circolari amministrative e immigrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Labanca, N. (2006), "La storiografia italiana sulle istituzioni coloniali", in Mazzacane, A. (a cura di), *Oltremare. Diritto e istituzioni dal Colonialismo all'età postcoloniale*, Cuen, Napoli, pp. 205-233.
- Lipsky (1980), *Street Level Bureaucracy*, Russel Sage, New York.
- Marshall, T. H. (2002), *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Bari-Roma.
- Morris, L. (2002), *Managing migration. Civic stratification and migrants' rights*, Routledge, London.
- Morris, L. (2006), *Rights: Sociological Perspectives*, Routledge, London-New York.
- Pastore, M. (1990), "Nuova legge sugli stranieri extracomunitari: disciplina innovativa o razionalizzazione dell'esistente", in *Questione giustizia*, n. 2, pp. 331-345.
- Pepino, L., Zancheta P. L. (1989), "L'Italia degli stranieri: il controllo amministrativo e penale", in *Questione Giustizia*, n. 3, p. 654-661.
- Sassen, S. (2004), *Le città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna.
- Zagato, L. (2011), *Cittadinanza a geometria variabile*, III. Ed., Cafoscarina, Venezia.
- Zincone, G. (1994), *Uno schermo contro il razzismo: per una politica dei diritti utili*, Donzelli, Roma.

Cittadinanza e nazionalità: il caso della Bosnia Erzegovina

CATERINA QUADRIO

1. OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE. L'ATTUALE BOSNIA ERZEGOVINA: NASCITA E COMPOSIZIONE

La Bosnia Erzegovina è tra gli Stati plurinazionali più atipici oggi esistenti. Appartenente alla Federazione delle Repubbliche socialiste della Jugoslavia (FRSJ), prima del conflitto che ne ha causato la dissoluzione, si caratterizzava per una peculiare multi etnicità, in base alla composizione della propria popolazione e per i modi in cui quest'ultima si distribuiva nel territorio. Tra il 1992 e il 1995, gli scontri armati e la crisi politica hanno completamente alterato la struttura del Paese. Dalla fine del conflitto, le relazioni tra le diverse nazionalità hanno causato frizioni e problemi, gestiti con difficoltà, sia a livello interno che internazionale. Infatti, la popolazione è suddivisa in numerosi gruppi 'etnici' e 'nazionali' e nonostante i correttivi posti in essere, lo Stato è in una condizione di stallo politico-istituzionale.

La Costituzione della Bosnia Erzegovina, prevista come quarto allegato agli accordi di pace di Dayton¹, all'articolo 1, I comma, asserisce che la Repubblica di Bosnia Erzegovina, definita con il nome di Bosnia Erzegovina, è la continuazione dello Stato precedente, pur essendo composta da due entità (*Entities* nel testo in-

¹ "General Framework Agreement for Peace" e relativi annessi in *International legal materials*, 1996, pp. 75 e ss.

glese), la Federazione di Bosnia Erzegovina, a maggioranza croata musulmana, e la *Republika Srpska* (Nikolić 2002)²; a queste si aggiunge il distretto di Brčko, creato attraverso la supervisione internazionale come singola unità amministrativa e di auto-governo locale. La federazione di Bosnia Erzegovina, a sua volta, è suddivisa in dieci cantoni, su base etnica. Dal punto di vista amministrativo e burocratico, l'intero apparato, quindi, conta tredici governi e parlamenti tra Stato centrale, cantoni della Federazione, *Republika Srpska* e distretto di Brčko, con un totale di più di 130 ministri per una popolazione che, all'ultimo censimento, risultava di circa tre milioni e settecentomila abitanti³.

La Costituzione costituisce un atto molto particolare, in quanto annesso a un trattato internazionale, e si discute se possa essere considerata come un atto di natura costituzionale autodeterminata e sovrana, dato che non è stato approvato da un competente organo costituente della Bosnia Erzegovina (Nikolić 2002, 189). Nel preambolo della Costituzione è riportato che «bosniaco-musulmani (definiti bosniacchi), croati e serbi, come popoli costitutivi (unitamente ad altri popoli) e i cittadini della Bosnia Erzegovina, con il presente atto, decidono che la Costituzione della Bosnia Erzegovina proclama quanto segue». Tuttavia la Costituzione è stata adottata da parte dei firmatari degli accordi di Dayton: la Bosnia Erzegovina, rappresentata da Alija Izetbegović che ne è stato presidente dal 1990 al 1996 e membro della Presidenza dal 1996 al 2000, la Croazia, il cui rappresentante era il suo presidente Franjo Tuđman, e la Repubblica federale di Jugoslavia, rappresentata dal suo presidente Slobodan Milošević; inoltre vi è stata la partecipazione dei rappresentanti dell'Unione europea, della Francia, della Germania, della Russia, della Gran Bretagna e degli Stati Uniti.

La grande influenza della comunità internazionale è evidente e pertanto non si può parlare della Costituzione come espressione della volontà dei tre popoli costitutivi. Essa venne inoltre approvata senza seguire alcun procedimento costituente. Analizzandone il contenuto dal punto di vista della teoria e della prassi costituzionale, essa risulta indebolita quale legge fondamentale dello Stato (Nikolić 2002, 190; Moratti 2004).

Il sistema costituzionale e il regime politico della Bosnia Erzegovina si basano sui principi proclamati dalla Costituzione, in parte nel suo preambolo. La formazione e l'ordinamento della Bosnia Erzegovina, in forma di Stato, sono fondati

2 Secondo l'opinione del giurista serbo Pavle Nikolić, nel caso dello Stato bosniaco non si può affermare la validità del principio della continuità, in quanto si è in presenza della costituzione di un nuovo Stato. Infatti, si è riconosciuto uno Stato che formalmente non esisteva e durante il conflitto le parti che lo componevano non costituivano lo Stato, ma erano controllate da differenti fazioni in lotta. A suo parere, quindi, non si può affermare l'esistenza di uno Stato bosniaco per il periodo 1991-1995. Si tratta di una continuità voluta dalla comunità internazionale, ma incompleta, appunto, perché non vi è stata la continuità interna tra la Repubblica socialista di Bosnia Erzegovina, che componeva la Federazione delle Repubbliche della Jugoslavia, e l'attuale formazione statale. Bisogna osservare, però, che lo Stato che venne riconosciuto dalla comunità internazionale nel 1992, ha mantenuto intatti i suoi confini nonostante la guerra.

3 Dati ricavati dal sito dell'Agenzia nazionale per la statistica della Bosnia Erzegovina, consultabile al sito internet: <http://www.bhas.ba/>

sulla convinzione che «democratic governmental institutions and fair procedures best produce peaceful relations within a pluralist society» (Preambolo). La Bosnia Erzegovina è un «democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections» (art. 1 comma II). Tuttavia la Costituzione contiene un esplicito riferimento agli *standard* e alle norme di diritto internazionale (art. II e preambolo), dichiarando in particolare la prevalenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo su «ogni altra legge». Nonostante ciò, l'assetto costituzionale ha comportato la cristallizzazione delle spinte nazionalistiche scaturite dal conflitto.

Appare quindi utile analizzare gli eventi che nella storia recente hanno interessato la Bosnia Erzegovina utilizzando il principio di nazionalità quale punto di osservazione.

2. PRINCIPIO DI NAZIONALITÀ E DIRITTI DI CITTADINANZA

L'idea di nazione come origine comune che definisce l'esistenza e l'identità di un gruppo sociale è di formulazione antica⁴, ma è con il Romanticismo (Chabod 2002) e lo storicismo giuridico che la nazione diventa il fondamento legittimante l'esercizio della sovranità e sua giustificazione, sancendo lo stretto legame esistente tra sovranità nazionale, rappresentanza politica e principio di maggioranza (Chabod 2002, 20-21). Gli elementi costitutivi dello Stato moderno sono ritenuti, secondo una concezione tradizionale, sovranità, territorio e popolo (Hobsbawm 2002, 88; Grilli di Cortona 2003, 102 e ss.). La sovranità si riferisce al potere, esercitato autonomamente e non dipendente da nessun altro potere, al quale è sottoposta la comunità politica. L'autorità sovrana, cui spetta l'esercizio del potere e l'organizzazione dell'ordinamento, si esercita su un territorio e una popolazione. I singoli, che costituiscono il terzo elemento dello Stato, sono i destinatari di diritti e obblighi (Cossutta 1999, 63; Grilli di Cortona 2003, 47). La cittadinanza diviene il concetto inclusivo che regola il rispetto dei doveri e il godimento dei diritti, come pure la possibilità di scelta della rappresentanza nell'ordinamento attraverso il voto (Grilli di Cortona 2003, 50).

La cittadinanza riveste notevole importanza quale presupposto per l'attribuzione di categorie particolari di diritti, nello specifico, politici e civili ed è stata tradizionalmente considerata materia rientrante nella competenza esclusiva dei singoli Stati (Clerici 1989, 113; Romanelli Grimaldi 1988, 4). Tuttavia, a livello internazionale, sono stati posti dei limiti a questa competenza, anche tramite norme internazionali consuetudinarie che si impongono *erga omnes* nella comunità internazionale.

Nel secondo dopoguerra, si è avvertita la necessità di aggiungere ai tradizionali diritti individuali, in particolare di libertà e uguaglianza, nuovi diritti col-

⁴ Etimologicamente il termine deriva da *natio-nascor* (nascita-nascere) e implica il riferimento a un'origine comune, che può costituire indicazione di un originario legame di sangue.

lettivi (Facchi 2001, 21). Relativamente a cittadini che si riconoscono per cultura, tradizioni, lingua e religione come appartenenti a un gruppo numericamente inferiore rispetto alla maggioranza della popolazione di uno Stato, cominciano a delinearsi forme di tutela, si promuovono politiche e comportamenti tesi a salvaguardare i caratteri costitutivi delle comunità all'interno dello Stato e diritti che siano riconosciuti ed esercitabili dalla collettività stessa (Facchi 2001, 21 e 95; Zanghì 1993, 417).

La definizione di diritto collettivo sottintende, però, l'esigenza del riconoscimento di comunità nazionali minoritarie e il bisogno di misure concrete. Queste ultime possono determinare richieste di autogestione, autonomia, spazi di libertà nell'ordinamento statale, provocando a volte contrasti e resistenze da parte delle autorità statali. La definizione stessa di gruppo minoritario ha avviato un dibattito a livello internazionale che non ha ancora ottenuto soluzioni univoche.

Con riferimento al caso bosniaco, in presenza di tre distinte nazionalità e di diversi gruppi minoritari, si potrebbe individuare come forma di garanzia avanzata la tutela dell'identità politica di ogni comunità nazionale, quale quella attuata da parte dello Stato per tramite dell'autonomia e dell'autogoverno. Questi ultimi prevedono che da un lato la nazione maggioritaria, all'interno di uno Stato, rinunci a identificarsi in maniera esclusiva con lo Stato stesso, dall'altro che i gruppi nazionali minoritari limitino le rivendicazioni secessioniste in modo da permettere, nell'eterogeneità, lo sviluppo e la realizzazione dello Stato in ambito istituzionale.

Le disposizioni che riguardano le minoranze nazionali – da quelle contenute nel Patto sui diritti civili e politici⁵ a quelle della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali⁶ – non annoverano, però, l'autonomia tra gli strumenti di protezione delle minoranze, anche se la Convenzione quadro contempla forme di tutela di diritti collettivi oltre che individuali (Conetti 2006, 3658 e ss.). L'autonomia, peraltro, si contraddistingue come un istituto del diritto interno e non del diritto internazionale. A spingere gli Stati verso soluzioni di decentramento e di autonomia sono ragioni che derivano dall'evoluzione dei rapporti interni fra le sue componenti. Nel caso in cui lo Stato si caratterizzi per la forte presenza di gruppi di nazionalità differente (come nel caso bosniaco), è nella visione di un'organizzazione statale multiculturale e multinazionale che può realizzarsi la pacifica convivenza, in cui le singole identità locali possono formare una realtà comune nei confronti dello Stato, a prescindere dal gruppo di appartenenza. Alla soluzione federale si giunge attraverso un'organizzazione

5 “Resolution 2200A (XXI)”, in *United Nations Treaty Series*, vol. 999, pp. 171 e ss., reso esecutivo in Italia con l. n. 881 del 25 ottobre 1977, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 333, s.o. del 7 dicembre 1977.

6 “Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali”, Strasburgo I febbraio 1995, *Series Treaties Council of Europe* (STCE), n. 157 entrata in vigore il I febbraio 1998 consultabile al sito <http://conventions.coe.int/Treaty/>, legge di autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia del 28 agosto 1997, n. 302 (*Gazzetta Ufficiale* n. 215, s.o., del 15 settembre 1997).

politica, nella quale le attività di governo sono divise tra governi delle entità federate e un governo centrale, di modo che ciascuna struttura istituzionale abbia propri settori di competenza, all'interno dei quali possa assumere decisioni (Reposo 1993, 3; Grilli di Cortona 2003, 67). Tale disegno, però, proprio in Bosnia Erzegovina, risulta di difficile realizzazione.

2.1 *Il sistema federale jugoslavo*

Nella Repubblica federativa socialista di Jugoslavia (Rfsj) la forma federale adottata si caratterizzava per diversi aspetti di originalità. La Rfsj venne creata a seguito del secondo conflitto mondiale sotto la guida del maresciallo Josip Bros Tito, che aveva condotto la guerra di liberazione partigiana nei territori del vecchio Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, e che aveva ottenuto l'avallo della comunità internazionale, come capo di una nuova entità statale, prima sotto la guida politica del Cominform, poi, dopo il 1948, come *leader* di un Paese indipendente definito non allineato. La forma federale prescelta, per riunire in un'unica istituzione statale le diverse entità che la componevano, ha rappresentato un risultato innovativo, che ha resistito per cinquant'anni nonostante le molteplici spinte centrifughe presenti al suo interno.

Il carattere centralistico dei regimi comunisti, in generale, e del sistema socialista jugoslavo, in particolare, riuscì a neutralizzare inizialmente tutte le potenzialità autonomiste stabilite dalla Costituzione: era un federalismo che faceva da cornice a un sistema politico in grado di condizionare i comportamenti degli attori interni. D'altra parte il partito unico, l'ideologizzazione dei processi costituzionali, i poteri militari unificati e la figura carismatica del maresciallo Tito rendevano tale federalismo più centralizzato di quanto stabilito costituzionalmente e di quanto sarebbe tollerabile nel quadro dalla stessa definizione di federalismo.

Altra particolarità del sistema jugoslavo, che comportò non poche difficoltà al momento dello smembramento di cui lo Stato federale fu oggetto, era la disciplina della cittadinanza.

Nella Repubblica Federativa Socialista Jugoslava, lo *status* di cittadino si articolava in tre livelli. La cittadinanza jugoslava era garantita a chiunque nascesse da genitori jugoslavi. Grazie a essa si accedeva, in linea di principio, a tutti i diritti civili e politici. Vi era poi un'ulteriore istituzione, la «cittadinanza di una Repubblica», in base alla quale le persone venivano formalmente iscritte nel Registro dei cittadini di una delle sei Repubbliche, che costituivano, fino al 1991, lo Stato federativo jugoslavo. Lo *status* della «cittadinanza di una Repubblica» era poco conosciuto dalla gente comune (Zorn 2003, 93), anche se venne introdotto con la Costituzione federale del 1974 e poi recepito all'interno delle Costituzioni delle singole Repubbliche. Moltissime persone erano infatti completamente ignare di quale fosse la loro condizione in quanto «cittadini di una Repubblica». Tale classificazione era, invece, registrata negli archivi di polizia, dove veniva integrata

da un'ulteriore informazione relativa alla cosiddetta «identità etnica»⁷. Vi era, infine, un terzo livello, determinante sotto il profilo dei diritti civili, ma sconosciuto al di fuori del contesto federativo, multi-nazionale e multi-culturale della Repubblica jugoslava: la cosiddetta «residenza permanente» (*stalno prebivališće*). La «residenza permanente» era una prerogativa che consentiva di fruire della quasi totalità dei diritti civili: casa, lavoro, istruzione, assistenza sanitaria. Solo attraverso essa i cittadini jugoslavi diventavano 'cittadini' nel pieno senso del termine, secondo un'accezione di 'cittadinanza' funzionale e relazionale e non d'appartenenza 'etnica o nazionale'. Grazie a questi tre livelli i diritti civili basilari erano garantiti in egual misura a tutti gli individui. In base alla «residenza permanente», e non all'iscrizione nel Registro dei cittadini di una Repubblica, quanti erano in possesso della cittadinanza jugoslava potevano esercitare il diritto di voto nei *referendum* e alle elezioni amministrative. Tuttavia, al momento della dissoluzione della Jugoslavia, questo triplice livello di cittadinanza ha creato non poche difficoltà agli individui con residenza permanente diversa dalla cittadinanza di una delle Repubbliche socialiste.

Inoltre il federalismo socialista jugoslavo presentava altri aspetti di criticità. A livello federale vi era un inefficace sistema di esecuzione delle decisioni e mancavano strumenti per l'applicazione delle leggi.

2.2 La crisi jugoslava

Con gli anni Ottanta del secolo scorso, in un contesto reso difficile dalla morte di Tito, dalle incertezze economiche e dal malcontento politico, i conflitti fra le nazionalità si fecero più marcati. L'alto tasso di disoccupazione, l'inflazione galoppante, l'ingente debito estero erano tutti elementi che ostacolavano l'assunzione di decisioni forti da parte del governo federale in un'atmosfera di crescenti disagi tra le Repubbliche, che richiedevano sempre maggiore libertà rispetto alle ingerenze del potere centrale. Per altro, i differenti livelli di sviluppo economico, tra il nord più avanzato e ricco di risorse e il meridione più arretrato, accentuavano le difficoltà di convivenza fra le repubbliche. Nel 1989, il Kosovo e la Vojvodina vennero private delle forme di autonomia che erano state loro attribuite in precedenza; con ciò la Serbia acquistò un enorme potere in seno alla presidenza collettiva, dove le diverse componenti avevano potere di veto sulle delibere.

Il presidente della Serbia, Milošević, puntava a una riforma della struttura statale, individuando nei meccanismi federali di assunzione delle decisioni

⁷ Nella Costituzione della RFSJ del 1963 si affrontò la questione nazionale, introducendo il termine nazionalità (*narodnost*) al posto di minoranze nazionali (*nacionalne manjine*) e riaffermando la condizione di Stato multinazionale alla base del federalismo. I popoli di Jugoslavia vennero riconosciuti come fondanti la federazione e a ogni cittadino venne riconosciuto il diritto di esprimere la propria nazionalità. Tuttavia tali provvedimenti non furono sufficienti a contenere le istanze nazionalistiche all'interno dello Stato e nel 1974, a seguito di nuove proteste in Croazia, si adottò un sistema misto federale-confederale per cercare di prevenire ulteriori tendenze anticentraliste.

l'ostacolo al rilancio del Paese. Ciò provocò le resistenze della parte slovena che, invece, esigeva maggiore autonomia e mirava a una riforma dello Stato in senso confederale. Le tensioni politiche portarono allo scioglimento della Lega dei comunisti, il partito unico che per quarant'anni aveva costituito il fattore di coesione del Paese, mentre provvedimenti presi a livello federale che non venivano accolti dalle Repubbliche settentrionali. Queste ultime indissero, prima, libere elezioni e, in seguito, un *referendum* per l'indipendenza, che venne accolto con favore dalla popolazione. Sulla spinta di tale consultazione, non si giunse a un accordo tra le Repubbliche, come auspicato da parte slovena, per riprendere il dialogo per la definizione di un nuovo assetto istituzionale e ciò rese inevitabili l'acuirsi della crisi e lo smembramento della federazione.

Mentre la crisi slovena si risolse in poco tempo, il governo centrale serbo non era disposto a subire la perdita dei territori di Croazia e Bosnia Erzegovina, nell'ambito dei quali risiedeva un'alta percentuale di popolazione di nazionalità serba. La Comunità internazionale cercò di intervenire per ricomporre la crisi in modo pacifico, ma tutti i tentativi si rivelarono infruttuosi. L'ampliarsi del conflitto fu inarrestabile e aspro per quasi quattro anni. La guerra si concluse nel 1995 con la stipulazione dei già citati accordi di Dayton.

2.3 *Questioni di cittadinanza e rappresentanza politica nella 'nuova' Bosnia Erzegovina*

La Costituzione della Bosnia Erzegovina non definisce lo Stato come federale in senso stretto, né offre gli elementi necessari per precisarne la natura. I rapporti tra la Bosnia Erzegovina e le entità che la compongono, la distribuzione delle competenze all'interno di tali rapporti e lo *status* delle diverse componenti non forniscono basi affidabili per una definizione che ne chiarisca la natura, mentre le entità hanno alcune caratteristiche che spingono a considerarle Stati, anche se privi di soggettività internazionale.

La Costituzione della Bosnia Erzegovina prevale sulle Costituzioni delle due entità; queste ultime sono tenute ad adeguare le proprie Costituzioni e leggi alla Costituzione e alle leggi della Bosnia Erzegovina. A stabilire la costituzionalità delle norme delle entità rispetto alla Costituzione centrale è la Corte costituzionale. Al momento della stipulazione degli accordi di pace, le entità avevano proprie polizie e forze armate, vi era totale separazione dei poteri, confini fissi e cittadinanza differente; si può ritenere pertanto che le entità avessero alcune caratteristiche proprie di uno Stato, senza essere soggetti internazionali. Le entità possedevano, e per alcuni aspetti possiedono ancora, una posizione di rilievo all'interno della Bosnia Erzegovina; una posizione che superava quella solitamente riconosciuta alle unità federali⁸.

⁸ In proposito una delle questioni più controverse, nel dibattito politico bosniaco, è la creazione di un unico ministero della difesa. La costituzione di tale dicastero è uno dei prerequisiti richiesti dall'Unione Europea per la stipulazione degli Accordi di associazione e stabilizzazione, però su questo punto i rappresentanti politici delle due entità non riescono a trovare un

La Bosnia Erzegovina non è, però, una confederazione, in quanto dispone di un'organizzazione completa dei poteri e non è formata attraverso l'accordo di Stati sovrani e indipendenti. In realtà, si tratta di una forma di Stato atipica, molto complessa, dalla costruzione asimmetrica, composta da due parti: una federale e una unitaria, con un legame debole tra il potere centrale e il potere delle parti di cui è composta. Anche la forma di governo è atipica. Nella Costituzione il fattore più rilevante concernente l'organizzazione dei poteri è la tendenza a realizzare, nella struttura degli organi e nella loro attività, la parità dei diritti dei tre popoli costituenti: bosniacchi, croati e serbi. Ad, esempio, nel 2006, in uno dei tentativi effettuati per snellire la struttura di governo, si è dato forte valore alla presidenza collegiale, a composizione tripartita, che resta in carica quattro anni con turni di otto mesi per ciascun rappresentante al vertice. I tre nuovi co-presidenti sono accomunati dal fatto di essere stati prescelti all'interno delle rispettive comunità d'appartenenza⁹. Rimangono evidenti i richiami alla differente appartenenza etnico-confessionale e tale assetto non garantisce unità di intenti sul progetto di riforma istituzionale.

In effetti, la composizione multi-etnica e multi-religiosa della popolazione ha costituito il principale nodo da affrontare nella costruzione della struttura costituzionale e giuridica della comunità statale. La soluzione trovata a livello costituente si è limitata all'enunciazione di un generale divieto di discriminazione, senza fare riferimenti specifici a diritti da riservarsi a particolari gruppi. In effetti la questione fondamentale non riguarda, appunto, la presenza di minoranze, bensì quella delle nazioni costitutive, cioè la bosniaco-musulmana, la croato-bosniaca e la serbo-bosniaca. Ai gruppi minoritari è stata dedicata una legge del 2003¹⁰, adottata grazie al sostegno della Commissione di Venezia¹¹, che

accordo. La struttura statale delineata, nell'Accordo di Dayton sembra indicare che i contraenti abbiano scelto di concentrare il potere nelle diverse entità che compongono lo Stato, piuttosto che assegnarlo al centro con lo scopo prioritario di giungere a un accordo e alla pace in breve tempo, per poter organizzare velocemente le elezioni democratiche e affermare l'avvio della stabilizzazione della regione. La presenza internazionale sul territorio bosniaco ha, però, modificato negli anni le sue prospettive spingendo a una successiva centralizzazione dei poteri.

9 Con la particolarità, considerata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (EDU) come discriminatoria, che il presidente della parte serba della popolazione può essere eletto solo dalla popolazione residente nella *Republika Srpska*, così come i due presidenti croato-bosniaci e bosniaci musulmani solo dalla popolazione della Federazione croato-musulmana, mentre gli appartenenti alle diverse minoranze nazionali della popolazione non hanno la possibilità di candidarsi.

10 *Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, Godina VII – Broj 12, Utorak, 6 maja 2003. godine, Sarajevo.

11 La Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, creata nel 1990, è l'organismo del Consiglio d'Europa che assiste gli Stati nel consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche, attraverso l'analisi di proposte di nuove Costituzioni e leggi e fornendo pareri su eventuali modifiche e migliorie. Composta da esperti indipendenti di fama internazionale per la loro esperienza nelle istituzioni democratiche o per il loro contributo allo sviluppo del diritto e della scienza politica, viene chiamata Commissione Venezia dal luogo in cui si riunisce.

dà attuazione a quanto previsto nella Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, ma non contempla forme di rappresentanza speciale per le minoranze.

2.4 Questioni di nazionalità e cittadinanza nelle due entità e i correttivi giurisprudenziali posti dalla Corte costituzionale bosniaca

Per quanto concerne, invece, le Costituzioni delle entità che compongono la Bosnia Erzegovina, bisogna considerare che esse sono il frutto dell'opera, in ciascuna delle due entità, di assemblee costituenti indipendenti¹²; per questa ragione, il principio di nazionalità è una componente molto importante in entrambi i testi.

Nella Costituzione della Federazione croato-musulmana, i croati e i bosniaco-musulmani vengono indicati come i popoli costituenti la Federazione insieme agli «altri»; la lingua bosniaca e la lingua croata a caratteri latini sono indicate come lingue ufficiali, mentre le altre lingue parlate all'interno dei confini della Federazione sono definite lingue «aggiuntive», che possono essere rese ufficiali solo in seguito a un successivo passaggio legislativo, che richiede l'approvazione della maggioranza dei delegati bosniacchi e croati nella Camera del popolo (art. IV. A. 18 e art. IV. B. 6). Il Presidente e il vicepresidente della Federazione possono essere solo un bosniaco-musulmano o un croato-bosniaco, come pure il presidente della Camera del popolo (art. IV. A. 8). Le decisioni del parlamento e del governo della federazione sono strettamente vincolate agli interessi vitali del popolo della Federazione (bosniacchi e croati), i membri della Camera del Popolo (*Dom narodna*) possono stabilire che un loro interesse vitale è violato se i membri della categoria «altri» hanno posto obiezione a una delibera che aveva per oggetto questioni rilevanti per uno dei due popoli della Federazione (art. IV. C. 8 (2) della Costituzione della Federazione di Bosnia Erzegovina). Viene stabilito, inoltre, che la composizione della polizia, del governo cantonale e degli organi a esso collegati debbano mantenere la struttura nazionale del cantone stesso (art. V. 1. 2. (2) - 3. 8. (5) - 10.).

Anche la Costituzione della *Republika Srpska* (RS) è connotata da forti riferimenti nazionali¹³. Il preambolo si apre con l'enunciazione del diritto naturale, inalienabile e non cedibile del popolo serbo all'autodeterminazione, la menzione della secolare lotta del popolo serbo per l'indipendenza e la libertà dello Stato e la proclamazione del diritto di «link its State completely and tightly with other States of the Serb people». I riferimenti al principio di nazionalità

12 Le Costituzioni delle due entità sono antecedenti alla conclusione del conflitto. La Costituzione della Federazione croato-musulmana è stata approvata il 30 marzo 1994, dopo che, a seguito dell'intervento americano, si era giunti alla firma degli Accordi di Washington e alla creazione di un'unione croato-musulmana. La Costituzione della *Republika Srpska* è stata adottata il 28 febbraio 1992.

13 La prima Costituzione del nuovo Stato autoproclamatosi indipendente fu adottata dall'assemblea costituente della *Republika Srpska*; la stessa Costituzione fu modificata e integrata, realizzando completamente, in tal modo, il nuovo Stato.

tà sono presenti anche negli articoli riguardanti i principi fondamentali: l'articolo 1 afferma che «the Republic of Srpska shall be the State of Serb people and of all its citizens»; all'articolo 4, viene sancito il diritto di stabilire speciali relazioni con lo Stato serbo; come lingua ufficiale viene definita all'articolo 7 la lingua serba in caratteri cirillici (art. 7), mentre le altre lingue possono essere considerate ufficiali secondo quanto stabilisce la legge specifica in merito. Viene proclamata la libertà di culto, ma ai commi tre e quattro dell'articolo 28 si afferma: «3. The Serbian Orthodox Church shall be the church of the Serb people and other people of Orthodox religion. 4. The State shall materially support the Orthodox church and it shall co-operate with it in all fields and, in particular, in preserving, cherishing and developing cultural, traditional and other spiritual values».

La forte connotazione nazionalistica delle due Costituzioni portò, il 12 febbraio 1998, Alija Izetbegović, allora Presidente della Repubblica di Bosnia Erzegovina, a presentare un ricorso alla Corte costituzionale in cui venivano sollevate questioni di legittimità su oltre ottanta disposizioni. La sentenza pronunciata dalla Corte nel 2000 offre una delle più complesse e articolate analisi giurisprudenziali delle questioni legate alla coesistenza di gruppi diversi nel quadro dei valori fondamentali di uno Stato paritario plurinazionale¹⁴. Nel ricorso si richiedeva la valutazione di costituzionalità di alcuni articoli della Costituzione della *Republika Srpska* e della Costituzione della Federazione croato-musulmana rispetto alla Costituzione della Bosnia Erzegovina¹⁵. La Corte si pronunciò su tutte, o quasi, le questioni fondamentali che stanno alla base di una democrazia plurinazionale come la normatività della Costituzione, il concetto di «popolo» (costitutivo), il diritto all'autodeterminazione, l'appartenenza a una minoranza, la struttura federale dello Stato e, non ultima, la rappresentanza politica dei gruppi e delle minoranze¹⁶.

La Corte costituzionale adottò quattro decisioni parziali: la prima su alcuni non trascurabili aspetti terminologici, la seconda sul più delicato tema delle fonti, la terza sulla questione dei rapporti tra popoli costitutivi e le eventuali discri-

14 "Ustavni Sud Bosnia Herzegovina", 14 settembre 2000, sent. U-5/98 in *Službeni glasnik* (Bollettino ufficiale) n. 23/2000, testo consultabile all'indirizzo: www.ustavnisud.ba/english/default.htm.

15 La Corte accolse il ricorso ai sensi dell'articolo VI. 3 della Costituzione della Bosnia Erzegovina in cui si stabilisce che la Corte costituzionale ha esclusiva giurisdizione nel decidere tutte le controversie che sorgono, in merito alla Costituzione, tra le entità o tra la Bosnia Erzegovina e un'entità o entrambe le entità o tra le istituzioni interne alla Bosnia Erzegovina.

16 Tra le disposizioni eccepite nella Costituzione della *Republika Srpska* vi erano, in particolare, la previsione del diritto all'autodeterminazione del popolo serbo, la definizione della *Republika Srpska*, le relazioni preferenziali «con altri Stati del popolo serbo», l'ufficialità della lingua serba e dell'alfabeto cirillico, il sostegno statale alla chiesa ortodossa, le limitazioni al diritto di proprietà, le competenze dell'entità in tema di difesa e relazioni internazionali, la creazione di una propria banca nazionale. Con riferimento alla Costituzione della Federazione croato-musulmana, si contestavano la previsione di bosniaci e croati come popoli costituenti l'entità, l'ufficialità delle lingue bosniaca e croata e previsioni analoghe a quelle della *Republika Srpska* in materia di difesa e rapporti internazionali.

minazioni operate dalle Costituzioni della *Republika Srpska* e dalla Federazione croato-musulmana, l'ultima sulla questione religiosa e il problema dell'organizzazione costituzionale della difesa. La terza è quella che più da vicino concerne l'oggetto del presente scritto.

La Corte stabilì che solo lo Stato bosniaco può affermare la propria esistenza dal punto di vista del diritto internazionale come Stato con le proprie articolazioni interne e con i confini internazionalmente riconosciuti (parr. 28 e ss). Inoltre sostenne anche che la scelta del termine entità era stata fatta a sostegno della struttura federale dello Stato e affermò l'incostituzionalità del preambolo e degli articoli 1-7 e 28 della Costituzione della *Republika Srpska*. Nel soffermarsi sulla definizione di popolo, oltretutto, ribadì gli obblighi di non discriminazione verso i popoli costitutivi che si trovino di fatto in una posizione di minoranza nel territorio in cui vivono o abbiano intenzione di rientrare nei luoghi da cui erano fuggiti¹⁷. Sulla base del principio di non discriminazione, furono considerati incostituzionali anche alcuni articoli della Costituzione della Federazione croato-musulmana.

Non potendo approfondire ulteriormente, in questa sede, il contenuto della sentenza, è utile osservare che la dottrina (Palermo 2000, 1479 e ss.; Gambini 2001, 471 e ss.) considera la sentenza di grande rilevanza per le tecniche di interpretazione cui la Corte ha fatto ricorso, tecniche importanti dal punto di vista comparatistico. Grazie a queste, in un contesto di costante interazione tra fonti internazionali e fonti interne, nella sentenza fu ribadita la natura democratico-consociativa dello Stato, con particolare riferimento alla definizione di «forma di Stato multietnica» e come previsto dalla Costituzione di Dayton, e se ne riconobbe la necessaria applicazione anche alle due entità.

Si deve, comunque, notare che la decisione venne adottata a strettissima maggioranza (cinque voti favorevoli e quattro contrari) e che i giudici rimasti in minoranza espressero tutti un'opinione dissenziente. Non fu casuale, inoltre, che il relatore fosse uno dei tre giudici di nomina internazionale e che, nel corso della disamina, due giudici della Bosnia Erzegovina si dimisero. La decisione fu, infatti, frutto della composizione mista della Corte costituzionale bosniaca caratterizzata da una maggioranza della componente internazionale. Tale circostanza può far ipotizzare che, forse, una Corte formata da soli giudici locali da un lato non sarebbe riuscita a giungere a una sentenza, dall'altro non sarebbe mai giunta a un simile risultato. Come avviene nelle altre istituzioni statali che a tutt'oggi risultano bloccate dai veti incrociati dei tre gruppi, anche una Corte priva della componente internazionale difficilmente avrebbe potuto svolgere appieno i compiti che le erano assegnati.

Infatti, le modifiche alle costituzioni sono giunte a compimento solo in seguito all'intervento, durante il primo decennio successivo alla pronuncia, dell'Alto rappresentante delle Nazioni Unite, confermando quanto le forze politiche

¹⁷ Grande rilevanza nel processo di pacificazione e stabilizzazione del Paese è stata data al ritorno degli sfollati nelle aree di residenza prima del conflitto.

democraticamente elette non fossero orientate a modificare l'assetto stabilito al termine del conflitto tra le diverse entità.

Nel corso degli anni la Corte costituzionale bosniaca ha modificato il suo orientamento, limitando il suo intervento innovatore riguardo la questione nazionale e dichiarando non ammissibili diversi casi successivi¹⁸. Solo nel marzo 2015 ha dichiarato per la prima volta che il sistema elettorale di entrambe le entità, basato sul meccanismo del federalismo etnico, è incompatibile con il principio di non discriminazione espresso all'articolo 2 comma quarto della Costituzione e con l'articolo 1 del Protocollo n. 12 della Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali¹⁹.

Precedentemente, tutti i ricorsi riguardanti la legge elettorale erano stati dichiarati inammissibili. Pertanto la pronuncia del 2015 si pone come un cambiamento rilevante nelle condotte giurisprudenziali bosniache. Tuttavia è opportuno osservare che se da un lato vi è un approccio più progressista alla materia, che si concretizza nell'attribuzione di un ruolo speciale alla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU) nel sistema legislativo bosniaco, dall'altro non si superano le contraddizioni precedenti poiché, per risolvere l'incoerenza della Costituzione e della legge elettorale rispetto alla CEDU, la Corte si rimette alle valutazioni del Parlamento²⁰. Il fatto che la Corte costituzionale abbia ceduto al Parlamento tale competenza rende manifesto lo stallo in cui si trova il sistema decisionale bosniaco²¹.

2.5 *La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi Finci-Sejdić: i diritti di cittadinanza*

Come appena accennato, nelle questioni concernenti la rappresentanza politica delle diverse nazionalità che compongono lo Stato ha avuto un ruolo non secondario la Corte europea dei diritti dell'uomo. Infatti, gli articoli della Costituzione che definiscono i serbi, i croati e i bosniacchi come i popoli costitutivi lo Stato, i cui rappresentanti hanno il diritto di sedere alla Presidenza e alla Camera dei popoli²², hanno originato il ricorso presentato alla Corte europea dei diritti dell'uomo da parte di un membro della comunità ebraica (Finci) e di uno della co-

18 "Ustavni Sud Bosnia Hercegovina", 31 marzo 2006, sent. U-5/04 e 26 maggio 2006 sent. U-13/05, testi consultabili all'indirizzo: www.ustavnisud.ba/english/default.htm.

19 "Ustavni Sud Bosnia Hercegovina", 16 marzo, sent. U-17/14 in Službeni Glasnik, testo consultabile all'indirizzo: www.ustavnisud.ba.

20 Tali incoerenze erano, per altro, già evidenziate nella sentenza della Corte di Strasburgo del 2009 (Corte EDU, 22 dicembre 2009, ricorsi n. 27996/06 e 34836/06, *Finci e Sejdić c. Bosnia Ercegovina*, consultabile all'indirizzo www.coe.int).

21 "Ustavni Sud Bosnia Hercegovina", 16 marzo, sent. U-17/14, par. 74 e ss.

22 Come già ricordato l'articolo 5 della Costituzione stabilisce che un rappresentante per popolo siede alla Presidenza e governa a rotazione; la Camera dei popoli, *Dom Narodna*, è composta cinque rappresentanti per ogni popolo per un totale di quindici.

munità Rom (Sejdić)²³. Essi lamentavano la violazione dell'articolo 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dell'articolo 3 (diritto a libere elezioni) del primo protocollo alla Convenzione e dell'articolo 1 (divieto generale di discriminazione) del dodicesimo protocollo alla Convenzione con riferimento agli articoli 5 e 7 della Costituzione in merito al sistema elettorale, che preclude la possibilità di candidatura agli organi rappresentativi centrali a tutti i gruppi nazionali che non rientrano nei popoli costitutivi in ragione dell'appartenenza etnica o religiosa²⁴. Nonostante la Costituzione abbia definito il primato della Convenzione sul diritto interno e la Corte costituzionale sia stata chiamata a pronunciarsi sui contenuti delle Costituzioni delle singole entità proprio in riferimento alla definizione di popolo, di Stato multietnico e del principio di non discriminazione, i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno stabilito, nel 2009, che i ricorrenti vanno considerati vittime di discriminazione e che lo Stato è responsabile per non aver modificato la Costituzione in modo da renderla compatibile con i diritti previsti dalla Convenzione²⁵.

Nella sentenza si afferma che un comportamento è privo di «giustificazione oggettiva e ragionevole» quando «does not pursue a “legitimate aim” or that there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aimsought to be realised» (§ 42). Secondo la Corte si è di fronte a un'ipotesi di «ethnic discrimination» che «has been held to be a form of racial discrimination» (§ 32); tale discriminazione è ritenuta, a causa delle sue pericolose conseguenze, molto grave e impone un coinvolgimento attivo delle autorità statali e una loro forte reazione (§ 43). La Corte non dimentica le ragioni che hanno portato alla creazione del particolare assetto bosniaco, ammettendo che l'introduzione di siffatta norma ha avuto lo scopo di mettere fine alla guerra e di ristabilire la pace all'interno del Paese (§ 34), ma osserva che allo stato attuale tale previsione non ha più ragion d'essere, come dimostrato dall'adesione della Bosnia Erzegovina all'ONU e soprattutto al Consiglio d'Europa con la conseguente ratifica della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali²⁶.

Il governo della Bosnia Erzegovina non è, però, riuscito a trovare un accordo politico in merito alla possibile riforma dell'assetto istituzionale. Lo Stato è attraversato da crisi endemiche, dovute a gravi periodi di incertezza istituzionale

23 Corte EDU, 22 dicembre 2009, ricorsi n. 27996/06 e 34836/06, *Finci e Sejdić c. Bosnia Erzegovina*, cit. I due ricorrenti avevano ricoperto importanti cariche pubbliche, uno come ambasciatore della Bosnia Erzegovina in Svizzera e l'altro come osservatore della condizione dei Rom in Bosnia Erzegovina per conto della Missione OSCE.

24 Tali gruppi vengono definiti nella Costituzione come *ostali* – 'gli altri', 'i rimanenti' – e, però, costituiscono quasi l'otto per cento della popolazione totale.

25 Sebbene la Costituzione della Bosnia Erzegovina sia un allegato a un trattato internazionale, il potere di modifica è riservato alla Camera dei popoli.

26 Corte EDU, 22 dicembre 2009, ricorsi n. 27996/06 e 34836/06, *Finci e Sejdić c. Bosnia Erzegovina*, cit., parr. 47-48-49.

con vuoti di rappresentanza, legati alla difficoltà di formare coalizioni di governo (Rossini 2012)²⁷ e al costante immobilismo, causato dal sistema dei veti posti all'adozione di ogni atto, che affligge l'esecutivo e la presidenza²⁸. Questa situazione ha portato la Commissione europea a stabilire il termine del 31 agosto 2012²⁹ per l'adozione di una nuova Costituzione. Tuttavia tale termine non è stato rispettato e questo ha provocato un forte rallentamento al processo di integrazione dello Stato nell'Unione europea è risultato a lungo compromesso. Le elezioni politiche si susseguono ogni quattro anni e i due elementi che le caratterizzano maggiormente sono il preoccupante assenteismo dell'elettorato e una costante preferenza riservata a partiti di matrice nazionalista.

Se il mondo della politica appare incapace di avviare un efficace mutamento, la società civile appare, però, in fermento. Nella primavera del 2014 vi sono state massicce proteste che hanno animato le piazze delle maggiori città. Le manifestazioni esprimevano il malcontento per la fallimentare gestione politica e chiedevano, a volte ottenendole, le dimissioni dei rappresentanti politici (Rossini 2014, 6; Trogu 2014).

L'altra opzione sul campo è quella della divisione del Paese, ipotesi ventilata spesso dai capi dei partiti politici più estremisti sia croati che serbi. Questa soluzione non risulta però più sostenibile, in seguito all'ingresso nell'Unione europea della Croazia e alla candidatura all'ingresso della Serbia.

Così, la revisione del sistema costituzionale rimane aperta, proprio in ragione della stasi permanente che affligge il sistema politico bosniaco. A ciò si aggiunge che i ministri degli esteri dei 28 Paesi dell'Unione europea, nel marzo del 2015, hanno dato il via libera all'accordo di stabilizzazione e associazione con la Bosnia Erzegovina, rinviando così la condizionalità della sentenza Sejdić-Finci e considerando le proteste del 2014 solo la manifestazione di un disagio economico, invece che la richiesta di un radicale cambiamento politico.

Questa scelta, ampiamente criticata, mette in luce l'ennesimo caso di incoerenza della politica europea in generale e dell'Unione europea in particolare nei confronti della Bosnia Erzegovina e dell'inutilità di soluzioni 'facili' a fronte dell'intrico politico bosniaco che, avvilito su se stesso, persevera nel lasciare lo Stato nella totale immobilità (Denti 2015)³⁰.

27 «Le ultime elezioni si sono tenute nell'ottobre del 2010, ma il governo è stato formato solo quattordici mesi dopo, al termine di lunghe consultazioni tra le diverse forze politiche, una volta instaurato l'esecutivo questo è durato solo cinque mesi» (Rossini 2012).

28 Già nel 2005 la Commissione di Venezia aveva affrontato le difficoltà intrinseche al sistema di governo bosniaco parlando dell'indispensabilità di una riforma costituzionale. CDL-AD (2005) 004 dell'11 Marzo 2005, consultabile all'indirizzo <http://www.coe.venice.it>.

29 *Council Conclusion Report June BiH for the Association and Stabilisation Process*, consultabile all'indirizzo <http://europa.ba/Publications.aspx?id=136&cat=186&lang=EN>

30 Alcuni uomini politici della *Republika Srpska* hanno minacciato un nuovo referendum concernente la magistratura e le corti, mentre politici croato-erzegovesi hanno sostenuto la necessità di un nuovo accordo con la Croazia.

3. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi del caso bosniaco ha evidenziato come il disegno istituzionale voluto a Dayton dalla Comunità internazionale nel dopoguerra si sia dimostrato inadeguato alla reale situazione del Paese.

Gli accordi di pace hanno costituito un'imponente opera di ricostruzione sul piano materiale e sociale e fornito sostegno al governo per dare legittimità allo Stato, ma tutto ciò non ha evitato il totale immobilismo dell'ordinamento per le continue lotte tra le entità a base nazionale. Tale realtà non ha consentito un reale avanzamento democratico del Paese, anzi, per certi versi ha rafforzato le spinte nazionalistiche.

Le pronunce della Corte costituzionale, a composizione mista, con giudici stranieri, si sono rivelate di notevole rilevanza nella definizione dello Stato multi-etnico e del concetto di non discriminazione tra i tre popoli costitutivi la Bosnia Erzegovina (croati, musulmano-bosniaci e serbi), ma non hanno comportato un progresso sul piano normativo all'interno delle due entità in cui è diviso il Paese.

Le forti difficoltà attuative di un diritto formale più attento alla protezione dei diritti dell'uomo e delle minoranze sono dovute anche all'enorme appesantimento del sistema burocratico che, concepito al fine di non creare tensioni nella rappresentanza etnica paritaria tra i popoli costituenti, si presenta troppo articolato e macchinoso e impedisce lo svolgimento lineare della gestione degli apparati amministrativi.

Forse solo il cammino intrapreso da parte della popolazione nella primavera del 2014 può indurre a sperare in un cambiamento nato dal basso e che esuli da istanze nazionalistiche. Tuttavia, i risultati delle ultime elezioni tenutesi ad ottobre del 2014 non aprono prospettive di cambiamento e il nuovo slancio dato dagli Accordi di associazione e adesione all'Unione Europea, con la conseguente e ripetuta richiesta di candidatura, prevista per fine 2015, fanno pensare più a interessi di ordine economico che ad una reale volontà di cambiamento dell'assetto politico.

- Chabod, F. (2002), *L'idea di nazione*, Laterza, Roma-Bari.
- Clerici, R. (1989), Voce "Cittadinanza", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, pp.113-114.
- Conetti, G. (2006), Voce "Minoranze nazionali (dir.int.)", in *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, pp. 3658-3664.
- Denti, D. (2015) "Bosnia Erzegovina, la sfida dell'UE", *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 9 settembre, pp. 1-3, consultabile all'indirizzo internet: www.balcanicaucaso.org.
- Gambini, F. (2001), "Una (forse) storica sentenza della Corte Costituzionale della Bosnia Erzegovina", *Quaderni costituzionali*, 2, pp. 471-474.
- Grilli di Cortona, P. (2003), *Stati, nazioni e nazionalismi in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Hobsbawm, E. J. (2002), *Nazioni e nazionalismi dal 1780*, Einaudi, Torino.
- Moratti, M. (2004), "La Bosnia Erzegovina è un protettorato?", *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 27 dicembre, pp. 1-7, consultabile all'indirizzo internet: www.balcanicaucaso.org.
- Moratti, M. (2006), "L'ultimo imperatore", *Osservatorio Balcani*, 28 giugno, pp. 1-3, consultabile all'indirizzo internet: www.osservatoriobalcani.org
- Nikolić, P. (2002), *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia*, Giappichelli, Torino.
- Palermo, F. (2000), "Bosnia Erzegovina: La Corte Costituzionale fissa i confini della (nuova) società multi-etnica", *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, IV, pp. 1479-1489.
- Reposo, A. (1993), Voce "Stato federale", in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXX, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 1-7.
- Romanelli Grimaldi, C. (1998), Voce "Cittadinanza", in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 1-8.
- Rossini, A. (2012), "Bosnia: l'agonia di Dayton", *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 3 agosto, pp. 1-3, consultabile all'indirizzo internet: www.balcanicaucaso.org.
- Rossini, A. O. (2014), "Bosnia-Herzegovina at a Stalemate?", *ISPI Analysis*, 255, May, pp. 1-11, consultabile all'indirizzo: www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis_255__2014.pdf
- Trogu, S. (2014), "La rivolta sociale in Bosnia", *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 16 febbraio, pp. 1-3, consultabile all'indirizzo internet: www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/La-rivolta-sociale-in-Bosnia-148265.
- Zanghì, C. (1993), "Tutela delle minoranze e autodeterminazione dei popoli", *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2, pp. 405-418.
- Zorn, J. (2003), "The Politics of Exclusion during the Formation of the Slovenian State", in Dedić, J., Jalušić, V., Zorn, J. (eds.), *The erased. Organized innocence and the politics of exclusion*, Mirovni Inštitut, Institut for Contemporary Social and Political Studies, Ljubljana, pp. 93-152.

Cittadinanza e diritti fondamentali degli individui: profili problematici e possibili soluzioni

SARA TONOLO

1. OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE. LA CITTADINANZA E LE EVOLUZIONI PROBLEMATICHE DEL RAPPORTO SPAZIO-DIRITTO

Il rapporto tra diritto e spazio sta attraversando una profonda evoluzione, originata principalmente dai processi di globalizzazione (Ruiz Fabri 1999, 187). Tali processi determinano, infatti, da un lato, la ridefinizione del concetto giuridico di spazio, principalmente a causa dell'emergere di spazi non territoriali come il mercato o internet, dall'altro lato, l'accresciuta rilevanza dei rapporti a carattere transnazionale che si intensificano, a causa della mobilità degli individui e della globalizzazione dei mercati. L'emergere di un vero e proprio «diritto alla mobilità internazionale» (Guillaumé 2013, 519), facilmente attuabile grazie alla fluidità delle frontiere nazionali soprattutto all'interno dell'Unione europea, contribuisce così a definire un nuovo rapporto Stato-individuo, in cui il ruolo dell'individuo assume maggior valore anche sul piano internazionale.

La relazione spazio, individuo, ordinamento giuridico è al centro di ampi dibattiti entro diversi ambiti. Dal punto di vista del diritto internazionale privato, il cui obiettivo principale è il coordinamento tra ordinamenti giuridici rispetto a rapporti collegati a paesi diversi, tale relazione evidenzia alcune criticità. L'obiettivo di collegare i rapporti giuridici a uno spazio ben definito entro confini precisi, localizzati in modo univoco e stabile tramite di criteri di collegamento

idonei a definire una disciplina duratura (cittadinanza, luogo di situazione della cosa, luogo di conclusione del contratto), è mutato, perché diversa è la rappresentazione della nozione di spazio nell'ambito del diritto.

Da un lato, è evidente la generale deterritorializzazione degli spazi rilevanti per l'ambito giuridico: si pensi ad esempio agli effetti di Internet e alla globalizzazione del commercio, che rendono sempre più difficile localizzare con precisione le fattispecie rilevanti per il diritto applicabile. In tali spazi, rilevano tuttavia i diritti fondamentali della persona e dunque è necessario e opportuno che il diritto consideri la dimensione delle nozioni giuridiche entro gli spazi non territorializzati¹. Lo spazio non è più percepito nella sua estensione reale, perché il tempo in cui viene in considerazione la sua utilizzazione è il medesimo per effetto dello strumento utilizzato, e ad esempio la lesione dei diritti della personalità, tramite diffusione di informazioni o di immagini via Internet, può essere localizzata nello stesso momento in tutti i luoghi in cui tale diffusione potenzialmente si realizza, e determinare la possibilità che la persona che lamenta la lesione dei propri diritti della personalità si rivolga ai giudici dello Stato in cui si localizzano i propri interessi².

A tale deterritorializzazione si ricollega, dall'altro lato, una più intensa circolazione (reale e virtuale) delle persone, per cui occorre considerare la possibile soluzione di esigenze già rilevanti, ma più frequentemente emergenti, quali la continuità degli *status* acquisiti e la prevedibilità delle soluzioni. Si pensi, ad esempio, al caso dei 'divorzi facili', per cui i coniugi di uno Stato europeo trasferiscono la residenza in altro paese solo per eludere la normativa nazionale, più rigorosa in materia, e ottenere facilmente lo scioglimento del matrimonio.

1 Si veda ad esempio la Risoluzione del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite del 5 luglio 2012, *The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on Internet*, consultabile all'indirizzo www.un.org, che ribadisce l'applicabilità delle norme che garantiscono i diritti fondamentali (libertà di opinione e di espressione), di cui all'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nello spazio di Internet.

2 Corte di giustizia dell'Unione Europea (Cort. Giust. UE), 25 ottobre 2011, in cause C - 509/09 e C - 161/10, "eDate Advertising and Martinez", §§ 48-49, nell'ambito della quale, in un caso di diffamazione a mezzo internet, la Corte conclude che: «The connecting criteria referred to in paragraph 42 of the present judgment must therefore be adapted in such a way that a person who has suffered an infringement of a personality right by means of the internet may bring an action in one forum in respect of all of the damage caused, depending on the place in which the damage caused in the European Union by that infringement occurred. Given that the impact which material placed online is liable to have on an individual's personality rights might best be assessed by the court of the place where the alleged victim has his centre of interests, the attribution of jurisdiction to that court corresponds to the objective of the sound administration of justice, referred to in paragraph 40 above. The place where a person has the centre of his interests corresponds in general to his habitual residence. However, a person may also have the centre of his interests in a Member State in which he does not habitually reside, in so far as other factors, such as the pursuit of a professional activity, may establish the existence of a particularly close link with that State».

In tale contesto, la cittadinanza, quale elemento di appartenenza dell'individuo allo Stato, va riconsiderata secondo la nuova prospettiva, che la sottopone a forti tensioni, nell'ambito di una tendenza generale a non considerare più tale elemento in maniera univoca, pur rimanendo invariata la sua natura di fonte di diritti e di doveri per l'individuo e per lo Stato che la attribuisce.

Tra le possibili letture della nozione di cittadinanza, concetto inclusivo che si pone a fondamento di doveri e di diritti civili e politici, elemento essenziale pare essere la funzionalità della stessa all'esercizio dei diritti fondamentali; da tale presupposto parte allora l'analisi giuridica, rivolta a verificare se negli attuali approcci applicativi di tale nozione nelle relazioni privatistiche transnazionali vi siano delle concrete possibilità di finalizzare l'interpretazione della cittadinanza alla garanzia dei diritti individuali. Il confronto tra la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, da un lato, e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, dall'altro lato, evidenzia approcci diversi ma non necessariamente contrastanti in merito all'obiettivo proposto.

2. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA E LA CITTADINANZA EUROPEA

Tra gli approcci applicativi della cittadinanza nel contesto delle relazioni transnazionali, rileva innanzitutto quello della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che risulta fortemente condizionato dalla nozione di cittadinanza europea, di cui si è da poco celebrato il ventesimo anniversario dell'istituzione (Trattato di Maastricht, 1993), tramite la proclamazione dell'Anno europeo dei cittadini da parte delle Istituzioni (2013).

Come noto, in Europa, la cittadinanza di uno Stato membro è il presupposto per l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione. La cittadinanza europea ha dunque carattere «derivato», poiché il legame che unisce l'Unione ai suoi cittadini si stabilisce solo per il tramite dell'attività di «intermediazione» (Stephanou 1991, 35; Nascimbene 1995, 246) degli Stati membri e si manifesta come complemento della cittadinanza degli Stati che partecipano al processo di integrazione europea (Villani 1995, 1001; Del Vecchio 2002, 121 e ss.; Condinanzi, Lang, Nascimbene 2006; Jacobs 2007, 591 e ss.; Kochenov 2013, 97 e ss.). L'Unione europea non ha il potere di incidere sulla libertà degli Stati membri nel decidere le modalità e i criteri di attribuzione della cittadinanza e quindi della cittadinanza europea, dato che tale attribuzione rientra nel dominio riservato degli Stati (Arangio-Ruiz 1990), ed è collegata alla sovranità statale³.

3 Corte Giust. UE, 7 luglio 1992, in causa C - 369/90, "Mario Vicente Micheletti e a. c. Delegation del Gobierno en Cantabria", in *Raccolta*, 1992 - I, p. 4239 e ss., § 10: «la determinazione dei modi di acquisto e perdita della cittadinanza rientra, in conformità con il diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro».

Le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona all'ordinamento dell'Unione europea non hanno riguardato la disposizione relativa alla cittadinanza, che, dall'articolo 8 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), secondo il quale «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro», è confluita, già a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, nell'articolo 17, parte 1, TCE, ed ora è ribadita nell'articolo 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), secondo il quale «la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima».

Tuttavia, nel corrispondere agli obiettivi di democraticità perseguiti dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, e falliti insieme ad esso, il Trattato di Lisbona ha esplicitato alcuni aspetti rilevanti connessi alla cittadinanza europea. Si pensi, ad esempio, alla dichiarata volontà degli Stati membri dell'Unione di istituire una cittadinanza comune ai cittadini dei loro Paesi per la creazione «di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà» (considerando nn. 10 e 13 del Preambolo al Trattato sull'Unione Europea – TUE), o, anche, alla volontà dell'Unione di «offrire» ai «suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne» (art. 3, paragrafo 2, TUE). Più specificamente, gli articoli 10, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, TUE stabiliscono che il Parlamento europeo è composto dai rappresentanti, non più dei «popoli», ma dei «cittadini» dell'Unione: appare così rafforzato il legame tra i cittadini e il Parlamento europeo, con inevitabili conseguenze in tema di tutela dei diritti fondamentali degli stessi, anche in considerazione dell'accresciuto ruolo che il Trattato di riforma attribuisce a tale Istituzione (Daniele 2009, 43). Può desumersi da questi sviluppi e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione la costruzione di un complesso autonomo di prerogative discendenti dalla cittadinanza europea, svincolato dalla cittadinanza statale e talora prevalente su di essa, tale da configurare uno *status* transnazionale disancorato da un collegamento territoriale specifico.

I principali diritti connessi allo *status* di cittadino europeo sono ora compresi nell'articolo 20 del TFUE che sintetizza gli articoli 17-21 TCE, prevedendo: il diritto di circolazione e di soggiorno, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali, il diritto di godere della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di uno Stato membro diverso dal proprio, nei casi in cui ci si trovi in difficoltà in un Paese nel quale non esiste una sua rappresentanza diplomatico-consolare, il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo, il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo, di scrivere alle istituzioni in una delle lingue dell'Unione e di ricevere una risposta nella stessa lingua. Particolarmente significativo è lo strumento dell'iniziativa dei cittadini (art. 11 TUE e art. 24 TFUE), che consente ad almeno un milione di essi, appartenenti a non meno di sette Stati membri di invitare la Commissione a presentare una proposta in qualsiasi materia di competenza dell'Unione, favorendo così un

impegno attivo nella vita politica dell'Unione ed una partecipazione diretta allo sviluppo del suo ordinamento giuridico (Triggiani 2012, 2).

L'elenco dei diritti appena considerato non risulta tuttavia esaustivo (Cartabia 2010), dal momento che altri diritti appartenenti ai cittadini europei trovano enunciazione nel Titolo II del TUE, contenente le «Disposizioni relative ai principi democratici», nonché nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, come è noto, grazie all'articolo 6 del TUE ha acquisito il medesimo valore giuridico dei Trattati⁴.

Inoltre, al di là delle specifiche previsioni normative, si segnala l'orientamento rivolto ad attribuire alla cittadinanza europea un ruolo sempre più rilevante quanto al godimento dei diritti e delle libertà fondamentali previste dai Trattati e dal diritto derivato. La Corte di giustizia dell'Unione europea è intervenuta, infatti, affermando, dapprima, la funzionalità della cittadinanza europea all'esercizio dei diritti fondamentali, in quanto *status* dei cittadini degli Stati membri⁵, giungendo in seguito a riconoscere una serie di diritti propri dei cittadini di un ordinamento, quello dell'Unione europea, che prescinde, per quanto riguarda la loro attribuzione e tutelabilità, dallo svolgimento di un'attività, nonostante gli inevitabili condizionamenti di aspetti economici (Morviducci 2012, p. 3).

Vari sono i settori nei quali all'affermazione della cittadinanza europea si sono ricollegate prerogative riguardanti i diritti fondamentali degli individui, in quanto cittadini degli Stati membri dell'Unione.

Tra essi, viene innanzitutto in rilievo quello concernente il diritto al nome degli individui, a partire dalla nota sentenza *Garcia Avello*, in cui la Corte di giustizia di Lussemburgo ha affermato che costituisce discriminazione in base alla cittadinanza e, come tale, violazione del diritto comunitario, il rifiuto da parte dell'autorità amministrativa di uno Stato membro di registrare i figli sotto il nome che avrebbero secondo le regole di altro Stato comunitario⁶. In forza di questo principio, si è così riconosciuto ad un cittadino spagnolo, sposato con una cittadina belga e residente in Belgio, il diritto di ottenere l'iscrizione dei

4 Il Trattato di Lisbona del 12 dicembre 2007, in vigore dal 1 gennaio 2009, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (G.U.U.E.) C 115 del 9 maggio 2008, ha inserito nel Trattato sull'Unione europea la norma dell'articolo 6, secondo cui l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta, conferendo ad essa lo stesso valore giuridico dei Trattati. Si pensi ad esempio ai diritti legati alla libertà di circolazione e alla possibilità di vivere in altri Stati dell'Unione Europea, quali il riconoscimento di qualifiche accademiche, e professionali, i diritti dei passeggeri e dei consumatori, l'accesso all'assistenza sanitaria e previdenziale, nonché programmi come Erasmus che consentono ai giovani universitari di studiare per un certo periodo all'estero.

5 Corte Giust. UE, 20 settembre 2001, in causa C - 184/99, "Grzelczyk", in *Raccolta*, 2001-I, pp. 6193-6249, § 31: nel caso, viene in rilievo l'applicazione del divieto di discriminazione in maniera funzionale alla prerogativa, discendente dalla cittadinanza europea, della libertà di circolazione e soggiorno in Belgio di uno studente francese, e al conseguimento da parte di quest'ultimo del diritto al «minimo dei mezzi di sussistenza», detto «minimex», concesso dalla legge belga ai propri cittadini o ai soggetti in possesso dei requisiti di cui al regolamento n. 1612/68.

6 Corte Giust. UE, 2 ottobre 2003, in causa C - 148/02, "Garcia Avello e Stato belga", in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2003, pp. 1088-1095, § 45.

figli all'anagrafe con il cognome del padre e della madre, come prevede l'ordinamento spagnolo (Bariatti 2003, 671 e ss.; Lagarde 2004, 192-202; Lang 2004, 249 e ss.; Mörsdorf-Schulte 2004, 315 e ss.)⁷. Nel caso specifico, il principio della cittadinanza dell'Unione viene collegato al principio di uguaglianza di trattamento. L'elemento idoneo a ricondurre la questione in esame al diritto dell'Unione europea è la circostanza che lo *status* di cittadini dell'Unione esistente in capo ai figli del Signor Garcia Avello⁸ si accompagna alla fissazione della residenza degli stessi in uno Stato membro. La titolarità della cittadinanza di un paese dell'Unione non sarebbe stata, di per sé, sufficiente a sottoporre il caso Garcia Avello all'ambito d'azione del diritto dell'Unione europea, dal momento che la stessa «non ha tuttavia lo scopo di ampliare la sfera di applicazione *ratione materiae* del trattato a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario»⁹. Tuttavia tale circostanza, unita alla residenza in un altro Stato membro, pare alla Corte il presupposto idoneo a delineare i limiti che l'ordinamento dell'Unione europea può porre all'applicazione delle disposizioni di conflitto nazionali¹⁰, affermando così che, in linea di principio «le norme che disciplinano il cognome di una persona rientrano nella competenza degli Stati membri», ma che «questi ultimi, nell'esercizio di tale competenza, devono tuttavia rispettare il diritto comunitario».¹¹

Con la sentenza *Grunkin Paul*¹², si ribadisce la rilevanza della riconoscibilità del nome dell'individuo quale diritto funzionale all'esercizio delle prerogative della cittadinanza europea (Lehmann, 2008, 158; Honorati 2009, 379 e ss.; Lipp 2009, 1 e ss.). Nel caso, si tratta del nome di un minore tedesco, nato in Danimarca da genitori tedeschi sposati e residenti in Danimarca, attribuito secondo le regole dell'ordinamento danese con il riferimento al cognome del padre e della madre. Poiché secondo il diritto tedesco, il nome di una persona è regolato dalla legge nazionale che, nel caso di specie, prevede l'acquisizione del nome del padre, le autorità dello stato civile tedesco rifiutano di riconoscere il doppio cognome conferito secondo la legge danese. Le autorità tedesche, adite dai genitori per ottenere

7 Articoli 108 e 109 del *Código civil* spagnolo.

8 Corte Giust. UE, 2 ottobre 2003, in causa C - 148/02, "Garcia Avello", cit., § 22.

9 Corte Giust. UE, 2 ottobre 2003, in causa C - 148/02, "Garcia Avello", cit., § 26. Più in generale, sulla inidoneità della cittadinanza comunitaria ad ampliare la sfera di applicazione del Trattato a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario, si veda Corte Giust. UE, 5 giugno 1997, in cause riunite C - 64/96 e C - 65/96, "Uecker e Jacquet", in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1998, p. 207 ss. In questi casi, si giunge infatti a negare che i cittadini di uno Stato terzo, coniugati con un lavoratore cittadino di uno Stato membro, possano far valere l'articolo 11 del regolamento n. 1612/68, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità se il coniuge non ha mai esercitato tale ultimo diritto.

10 Per alcune osservazioni critiche relative a tale approccio, si veda Lagarde (2004, 195).

11 Corte Giust. UE, 2 ottobre 2003, in causa C - 148/02, "Garcia Avello", cit., § 25.

12 Corte Giust. UE, 14 ottobre 2008, in causa C - 353/06, "Grunkin Paul", in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2009, p. 221 ss.

il riconoscimento del doppio cognome attribuito secondo la legge danese, chiedono alla Corte se la disciplina tedesca, che regola il nome in base al collegamento della cittadinanza, sia in contrasto con il divieto di discriminazione trattandosi, nel caso, di un soggetto in possesso della cittadinanza tedesca e dunque non configurandosi tecnicamente una violazione del divieto di discriminazione in base alla nazionalità. La Corte ritiene tuttavia che «nessuno dei motivi dedotti a sostegno del collegamento della determinazione del cognome di una persona alla sua cittadinanza, per quanto possano di per sé essere legittimi, merita di essere considerato talmente importante da giustificare che le autorità competenti di uno Stato membro, in circostanze come quelle della causa principale, rifiutino di riconoscere il cognome di un figlio così come esso è stato determinato e registrato in un altro Stato membro in cui tale figlio è nato e risiede sin dalla nascita»¹³.

Affermando la riconoscibilità del nome attribuito nello Stato di residenza anche entro lo Stato di cittadinanza dell'individuo che lo porta, si va così meglio delineando il principio della riconoscibilità degli *status* quale principio generale dell'ordinamento dell'Unione europea.

La rilevanza del nome nelle relazioni familiari transnazionali è inoltre posta in luce dalla sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia nel caso *Sayn-Wittgenstein*¹⁴. Tale sentenza riguarda il caso di una donna austriaca, adottata in Germania da un cittadino tedesco, Lothar Fürst von Sayn-Wittgenstein, di cui ha assunto il nome Ilonka von Sayn Wittgenstein. Tale nome viene annotato sui documenti tedeschi della donna (passaporto, patente di guida). Ai fini del riconoscimento del nome in Austria, viene tuttavia in rilievo la legge austriaca concernente l'abolizione dei titoli nobiliari, legge in base alla quale le autorità viennesi considerano non riconoscibile il certificato di nascita della donna, e si rivolgono alla Corte per sapere se la regola in base alla quale le autorità di uno Stato membro possono rifiutare di riconoscere il nome di un minore adottato (ormai adulto), che è stato attribuito in un altro Stato membro, quando tale nome comprende un titolo nobiliare non ammesso nel primo Stato, sia in contrasto con l'articolo 21 TFUE. La Corte afferma che le regole concernenti il nome di una persona e i titoli nobiliari rientrano nella competenza degli Stati membri, ma devono rispettare il diritto dell'Unione europea. La Corte osserva inoltre che l'attribuzione di nomi differenti in documenti diversi può determinare confusione in merito all'identità della persona, con implicazioni problematiche anche ai fini della libertà di circolazione garantita dall'articolo 21 TFUE. Gli ostacoli alla libertà di circolazione delle persone possono giustificarsi solo se si fondano su considerazioni oggettive e sono proporzionati all'obiettivo legittimamente perseguito dalle legislazioni nazionali. Nel caso in esame, la Corte afferma che la legge austriaca che ha abolito i titoli nobiliari sia stata adottata per principi di ordine pubblico interno e che di per sé non si ponga in contrasto con il divieto di discriminazione e dunque ritiene il

13 Corte Giust. UE, 14 ottobre 2008, in causa C – 353/06, “Grunkin Paul”, cit., § 31.

14 Corte Giust. UE, 22 dicembre 2010, in causa C – 208/09, “Ilonka Sayn-Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien”, in Raccolta, 2010 – I, p. 13693 ss.

divieto di acquisto, possesso e uso dei titoli nobiliari proporzionato all'obiettivo di garantire il rispetto del principio di uguaglianza.

Di conseguenza, in questo caso, l'articolo 21 TFUE non osta al mancato riconoscimento, da parte delle autorità di uno Stato membro, del nome attribuito entro un altro Stato membro, per contrasto con norme di ordine pubblico vigenti in quello Stato.

Nel caso *Runevič-Vardyn*¹⁵, una cittadina lituana, appartenente alla minoranza polacca in Lituania, e suo marito, cittadino polacco, si rivolgono alle autorità lituane per ottenere la trascrizione del loro nome secondo le regole della grafia polacca. Relativamente al nome di entrambi, si delineano vari problemi: il nome della moglie era stato attribuito alla stessa dalla sua famiglia di origine conformemente alle regole della grafia polacca, ma era stato trascritto in caratteri lituani in un certificato di nascita e nel passaporto consegnato alla stessa dalle autorità lituane; nel certificato di matrimonio, contratto a Vilnius nel 2007 con un cittadino polacco, il nome di entrambi viene scritto secondo le regole lituane: non conoscendo la lettera W, il nome del marito viene scritto come Vardyn, e, trascurando i segni diacritici della grafia polacca, il nome della moglie viene scritto come Runevic. La famiglia si trasferisce e risiede in Belgio. Alla Corte di giustizia vengono poste quattro questioni, e in particolare due concernenti l'articolo 18 TFUE (non discriminazione) e l'articolo 21 TFUE (libera circolazione). La Corte osserva che, quando un cittadino dell'Unione europea si sposta in uno Stato membro diverso da quello di origine e si sposa con un cittadino di tale Stato, il fatto che poi i documenti acquisiti in tale Stato siano redatti secondo le regole ivi vigenti non determina un trattamento meno favorevole di quello di cui tale soggetto avrebbe potuto godere prima di far uso del diritto alla libertà di circolazione. Secondo la Corte, la legge lituana non si configura, nel caso di specie, come ostacolo alla libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione. Nello specifico, relativamente al certificato di matrimonio, la Corte afferma che il rifiuto di modificare il nome di famiglia comune non costituisce un limite alle libertà fondamentali, a meno di non causare "gravi inconvenienti" di ordine amministrativo, professionale e privato per gli interessati (solo allora si porrebbe in contrasto con l'art. 21 TFUE), che però rimette alla valutazione del giudice nazionale.

Evidente dunque che, nell'interpretazione della Corte, la portata delle prerogative della cittadinanza europea sull'esercizio del diritto al nome e sulle norme ad esso strumentali, comprese le norme di diritto internazionale privato, viene effettuata sulla base della considerazione dei «seri inconvenienti» che possono derivare dalle limitazioni al concreto esercizio di tale diritto, ritenute determinanti nei primi due casi, e diversamente considerati oggetto di possibile giustificazione nel terzo caso, o di eventuale valutazione discrezionale da parte del giudice nazionale nel quarto caso.

¹⁵ Corte Giust. UE, 12 maggio 2011, in causa C - 391/09, "Malgożata Runevič - Vardyn et Lukasz Pawel Wardyn c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija et a.", in *Raccolta*, 2011 - I, p. 3787 ss.

Tra i diritti fondamentali connessi alla cittadinanza europea e oggetto di considerazione dalla Corte di giustizia, quale portato dello *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri, è opportuno inoltre ricordare l'ambito dei diritti sociali (ad esempio accesso all'istruzione, previdenza sociale, ecc). In tale contesto, rilevante è stata l'estensione interpretativa del divieto di discriminazione in vista degli obiettivi cui è rivolta la previsione della cittadinanza.

Nel caso *Baumbast*¹⁶, la Corte ha stabilito che rappresenta un'ingerenza sproporzionata nell'esercizio del diritto di soggiorno la negazione, da parte del Regno Unito, del diritto di soggiorno a un cittadino tedesco che, disponendo di risorse sufficienti, aveva risieduto legalmente in quello Stato per vari anni e aveva sottoscritto per sé e per la sua famiglia un'assicurazione contro le malattie in un altro Stato membro dell'Unione. Svolgendo il ragionamento, che si fonda sul principio secondo cui «lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri», già affermato in precedenza¹⁷, la Corte stabilisce che «un cittadino dell'Unione europea che non benefici più nello Stato membro ospitante del diritto di soggiorno in qualità di lavoratore migrante può, in qualità di cittadino dell'Unione europea, ivi beneficiare del diritto di soggiorno in virtù dell'efficacia diretta dell'art. 18, n. 1, TCE»¹⁸.

La sentenza in esame rileva non solo perché precisa i diritti derivanti dalla cittadinanza europea, ma anche in quanto si occupa della compatibilità della legislazione inglese sull'immigrazione con gli articoli 17 e 18 TCE e con gli articoli 10-12 del regolamento 1612/68, e della direttiva del Consiglio del 28 giugno 1990, n. 90/364.

In particolare, la Corte era stata investita della questione tramite rinvio pregiudiziale proposto dall'*Immigration Appeal Tribunal*, adito dal signor Baumbast, cittadino tedesco, coniugato con una cittadina colombiana, e padre di figlie di nazionalità tedesca e colombiana, e dalla signora R., cittadina americana, coniugata con un cittadino francese, e madre di due figlie titolari di cittadinanza francese e americana, al fine di ottenere il permesso di soggiorno per sé e per le figlie. Le due cause, riunite dal giudice nazionale ai fini del rinvio pregiudiziale, riguardano tuttavia fattispecie diverse: nel caso R., si tratta di un divorzio tra un cittadino francese e una cittadina americana, a seguito del quale le figlie hanno continuato a vivere con la madre; nel caso Baumbast, il padre, cittadino tedesco, si è trasferito nel Regno Unito per motivi di lavoro ed è stato raggiunto dalla moglie, cittadina

16 Corte Giust. UE, 17 settembre 2002, in causa C - 413/99, "Baumbast", cit., §§ 92-93; per un caso analogo si veda Corte Giust. UE, 11 luglio 2002, in causa C - 224/98, "D'Hoop", in *Raccolta*, 2002 - I, pp. 6191-6226, § 35, in cui la Corte di giustizia ha affermato che la negazione del sussidio di disoccupazione, generalmente concesso dal Belgio ai giovani che abbiano completato gli studi e siano in cerca di prima occupazione, a una cittadina belga che aveva compiuto gli studi secondari in un altro Stato membro (Francia), è comunque contraria ai principi su cui poggia lo *status* di cittadino dell'Unione, ovvero la garanzia del medesimo trattamento giuridico nell'esercizio della propria libertà di soggiornare nel territorio degli Stati membri.

17 Corte Giust. UE, 20 settembre 2001, in causa C - 184/99, "Grzelczyk", cit., § 31.

18 Corte Giust. UE, 17 settembre 2002, in causa C - 413/99, "Baumbast", cit., § 94.

colombiana, dalla figlia della stessa, cittadina colombiana e dalla figlia dei coniugi, titolare di cittadinanza tedesca e colombiana. In tale situazione, le discriminazioni di cui avrebbero potuto essere oggetto i figli titolari di doppia cittadinanza del signor Baumbast e della signora R. vengono censurate dalla Corte, secondo la quale «i figli di un cittadino dell'Unione europea stabiliti in uno Stato membro, ove il genitore si avvalga del diritto di soggiorno in quanto lavoratore migrante nello Stato membro medesimo, godono del diritto di soggiornare in tale Stato al fine di seguirvi corsi di insegnamento generale, conformemente al regolamento n. 1612/68»¹⁹.

Più recentemente, la Corte ha riconosciuto i diritti dei familiari dei cittadini dell'Unione europea, anche se cittadini di Stati terzi, in un contesto finalizzato all'esercizio delle prerogative della cittadinanza europea, indipendente dallo *status* fondato sulla cittadinanza dei singoli Stati membri.

Nel caso *Ibrahim*²⁰, la Corte ad esempio si pronuncia nel senso che i figli minori di un cittadino di uno Stato membro (Danimarca), che lavora in un altro Stato membro (Regno Unito), e il coniuge, cittadino di uno Stato terzo, possono ottenere il diritto di residenza in base all'articolo 12 del regolamento 1612/68, senza necessità di dimostrare la disponibilità di risorse sufficienti o l'esistenza di un'assicurazione entro tale Stato. Nel caso *Maria Teixeira*²¹, la Corte afferma che l'articolo 12 del reg. 1612/68 consente al minore, figlio di un lavoratore migrante, il diritto di soggiorno autonomo e fondato sul diritto all'insegnamento nello Stato ospitante. A tale diritto si accompagna il diritto di soggiorno del genitore (cittadino di uno Stato terzo), che ha la responsabilità genitoriale sul minore finché gli studi dello stesso non siano conclusi.

Evidente, in quest'ultimo caso, il nesso tra diritti di cittadinanza e diritti fondamentali riconosciuti ai membri della famiglia.

Tale orientamento, i cui presupposti sono già delineati nelle sentenze *Micheletti*²²

19 Corte Giust. UE, 17 settembre 2002, in causa C – 413/99, “Baumbast”, cit., § 63.

20 Corte Giust. UE, 23 febbraio 2010, in causa C – 310/08, “London Borough of Harrow c. Nimco Hassan Ibrahim & Secretary of State for the Home Department”, in *Raccolta*, 2010, I, p. 1065 ss.

21 Corte Giust. UE, 23 febbraio 2010, in causa C – 480/08, “Maria Teixeira c. London Borough of Lambeth et Secretary of State for the Home Department”, in *Raccolta*, 2010, I, p. 1107.

22 Corte Giust. UE, 7 luglio 1992, in causa C – 369/90, “Micheletti”, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1993, p. 228 e ss. Nel caso era in questione la libertà di stabilimento in Spagna di un soggetto titolare di cittadinanza argentina e italiana, per la previsione dell'articolo 9, n. 9 del Código civil spagnolo, secondo la quale «Agli effetti del presente capitolo, le situazioni di doppia cittadinanza previste dalla legge spagnola saranno disciplinate in conformità alle disposizioni dei trattati internazionali e, in mancanza di disposizioni al riguardo, sarà data preferenza alla cittadinanza corrispondente all'ultima residenza abituale o, in difetto, all'ultima cittadinanza acquisita. In ogni caso, la cittadinanza spagnola prevarrà su tutte le altre non previste dalle nostre leggi o dai trattati internazionali. In ogni caso di cittadinanza doppia o più che doppia, senza che alcuna di esse sia quella spagnola, la legge applicabile è quella determinata al numero seguente», e per quella dell'articolo 9, n. 10 secondo cui «sarà considerata come legge sullo stato delle persone degli apolidi o delle persone la cui legge è indeterminata la legge del luogo della loro residenza abituale».

e *Chen*²³, è stato più ampiamente sviluppato nel caso *Ruiz-Zambrano*²⁴. In questa decisione la Corte afferma, infatti, che un cittadino colombiano, padre di due minori, che hanno ottenuto la nazionalità belga in ragione della combinazione della disciplina belga sulla nazionalità (che mira a prevenire l'apolidia) e del diritto colombiano sulla nazionalità (che richiede la registrazione dopo la nascita), può fondarsi sull'articolo 20 TFUE per ottenere il diritto di soggiorno e un permesso di lavoro nello Stato membro di cui i minori hanno nazionalità «per non privare i minori dei diritti connessi allo statuto di cittadino dell'Unione europea». Ciò anche se i minori ancora non avevano esercitato le prerogative derivanti dalla cittadinanza europea.

Evidenti gli effetti che discendono da tale decisione ai fini dell'estensione delle prerogative della cittadinanza europea. Queste ultime appaiono così destinate a incidere non solo sulla posizione dei titolari della medesima ma anche su quella dei cittadini degli Stati terzi.

Per limitare gli effetti di tale conclusione, dopo pochi mesi la Corte ha rivisto tale orientamento nella sentenza *Mc Carthy*, affermando che una cittadina britannica, che aveva legalmente ottenuto la cittadinanza irlandese non poteva fondarsi sulla cittadinanza europea per consentire a suo marito (cittadino giamaicano) di ottenere una residenza nel Regno Unito, dato che aveva sempre risieduto nel Regno Unito e quindi non aveva mai esercitato il diritto di libera circolazione²⁵. E infine nella sentenza *Dereci*, la Corte richiamando l'orientamento del caso *Ruiz Zambrano*, e il test del «godimento effettivo dell'essenziale» dei diritti spettanti ai cittadini dell'Unione europea, decide che non è base sufficiente per l'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione europea la circostanza che essi ritengano preferibile che i membri della loro famiglia (cittadini di paesi terzi) possano risiedere con loro in uno Stato membro e ciò venga negato²⁶.

23 Corte Giust. UE, 19 ottobre 2004, in causa C – 200/02, “Zhu et Chen”, in *Raccolta*, 2004 – I, p. 9925 ss., § 39: nel caso di specie, la Corte di giustizia di Lussemburgo ha affermato che «non spetta a uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato», La Corte ha affermato che configurerebbe una limitazione della cittadinanza europea la negazione di una libertà fondamentale garantita dal diritto comunitario da parte di uno Stato membro (Regno Unito), per il solo fatto che l'acquisto della cittadinanza di un altro Stato membro (Irlanda) miri a procurare al cittadino di uno Stato terzo (Cina) un diritto di soggiorno ai sensi del diritto comunitario.

24 Corte Giust. UE, 8 marzo 2011, in causa C – 34/09, “Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)”, in *Raccolta*, 2011, I, pp. 1177 e ss.

25 Corte Giust. UE, 5 maggio 2011, in causa C – 434/09, “Shirley Mc Carthy c. Secretary of State for the Home Department”, in *Raccolta*, 2011, I, pp. 3375 e ss., § 56.

26 Corte Giust. UE, 21 novembre 2011, in causa C- 256/11, “Dereci e a. c. Bundesministerium für Inneres”, in *Raccolta*, 2011, I, p. 11315.

3. IL DIFFICILE RAPPORTO DELLA CITTADINANZA EUROPEA CON LE CITTADINANZE DEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

La mobilità internazionale degli individui ha determinato una profonda evoluzione della nozione di cittadinanza europea, nell'ambito della quale si confrontano due tendenze strettamente collegate in un rapporto effettuale: la circostanza che le prerogative discendenti dalla cittadinanza europea divengono prioritarie rispetto ai diversi sistemi normativi nazionali e la conseguente possibilità che la Corte dell'Unione europea si pronunci sull'applicazione delle norme nazionali in vista degli obiettivi della cittadinanza europea.

Relativamente al primo aspetto, è infatti chiaro che la cittadinanza degli Stati membri risulta ormai un istituto meramente funzionale all'acquisto della cittadinanza europea, e come tale suscettibile di essere considerata come un vero e proprio bene, che consente l'esercizio delle prerogative discendenti dalla cittadinanza europea e va per questo motivo economicamente valutato. Tale aspetto, recentemente emerso in seguito alla decisione del Governo di Malta di concedere la cittadinanza per naturalizzazione a tutti coloro che aderiscono a un programma di investimenti finalizzato al sostegno dell'economia pubblica, con un versamento di 650.000 euro da effettuare tramite un mandatario autorizzato e registrato²⁷, si inquadra in una più generale tendenza diffusa a livello europeo e internazionale, volta a consentire agli stranieri di 'acquistare' diritti di residenza o di cittadinanza, a fronte del pagamento di somme di denaro o della sottoscrizione di programmi di investimento a favore delle economie pubbliche²⁸. Risulta dunque evidente che il possesso di una cittadinanza nazionale da prioritario diviene strumentale, rispetto all'attribuzione della cittadinanza dell'Unione e al godimento dei diritti che ne discendono. Questa conclusione, riportabile forse al modello storico della concessione della cittadinanza da parte dello Stato moderno²⁹, pone delicati problemi interpretativi ai fini del rispetto del requisito di effettività nell'attribuzione della cittadinanza, delineato nel diritto internazionale a partire dal noto caso *Nottebohm*³⁰.

27 *An Act to amend the Maltese Citizenship Act*, cap. 188, 12.11.2013, consultabile all'indirizzo: <http://www.justiceservices.gov.mt>.

28 In Austria ad esempio è possibile acquisire la cittadinanza in base al versamento di dieci milioni di euro all'erario o di tre milioni a un ente caritatevole, *Staatsbürgerschaftsgesetz*, 1985, consultabile all'indirizzo <http://www.eudocitizenship.eu>, in Portogallo sono previste agevolazioni per coloro che hanno versato un milione di euro nelle casse dello Stato, *Order No. 1661-A/2013*, consultabile all'indirizzo <http://www.sef.pt>. In altri paesi (ad esempio Spagna, Bulgaria), vengono conferiti particolari diritti di residenza agli investitori di grosse somme di denaro: in Regno Unito è possibile acquisire un permesso di residenza permanente in seguito al versamento di un milione di sterline, *Tier 1 Investor Visa Policy*, consultabile all'indirizzo <https://www.gov.uk/tier-1-investor>.

29 Come evidenziato nei saggi di Andreozzi e Zaugg contenuti in questo volume.

30 Sentenza 6 aprile 1955, causa "Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)", *International Court of Justice Reports*, 1955, pp. 4 e ss.

Di conseguenza, nello specifico punto del rapporto con gli ordinamenti nazionali, oltre ai casi in cui, come si è detto, la Corte ha inciso sull'applicazione delle norme nazionali in vista degli obiettivi della cittadinanza europea, è stato inoltre precisato che le regole nazionali concernenti la cittadinanza possono farsi rientrare nel campo d'applicazione materiale della cittadinanza europea. Nel caso *Rottmann*³¹, un cittadino austriaco, trasferito in Germania, aveva ottenuto la cittadinanza tedesca per naturalizzazione e perso quella austriaca, secondo quanto prevede la legge tedesca; in seguito, si vede revocare la cittadinanza tedesca con effetto *ex tunc* poiché le autorità tedesche erano venute a conoscenza che nei suoi confronti era stato emesso un mandato di arresto per truffa aggravata nell'esercizio della professione svolta.

La Corte di Lussemburgo, dopo aver chiarito che tale questione rileva per il diritto dell'Unione europea, dato che la revoca della cittadinanza tedesca comporta anche la perdita dello *status* di cittadino dell'Unione, stabilisce che non è necessariamente contrario al diritto dell'Unione europea il fatto che uno Stato membro revochi a un cittadino dell'Unione la cittadinanza di questo Stato acquisita in maniera fraudolenta, ed inoltre che tale revoca appare coerente con le disposizioni del diritto internazionale, contenute nella Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia del 30 agosto 1961 (art. 8, paragrafo 2), e nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cittadinanza del 6 novembre 1997, secondo cui un soggetto può essere privato della cittadinanza di uno Stato contraente qualora l'abbia ottenuta mediante false dichiarazioni o in modo fraudolento. La Corte sottolinea inoltre che nella revoca della cittadinanza lo Stato membro deve essere consapevole degli effetti sulla cittadinanza europea e dunque la decisione di revocare la cittadinanza deve rispettare il «principio di proporzionalità»: non consentire all'interessato un termine ragionevole per recuperare la cittadinanza dello Stato membro di origine, prima della decadenza dalla cittadinanza acquisita fraudolentemente, si risolverebbe nella perdita dei diritti derivanti dallo *status* di cittadinanza³². Nel caso, la conciliazione delle competenze esclusive degli Stati membri in tema di attribuzione della cittadinanza con la salvaguardia dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea pare imposta dalle conseguenze estreme derivanti dall'apolidia che si verrebbe a determinare (Triggiani 2010, 161).

Più specificamente, con riguardo all'esercizio dei diritti individuali, l'applicazione della cittadinanza europea nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia ha evidenziato una significativa evoluzione.

Nella sentenza *Zambrano*, la Corte riconosce un diritto di soggiorno derivante direttamente dalle norme del Trattato sulla cittadinanza europea (art. 20 TFUE), in un caso concernente il diniego del permesso di soggiorno a un cittadino di uno Stato terzo che intende prendersi cura del figlio minore cittadino di uno Sta-

31 Corte Giust. UE, 2 marzo 2010, in causa C - 135/08, "Janko Rottmann c. Freistaat Bayern", in *Raccolta*, 2010, I, p. 1449.

32 Corte Giust. UE, 2 marzo 2010, in causa C - 135/08, "Janko Rottmann c. Freistaat Bayern", cit., § 33 e § 56.

to membro dell'Unione. Ciò, in ragione del fatto che tale diniego si tradurrebbe in una lesione dei diritti connessi allo *status* di cittadino europeo del figlio minore, che sarebbe costretto a lasciare il territorio dello Stato membro di nazionalità a seguito del padre. Sulla base degli stessi principi, a Zambrano va anche riconosciuto il diritto di lavorare in Belgio perché possa provvedere al mantenimento del figlio. Nel caso *Mc Carthy*, invece, si nega il diritto di soggiorno al marito della signora *Mc Carthy* cittadino di Stato terzo, perché tale diniego non si tradurrebbe in una lesione dei diritti della Signora *Mc Carthy*. Nel caso *Dereci*, infine, i cittadini europei delle cui prerogative si dibatte non sono minori e dunque non dipendono dai familiari cittadini di Stato terzo per il sostentamento e quindi la Corte rimette al giudice nazionale la valutazione della lesione dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione europea che chiede il ricongiungimento.

4. IL PROFILO DELLA CONTINUITÀ DEGLI STATUS PERSONALI

L'analisi dei profili applicativi della cittadinanza europea non può prescindere dalla considerazione che la stessa viene finalizzata all'esercizio dei diritti fondamentali che le sono stati ricollegati nel corso del tempo, e che in seguito all'esercizio di tali diritti gli individui spesso acquisiscono degli *status*, che vanno salvaguardati anche nel nuovo rapporto spazio-temporale tra individuo e ordinamento giuridico.

Grazie alla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, la cittadinanza europea ha assunto un significato sempre più ampio: da presupposto di diritti concessi ai cittadini degli Stati membri economicamente attivi, le è riconosciuto ora il valore di fonte di diritti propri dei cittadini di un ordinamento, quello dell'Unione europea, che prescinde, per quanto riguarda la loro attribuzione e tutelabilità, dallo svolgimento di un'attività, nonostante gli inevitabili condizionamenti di aspetti economici (Morviducci 2012, 3). Nella sentenza *Chen*, la Corte di giustizia di Lussemburgo ha affermato che «non spetta a uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato»³³. Nel caso *Ruiz-Zambrano*³⁴, come si è visto, la Corte ha ulteriormente sviluppato tale orientamento, inciden-

33 Corte Giust. UE, 19 ottobre 2004, in causa C - 200/02, "Zhu et Chen", in *Raccolta*, 2004 - I, pp. 9925 e ss., § 39: nel caso di specie tale limitazione viene ritenuta possibile da parte del Regno Unito, in quanto si tratta del diritto di soggiorno di una bambina, figlia di cittadina cinese, e cittadina irlandese in quanto nata in Irlanda, ove la madre si era trasferita al termine della gravidanza. La Corte ha tuttavia respinto tali argomentazioni perché configurerebbe una limitazione della cittadinanza la negazione di una libertà fondamentale garantita dal diritto comunitario, per il solo fatto che l'acquisto della cittadinanza di uno Stato membro miri a procurare al cittadino di uno Stato terzo un diritto di soggiorno ai sensi del diritto comunitario.

34 Corte Giust. UE, 8 marzo 2011, in causa C - 34/09, "Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)", in *Raccolta*, 2011, I, p. 1177 e ss.

do sul diritto di soggiorno di un cittadino di uno Stato terzo per non privare i figli dello stesso «dei diritti connessi allo statuto di cittadino dell'Unione europea», anche se i minori ancora non avevano esercitato le prerogative derivanti dalla cittadinanza europea.

È dunque evidente che nell'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, le prerogative discendenti dalla cittadinanza europea divengono prioritarie rispetto ai diversi assunti normativi nazionali, con la conseguenza che anche il riconoscimento degli *status* personali possa essere compromesso ove non funzionale a tali prerogative.

Tale risultato, spiegabile funzionalmente con il suo collegamento alla realizzazione dell'integrazione europea, contrasta tuttavia con il principio della continuità degli *status* ampiamente sviluppato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel senso di superare la contrapposizione tra i sistemi giuridici nazionali, in vista di un principio superiore.

Ad esempio, nella sentenza *Wagner e J.M.W.L. c. Lussemburgo*, la Corte di Strasburgo perviene alla conclusione che le autorità lussemburghesi hanno violato sia gli articoli 6 e 8, che l'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), non riconoscendo una sentenza peruviana di adozione a favore di una cittadina lussemburghese non coniugata. La sentenza, di cui si chiedeva il riconoscimento in Lussemburgo, non aveva applicato la legge che sarebbe stata applicabile, secondo il diritto internazionale privato lussemburghese, che, richiamando la cittadinanza dell'adottante, nel caso avrebbe determinato l'operatività dell'articolo 367 del codice civile. Questa norma stabilisce che l'adozione 'piena' possa essere pronunciata solo a favore di coppie coniugate e non di singoli, i quali possono ottenere esclusivamente l'adozione 'semplice', che però, a differenza dell'adozione piena, da una parte, non interrompe i legami giuridici tra l'adottato e la sua famiglia di origine, dall'altra, non integra del tutto l'adottato nella famiglia d'adozione³⁵. Evidente dunque la situazione che si viene a creare in capo alla minore e alla madre adottiva a seguito del mancato riconoscimento della sentenza che pronuncia l'adozione legittimante, in violazione del diritto al rispetto della vita familiare, posto che nel paese di origine della minore, quest'ultima ha ormai interrotto i legami con la famiglia naturale per effetto della pronuncia del provvedimento da riconoscere (D'Avout 2008, 187-198; Flauss 2007, 1920-1921; Kinsch 2007, 807-821; Marchadier 2007, 2700-2703; Pirrone 2009, 151 e ss.).

In maniera analoga, la Corte ha ritenuto irricevibile la richiesta concernente la contrarietà agli articoli 6 e 14 della CEDU del mancato *exequatur* di una sentenza americana di divorzio per contrasto con il privilegio di giurisdizione francese³⁶. I tribunali francesi avevano negato la riconoscibilità della sentenza

35 Corte EDU, 28 giugno 2007, ricorso n. 76240/01, "Wagner e J.M.W.L. C. Lussemburgo", §§ 43-63.

36 Corte EDU, 29 aprile 2008, ricorso n. 18648/04, "Mc Donald c. Francia". Nel caso, il ricorrente era un cittadino statunitense, di professione diplomatico, che aveva sposato una cittadina francese e aveva avuto un figlio. In seguito i coniugi divorziano dinanzi al Tribunale di Marsi-

di divorzio ottenuta dal marito in Florida, alla luce della necessità di rispettare la regola di giurisdizione determinata dalla cittadinanza francese della moglie, la cui mancata applicazione evidenzerebbe inoltre la frode commessa dal marito ricorrente. La Corte, pur riconoscendo che tale conclusione rappresenti un'ingerenza nel diritto ad un equo processo del ricorrente, la ritiene nel caso giustificata dal comportamento dello stesso ricorrente: il marito aveva infatti lasciato scadere i termini per appellare in Francia la decisione di divorzio, pronunciata a seguito di un primo ricorso dallo stesso proposto, per proporre poi una domanda in Florida, a seguito di un breve soggiorno in quello Stato, e cessare al contempo di versare alla moglie il contributo agli oneri matrimoniali a seguito della sentenza americana di cui chiedeva l'*exequatur* in Francia. Di conseguenza, la non applicabilità dell'articolo 6 della Cedu esclude la possibile rilevanza dell'articolo 14 della stessa (Lambert 1998, 497), che, come noto, sancisce la rilevanza del divieto di discriminazione solo in connessione con i diritti e le libertà garantiti dalle altre norme della stessa e dei protocolli addizionali³⁷, a differenza di quanto poi previsto dall'articolo 1 (1) del Protocollo n. 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 2000 (Wintemute 2004, 366)³⁸.

Tale orientamento viene poi ulteriormente sviluppato nella sentenza pronunciata nel caso *Negrepointis-Giannisis v. Greece*³⁹, in cui l'articolo 8 della CEDU è chiaramente considerato quale controlimita all'ordine pubblico, richiamato dalle autorità greche per negare il riconoscimento di una sentenza statunitense di adozione in ragione del fatto che l'adottante era un monaco ortodosso (Franzina 2011, 609 e ss.). Il diritto all'identità personale dell'adottato che vede pregiudicata la possibilità di continuare a utilizzare il nome d'uso, in seguito al mancato riconoscimento del provvedimento di adozione di cui chiede il riconoscimento alla morte dell'adottante, viene ritenuto prevalente rispetto al divieto di adozione previsto dal sistema giuridico greco nei confronti dei religiosi.

Infine nella recente sentenza pronunciata nel caso *Menesson e Labassee c. Francia*⁴⁰, concernente la surroga di maternità realizzata da cittadini francesi negli Stati Uniti (California nel caso *Menesson* e Minnesota nel caso *Labassee*), la Corte ha affermato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione con riguardo al

glia che non accoglie la richiesta di addebito da parte del marito e dispone l'affido congiunto del figlio stabilendo a carico del padre l'obbligo di corrispondere un assegno mensile di mantenimento; contro tale sentenza nessuno dei coniugi propone appello. L'anno successivo il marito presenta una domanda di divorzio ad una giurisdizione della Florida, ove risiede temporaneamente, che si ritiene competente e pronuncia il divorzio con una sentenza di cui il marito chiede il riconoscimento in Francia, ove tutte le autorità giurisdizionali adite gli oppongono il privilegio di giurisdizione di cui all'art. 15 *code civil*.

37 Corte EDU, 29 aprile 2008, "Mc Donald c. Francia", cit., § 83.

38 Protocollo adottato il 4 novembre 2000, in vigore dal 1 aprile 2005; l'Italia l'ha solo sottoscritto e non ratificato.

39 Corte EDU, 3 maggio 2011, "Negrepointis-Giannisis v. Greece", ricorso n. 56759/08.

40 Corte EDU, 26 giugno 2014, "Menesson e Labassee c. Francia", ricorso n. 65192/11, e ricorso n. 65941/11.

rifiuto di trascrizione degli atti di nascita, manifestato dapprima dalle autorità consolari, e poi dalle autorità giurisdizionali francesi, nei confronti di minori in possesso della cittadinanza americana. La considerazione dell'interesse del minore alla continuità di *status* e alla coerenza internazionale della stessa, prevale, nel caso, su ogni altra valutazione, analogamente a quanto previsto entro alcuni ordinamenti europei (Calvo Caravaça, Carrascosa Gonzalez 2009, 294 e ss.) nella prassi amministrativa e giurisdizionale⁴¹.

È interessante notare come, nell'orientamento della Corte europea che si delinea a far data da tale decisione, rilevano specificamente tutti gli aspetti connessi all'identità personale dell'individuo⁴². Più specificamente, appare particolarmente significativo il riferimento alla cittadinanza, dal momento che nei casi in esame, la Corte ravvisa la violazione del diritto all'identità personale anche in ragione delle incertezze sulla cittadinanza delle minori nate negli USA, puntualizzando che, anche se l'articolo 8 della CEDU non garantisce il diritto di acquisire una cittadinanza particolare, non si può negare che la cittadinanza sia un elemento dell'identità delle persone⁴³. L'insicura applicazione dell'articolo 18 del *code civil* francese, seppure in presenza di un padre biologico francese, espone le minori dei casi *Labassee* e *Menesson* a forti incertezze quanto alla loro identità sotto il profilo della cittadinanza⁴⁴ (*Menesson c. Francia*, § 97).

5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Le prospettive secondo le quali la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea si orientano per coordinare la tutela dei diritti fondamentali con l'operatività della cittadinanza sono profondamente diverse.

Secondo la Corte europea, il principio implicito della continuità degli *status* sotteso alla tutela della vita familiare consente il controllo ed eventualmente la scelta della regola più favorevole dei sistemi giuridici nazionali, al fine di realizzarlo.

Nell'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, le prerogative discendenti dalla cittadinanza europea divengono funzionalmente prioritarie rispetto ai diversi sistemi normativi nazionali. Oltre ai casi in cui, come si è detto, la Corte ha inciso sull'applicazione delle norme nazionali in vista degli obiettivi di integrazione della cittadinanza europea, è stato inoltre precisato che le regole nazionali concernenti la cittadinanza possono farsi rientrare nel cam-

41 In maniera analoga si è pronunciata la Dirección general de los registros y del notariado, con risoluzione del 18 febbraio 2009 sulla trascrizione in Spagna dell'atto di nascita di due minori nati in California per un contratto di maternità concluso da una coppia di uomini spagnoli.

42 Corte EDU, 26 giugno 2014, "Menesson e Labassee c. Francia", ricorso n. 65192/11, cit., §§ 59 e 75: «un aspect essentiel de l'identité des individus est en jeu dès lors que l'on touche à la filiation».

43 Corte EDU, 11 ottobre 2011, "Genovese c. Malta", ricorso n. 53124/09, § 33.

44 Corte EDU, 26 giugno 2014, "Menesson e Labassee c. Francia", ricorso n. 65192/11, cit., § 97.

po d'applicazione materiale della cittadinanza europea. Come si è visto nel caso *Rottmann*⁴⁵, la Corte stabilisce che non è contraria al diritto dell'Unione europea la revoca della cittadinanza di uno Stato membro, pur essendo necessario che gli Stati membri siano consapevoli degli effetti di tale provvedimento sulla cittadinanza europea e considerino il «principio di proporzionalità»⁴⁶. Confermando tale orientamento con la sentenza *Zambrano*, in cui la Corte riconosce un diritto di soggiorno derivante direttamente dalle norme del Trattato sulla cittadinanza europea (art. 20 TFUE) in un caso concernente il diniego del permesso di soggiorno a un cittadino di uno Stato terzo che intende prendersi cura del figlio minore cittadino di uno Stato membro dell'Unione, si delinea così la possibilità, che la Corte controlli i provvedimenti nazionali, che privino i cittadini dell'Unione del loro *status* fondamentale.

Si potrebbe dunque ipotizzare che tale tendenza si estenda ad altri ambiti, quale ad es. quello della disciplina internazionale privatistica dei rapporti incidenti sugli *status* personali, e che, qualora la scelta della legge applicabile conduca all'ordinamento di uno Stato terzo ignorando la cittadinanza di uno Stato membro e dunque quella europea, la disciplina richiamata si possa considerare incompatibile con le norme del diritto dell'Unione europea in materia di cittadinanza e dunque venga conseguentemente limitata.

Una possibile saldatura tra disciplina dei diritti fondamentali nel sistema dell'Unione europea e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo si può sviluppare a seguito della rilevanza che, al di là del dato formale del possesso della cittadinanza europea, venga dato alla circostanza della residenza nel territorio dell'Unione. Si delinea infatti, in tale ambito, la possibilità di estendere i diritti derivanti dalla cittadinanza europea agli individui, persone fisiche o giuridiche, che risiedono o hanno la sede all'interno dell'Unione europea; la residenza consente l'esercizio di diritti riconosciuti e garantiti dall'ordinamento dell'Unione europea ed assume pertanto un ruolo analogo a quello della cittadinanza, al punto che entro l'ordinamento dell'Unione europea si tende a definire la c.d. «cittadinanza di residenza» (Amadeo 2011, 59; Benlolo Carabot 2011, 7 e ss.; Nascimbene 2013, 321).

D'altra parte, come si è detto, alcuni diritti previsti dalle norme dei Trattati connessi alla cittadinanza europea (il ricorso al Mediatore europeo, il diritto di petizione, il diritto di rivolgersi alle istituzioni e di ottenere risposta) riguardano non solo i cittadini dell'Unione, ma anche i residenti negli Stati membri; i diritti elettorali sono inoltre suscettibili di estensione da parte dello Stato membro anche a soggetti non cittadini (di quello Stato e dell'Unione), purché siano qualificati da un particolare legame con lo Stato medesimo. Si conferma dunque la frammentazione del concetto moderno di cittadinanza, al fine di consentire l'e-

45 Corte Giust. EU, 2 marzo 2010, in causa C - 135/08, "Janko Rottmann c. Freistaat Bayern", in *Raccolta*, 2010, I, p. 1449. Vedi *supra* § 3.

46 Corte Giust. EU, 2 marzo 2010, in causa C - 135/08, "Janko Rottmann c. Freistaat Bayern", cit., § 33 e § 56.

stensione di alcuni diritti fondamentali a determinati soggetti e in connessione con determinati obblighi.

Nell'ambito di tale processo di erosione della cittadinanza europea come presupposto di diritti fondamentali, l'influenza della giurisprudenza, seppure diversamente orientata, della Corte europea dei diritti umani risulta decisiva, ancor più nell'eventualità di un'adesione dell'Unione europea alla Convenzione del 1950, in ragione della lettura dei diritti dalla stessa garantiti quali prerogative riconosciute alla persona in quanto tale.

I presupposti per tale processo e per il raggiungimento di un punto di incontro dei due orientamenti sin qui considerati sono d'altra parte forse già contenuti nella Carta dei diritti fondamentali, le cui disposizioni concernenti i diritti di cittadinanza si declinano come «diritti di ogni persona», o quanto meno come diritti di tutti coloro che risiedono sul territorio di uno Stato membro dell'Unione, restando limitati ai cittadini europei il solo diritto di voto e di eleggibilità per il rinnovo del Parlamento europeo e quello che assicura tutela diplomatica e consolare.

- Amadeo, S. (2011), "Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino «inattivo»", *Il diritto dell'Unione europea*, 1, pp. 59-81.
- Arangio-Ruiz, G. (1990), "Le domaine reserve", *Recueil des Cours, Académie de droit international de La Haye*, vol. 225, VI, pp. 1-479.
- Baratta, R. (2007) "Problematic Elements of an Implicit Rule Providing for Mutual Recognition of Personal and Family Status in the EC", *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts (IPRAx)*, pp. 7-9.
- Bariatti, S. (2003), "Prime considerazioni sugli effetti dei principi generali e delle norme materiali del Trattato CE sul diritto internazionale privato comunitario", *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, pp. 671-706.
- Benlolo Carabot, M. (2011), "Vers une citoyenneté européenne de résidence?", *Revue des affaires européennes*, pp. 7-28.
- Calvo Caravaca, A., Carrascosa Gonzalez, J. (2009), "Gestación por sustitución y derecho internacional privado: consideraciones en torno a la resolución de la dirección general de los registros y del notariado de 18 de febrero de 2009", *Cuadernos de derecho transnacional*, 1, 2, pp. 294-319.
- Cartabia, M. (2010), "I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione", in Bassanini, F., Tiberi, G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, pp. 99-117.
- Cipolletti, C. (2014), "Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese", *Rivista di diritto internazionale*, pp. 463-485.
- Condinanzi, M., Lang, A., Nascimbene, B. (2006), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano.
- Daniele, L. (2009), "Le istituzioni politiche dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?", *Studi sull'integrazione europea*, pp. 43-54.
- D'Avout, L. (2008), "Arrêt Wagner et J.M.W.L. C. Luxembourg", *Journal du droit international (Clunet)*, p. 187-198.
- Del Vecchio, A. (1999), *La cittadinanza europea*, Giuffrè, Milano.
- Davis, R.W. (2002), "Citizenship of the Union...Rights for All?", *European Law Review*, 27, pp. 121-137.
- Flauss, J.F. (2007), "Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme (mars - août 2007), L'exequatur des jugements étrangers", *Actualité juridique - Droit Administratif*, pp. 1920-1921.
- Franzina, P. (2011), "Some remarks on the relevance of Article 8 of the ECHR to the recognition of family status judicially created abroad", *Diritti umani e diritto internazionale*, 5, 3, pp. 609-615.
- Guillaumé, J. (2013), "The Weakening of the Nation-State in Private International Law. The «Right to International Mobility»", *Yearbook of Private International Law*, pp. 519-538.
- Honorati, C. (2009), "Free circulation of Names for EU Citizens", *Il Diritto dell'Unione europea*, 2, pp. 379-402.
- Honorati, C. (2009), "La legge applicabile al nome tra diritto internazionale privato e diritto comunitario nelle conclusioni

- degli avvocati generali”, in Venturini, G., Bariatti S. (a cura di), *Liber Fausto Pocar, Nuovi strumenti del diritto internazionale privato*, Giuffrè, Milano, pp. 457-470.
- Jacobs, F. G. (2007), “Citizenship of the European Union. A Legal Analysis”, *European Law Journal*, 13, 5, pp. 591-610.
- Kinsch, P. (2007), “Arrêt Wagner et J.M.W.L. C. Luxembourg”, *Revue critique de droit international privé*, pp. 807-821
- Kochenov, D. (2013), “The Essence of EU Citizenship Emerging from the Last Ten Years of Academic Debate: beyond the Cherry Blossoms and the Moon?”, *International and Comparative Law Quarterly*, 62, 1, pp. 97-136.
- Kovar, R., Simon, D. (1993), “La citoyenneté européenne”, *Cahiers de droit européen*, pp. 285-315.
- Lagarde, P. (2004), “Nota a Corte giustizia, 2 ottobre 2003, in causa C-148/02, Garcia Avello e Stato belga”, *Revue critique de droit international privé*, pp. 192-202.
- Lambert, P. (1998), “Vers une évolution de l’interprétation de l’article 14 de la Convention européenne des droits de l’homme”, *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, pp. 497-505.
- Lang, A. (2004), “Cittadinanza dell’Unione, non discriminazione in base alla nazionalità e scelta del nome”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, pp. 247-249.
- Lehmann, M. (2008), “What’s in a name? Grunkin-Paul and Beyond”, *Yearbook of Private International Law*, 10, pp. 135-164.
- Lipp, V. (2009), “Namensrecht und Europarecht-Die Entscheidung Grunkin Paul II und ihre Folgen für das deutsche Namensrecht”, *Das Standesamt*, pp. 1-7.
- Marchadier, F. (2007), “La protection européenne des situations constituées à l’étranger”, *Recueil Dalloz*, pp. 2700-2703.
- Mörsdorf-Schulte, J. (2004), “Europäische Impulse für Namen und Status des Mehrstaaters”, *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts (IPRAx)*, pp. 315-326.
- Morviducci, C. (2012), “Un nuovo diritto di soggiorno per il cittadino europeo”, in M.C. Baruffi, M. C., I. Quadranti, I. (a cura di), *Libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 1-30.
- Nascimbene, B. (1995), “Profilo della cittadinanza dell’Unione europea”, *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, pp. 246-260.
- Nascimbene, B. (2013), “Le droit de la nationalité et le droit des organisations d’intégration régionales. Vers de nouveaux statuts de résidents”, *Recueil des Cours, Académie de droit international de La Haye*, 367, pp. 9-392.
- Pirrone, P. (2009), “Limiti e ‘controlimiti’ alla circolazione dei giudicati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani: il caso Wagner”, *Diritti umani e diritto internazionale*, pp. 151-168.
- Ruiz-Fabri, H. (1999), “Immatériel, territorialité et État”, *Archives de philosophie du droit*, pp. 187-212.
- Stephanou, C. A. (1991), “Identité et citoyenneté européenne”, *Revue du marché commun*, 343, pp. 30-36.
- Tonolo, S. (2004), “La legge applicabile al diritto al nome dei bipoliti nell’ordinamento comunitario”, *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, pp. 957-976.
- Triggiani, E. (2010), “Cittadinanza dell’Unione e integrazione attraverso i diritti”, in Moccia, M. (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell’Unione europea*, Franco Angeli, Milano, pp. 161-171.
- Triggiani, E. (2012), “L’anno dei cittadini”, *Sud in Europa*, pp. 1-3.
- Villani, U. (1995), “La cittadinanza dell’Unione europea”, in A.A.V.V., *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, II, Cacucci, Bari, pp. 1001-1037.
- Wintemute, R. (2004), “«Within the Ambit»: How is the Gap in Article 14 European Convention on Human Rights?”, *European Human Rights Law Review*, pp. 366-382.

«Abbiamo bisogno degli immigrati». Cittadinanze, discorsi utilitaristici e politiche migratorie dal basso medioevo ai giorni nostri*

ROBERTO ZAUGG

1. «QUALIFICHE MIGLIORI, CRESCITA MAGGIORE, INTEGRAZIONE PIÙ RAPIDA»

«Qualifiche migliori, crescita maggiore, integrazione più rapida»: con questo slogan il Ministero del Lavoro, degli Affari Sociali e della Protezione dei Consumatori austriaco – diretto dal socialdemocratico Rudolf Hundstorfer, già presidente della Federazione Sindacale Austriaca (ÖGB) – presentò la *Rot-Weiss-Rot Karte*¹, entrata in vigore nel luglio del 2011. Ispirato alla *Permanent Resident Card* canadese, questo «nuovo sistema d’immigrazione» valuta i lavoratori provenienti da paesi extracomunitari secondo una pluralità di criteri (formazione scolastica, qualifica professionale, esperienze lavorative, conoscenze linguistiche...) e, «in base ad un sistema a punti», prevede per gli stessi un insieme di condizioni d’immigrazione e di diritti differenziati. Si tratta, in fondo, di un’applicazione rigorosa dello slogan dell’*immigration choisie* (Brilliant 2011), lanciato alcuni anni fa da Nicolas Sarkozy, secondo il quale il diritto ad immigrare sul territorio di uno Stato è legato alla supposta utilità dell’immigrato per l’economia nazionale del paese

* Versione tradotta e riveduta da Roberto Zaugg di Id., “Vom Nutzen der Ausländer und ihrer Auswahl. Aktuelle Debatten im Spiegel migrationspolitischer Utilitarismen der Vormoderne”, *Riviste suisse d’histoire*, 62 (2), 2012, pp. 287-298.

¹ Letteralmente «Carta rosso-bianco-rossa», secondo i colori della bandiera austriaca. Cf. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2010).

d'insediamento. Rispetto a questo, l'elemento di novità è dato, per l'Europa, dai sistemi a punti, proposti in sede politica o già introdotti², che mirano a misurare in termini numerici la correlazione tra i 'costi' e i 'benefici' che l'immigrazione di un dato individuo comporterebbe per la 'comunità nazionale'. Questa promessa di 'obiettività' fa sì che tali sistemi godano di simpatie larghe e trasversali, simpatie che vanno dal segretario dei Verdi tedeschi Cem Özdemir (Özdemir 2010), egli stesso figlio di immigrati turchi, al passato governo nazional-conservatore danese di Lars Løkke Rasmussen in carica tra il 2009 e il 2011 (OECD 2011, 274 ss.). Più in generale, l'idea che tramite atti normativi si possano regolare i flussi migratori in funzione degli interessi dell'economia nazionale, viene condivisa anche da buona parte delle forze politiche che si dicono contrarie ai sistemi a punti, considerati da taluni troppo rigidi per rispondere in maniera flessibile alla domanda espressa dalle imprese³. Del resto, anche in un paese come l'Italia – la cui economia sembra in realtà più desiderosa di poter contare sull'afflusso di manodopera a basso costo per mansioni poco specializzate, mentre fatica ad assorbire i laureati delle università italiane, tra i quali un numero consistente sceglie di emigrare per trovare gli impieghi corrispondenti alle proprie aspettative – con il decreto legislativo 108 del 28 giugno 2012 è stata creata la *Carta Blu UE* che permette agli extracomunitari «altamente qualificati» (dirigenti, ricercatori, infermieri, sportivi, artisti...) di ottenere un titolo di soggiorno al di là delle quote fissate dai «decreti flussi» annuali⁴.

2. 'POVERI VERGOGNOSI' VERSUS 'VAGABONDI' – 'CITTADINI' VERSUS 'FORESTIERI'

In una prospettiva storica, il *topos* del lavoratore specializzato straniero 'utile', la cui immagine speculare è data dall'immigrato povero e 'parassita', è saldamente ancorato ad una tradizione ricca e plurisecolare. Come è noto, la distinzione dicotomica tra stranieri 'buoni', a cui conviene concedere l'accesso al territorio, e stranieri 'cattivi', a cui deve essere rifiutato, è presente già negli statuti cittadini del basso medioevo e dell'età moderna. I tentativi di disciplinamento promossi dalle autorità miravano innanzitutto a controllare la mobilità dei ceti inferiori, talvolta connessa a pratiche di elemosina e spesso stigmatizzata come 'vagabondaggio'. In tale ottica, i migranti poveri da un lato tendevano ad essere percepiti come una minaccia all'ordine pubblico e dall'altro subivano un costante sguardo classificatorio volto a suddividere i mendicanti in forestieri e locali. Tra quest'ultimi si distinguevano ulteriormente coloro che erano considerati in grado di

2 Dei meccanismi di questo tipo, introdotti per la prima volta in Canada nel 1967, esistono tra l'altro nel Regno Unito, nei Paesi Bassi, in Danimarca, Austria e nella Repubblica ceca. Cf. Papademetriou, Sommerville e Tanaka (2008).

3 Cf. ad esempio la presa di posizione del governo svizzero del 23 febbraio 2011, http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch__id=20104144 (25 gennaio 2015).

4 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (s.d.).

lavorare, ma erano restii a farlo ('vagabondi', 'idle poor', 'validi mendicantes'), da quanti erano ritenuti incapaci di lavorare, perlopiù a causa di una deficienza fisica o mentale ('poveri vergognosi', 'impotent poor', 'invalidi mendicantes'). E mentre i secondi potevano – almeno in linea di principio – beneficiare di forme di assistenza caritativa, i primi vennero a costituire l'oggetto di una varietà di dispositivi repressivi. Tenzialmente, tale distinzione non si applicava invece ai 'mendicanti forestieri' che le autorità, premurose di limitare l'accesso alle risorse caritative, solevano assimilare agli *idle poor* e che potevano dunque essere colpiti da provvedimenti di espulsione o da altre misure punitive⁵. Sospettato *a priori* di voler approfittare in maniera parassitaria delle risorse della comunità locale, il forestiero non poteva permettersi di rimanere senza occupazione e reddito.

La promulgazione ricorrente di disposizioni di questo tipo non mirava ad ottenere una chiusura ermetica delle frontiere nei confronti dei migranti. In generale, fino alla fine dell'Ottocento la regolazione delle migrazioni non faceva tanto leva su un filtraggio iniziale – ovvero sui controlli alla frontiera – quanto sulla sanzione del fallimento sociale dell'immigrato (Rosental 2011). E in ogni caso, i tentativi bassomedievali e moderni di regolare le migrazioni erano profondamente impregnati di considerazioni utilitaristiche le quali, piuttosto che ispirare un approccio unilateralmente repressivo, innescavano pratiche di selezione. La polarizzazione risultante dalle immagini contrapposte dell'immigrato-risorsa e dell'immigrato-parassita è ben esemplificata dall'«Editto contro gli zingari e i mendicanti forestieri, sul sostegno dei poveri nel paese, e sulla necessità di distinguere i rifugiati ed esuli dai mendicanti volontari»⁶: un testo normativo con cui nel 1696 il principe elettore Federico III di Brandeburgo riassumeva e riattualizzava una lunga tradizione legislativa. I sudditi del Brandeburgo-Prussia «invalidi ad ogni lavoro» dovevano essere «sostenuti in modo conveniente» dalle autorità di ogni giurisdizione. I «validi mendicantes» sudditi, che chiedevano l'elemosina allegando «falsi pretesti e malattie inventate», dovevano invece essere costretti a lavorare. E i «mendicanti forestieri», che avevano «attraversato la frontiera», erano da «respingere» immediatamente. Due categorie di stranieri erano poi al centro di disposizioni specifiche. Le autorità erano chiamate a procedere con particolare intransigenza contro gli «zingari»: i sinti dovevano essere catturati ed espulsi, a prescindere dal fatto se lavorassero o meno e «senza rispettare i passaporti» eventualmente ricevuti da altri Stati. Invece i «rifugiati palatini e francesi, svizzeri, slesi, ed altri esuli cacciati a causa della guerra [della Grande Alleanza] o della [loro] Religione [protestante]», non dovevano in alcun

5 Su tali processi di classificazione vedi ad esempio Gilomen (1996). Sulla negoziabilità sociale della frontiera locale-forestiero rispetto all'accesso alle risorse connesse alla *civitas* urbana cf. inoltre Cerutti (2012).

6 «Edict wieder die Zigeuner und frembde Bettler, auch Versorgung der Armen im Lande, und daß die Refugirten und Exulanten von muthwilligen Bettlern zu unterscheiden etc», in Rabe (1820, vol. I, t. I, 182–185). Sugli approcci repressivi adottati nel Sacro Romano Impero nei confronti dei sinti cf. Opfermann (2007), e – in una prospettiva comparata – Piasere (2004, cap. III).

caso essere trattati da «mendicanti». Considerati come degli immigrati dotati di un capitale umano utile allo sviluppo dell'economia, essi potevano al contrario contare sui soccorsi pubblici. Le percezioni divergenti rispetto ai costi e all'utilità attribuiti a determinati migranti in base alla loro origine si incarnavano dunque in provvedimenti legislativi specifici suscettibili di alterare i quadri normativi generali.

3. «E SE VENISSERO TURCHI E PAGANI»

Nel contesto del popolazionismo mercantilista, le politiche volte ad attrarre migranti stranieri furono incardinate su basi dottrinarie che, tra Sei e Settecento, espressero ripetutamente la capacità di orientare le decisioni dei governi europei (Statt 1995; Charbit 2010, 43 ss.). Già precedentemente il numero dei sudditi (fiscalmente imponibili e militarmente mobilizzabili) era stato concepito come un fondamento centrale dello Stato. Jean Bodin, ad esempio, nel 1576 aveva sostenuto che «non si deve mai temere che vi siano troppi sudditi, troppi cittadini, considerando che non v'è ricchezza né forza all'infuori degli uomini» (Bodin 1576, lib. V, cap. II). A partire dal Seicento, tuttavia, il valore della popolazione fu declinato, in un'ottica sempre più economica, come base della forza produttiva di un territorio. In un contesto storico di lunga durata in cui l'impatto, spesso congiunto, di epidemie e carestie erodeva in maniera ricorrente la crescita demografica e in cui le politiche statali erano formulate sulla base della presunta limitazione statica delle risorse economiche, la popolazione divenne una risorsa disputata nella competizione tra gli Stati europei.

Oltre a misure volte a sostenere l'aumento della natalità, le ambizioni popolazioniste produssero anche interventi istituzionali per accrescere l'immigrazione. Per i popolazionisti più radicali si trattava di raggiungere *sic et simpliciter* un aumento quantitativo della popolazione dello Stato. «Il paese più ricco non è forse quello che ha più lavoro? E il paese che ha più lavoro non è forse quello che ha più gente che mutualmente crea impiego, gli uni per gli altri?», chiedeva retoricamente l'economista gallese Josiah Tucker in un suo *pamphlet* dedicato alle politiche migratorie (Tucker 1752, parte II, 19). Progetti di popolamento consistenti furono realizzati ad esempio nel Brandeburgo-Prussia dove, in seguito al collasso demografico subito nel corso della guerra dei Trent'anni, il principe elettore Federico Guglielmo (r. 1640-1688) e i suoi successori riuscirono a far insediare un numero consistente di stranieri protestanti (Asche 2006), o nella Maremma, notoriamente tormentata dalla malaria, dove a metà Settecento il governo granducale cercò, con esiti più modesti, di trasferire famiglie lorennesi e tedesche (Diaz 1997, 82).

I fautori di politiche migratorie più moderate, invece, miravano ad attrarre, in maniera più circoscritta, artigiani specializzati e negozianti (Hahn 2008, 177 ss.). Le politiche attuate, durante il Settecento, dai Borbone nel Regno di Napoli

sono un'ottima illustrazione di tale approccio. Infatti, allo scopo di lanciare determinati settori produttivi nazionali e ridurre così le importazioni di prodotti manifatturieri esteri, essi reclutarono, attraverso le loro reti diplomatiche, artigiani tedeschi della porcellana, arazzieri e specialisti delle pietre dure fiorentini, vetrai di Murano e della Boemia, setaioli lionesi, armaioli maltesi, liegesi e catalani, nonché dei minatori sassoni per sviluppare il settore estrattivo (Zaugg 2011, 82 s.; Musella Guida 2012; Clemente 2014; Scognamiglio Cestaro 2014, 533-566).

In alcuni casi, l'imperativo utilitarista che ispirava tali politiche produsse un ampliamento dei margini della tolleranza religiosa. Nel territorio prevalentemente luterano del Brandeburgo-Prussia la concessione di statuti privilegiati ai calvinisti francesi fu, ad esempio, direttamente connessa alla speranza, coscientemente alimentata dalla pubblicistica ugonotta, che i nuovi arrivati contribuissero allo sviluppo «di ogni genere di manifatture, commerci e negozi per acqua e per terra», espressa nell'Editto di Potsdam con cui il principe elettore Federico Guglielmo nel 1685 concesse asilo a quanti decisero di abbandonare la Francia dopo la revoca dell'Editto di Nantes (cit. in Roeck 1993, 95). Nel contempo, la politica confessionale di Luigi XIV venne denunciata – dai protestanti, ma anche da certi ambienti cattolici – come atto ciecamente autodistruttivo (Yardeni 1993). L'intolleranza religiosa ostacola la prosperità economica, conclusero i *philosophes* settecenteschi e in non pochi casi anche gli uomini di Stato. Federico il Grande, erede del popolazionismo mercantilista secentesco e in stretto contatto con i dibattiti illuministi, è rimasto celebre per aver affermato, in una disposizione annotata in margine alla domanda di naturalizzazione di un negoziante cattolico, che «tutte le religioni sono uguali e buone, basta che la gente che le professa sia della gente onesta, e se venissero turchi e pagani e volessero popolare il paese, costruiremo loro moschee e chiese»⁷ (cit. in Borchartd 1937, vol. II, 79 s.).

4. PRIVILEGI E ILLUSIONI

Le politiche mercantiliste volte ad attrarre migranti solitamente si concretizzavano nella concessione di privilegi legali che potevano comportare l'esenzione da determinate tasse e gabelle, franchigie daziarie, autonomie giurisdizionali, patenti che garantivano il monopolio in determinati settori di mercato, la promessa di una protezione diretta ad opera del sovrano, l'autorizzazione di poter produrre al di fuori delle regole corporative, nonché il permesso di praticare in privato (e più raramente in pubblico) un'altra confessione o religione. In alcuni casi questi privilegi comportavano la naturalizzazione, in altri al contrario l'esenzione dagli oneri della cittadinanza. Soprattutto quando venivano concessi in maniera cumulata, fornivano ai beneficiari uno status largamente separato, che in termini legali li distingueva dagli altri attori operanti nel medesimo settore

⁷ Per «chiese» sembra che, in questo caso, il sovrano intendesse i templi corrispondenti alle religioni 'pagane' degli ipotetici futuri immigrati.

professionale e spesso dal corpo dei sudditi *tout court*. Dietro a tali misure vi era la convinzione di poter regolare i flussi migratori tramite degli strumenti giuridici. E in effetti, in alcune circostanze tali strategie normative furono coronate da discreti successi, specie se i migranti da attirare avevano già lasciato o erano stati costretti a lasciare i rispettivi paesi d'origine, come nel caso degli ebrei sefarditi. Questi ultimi, a fine Cinquecento, accolsero gli inviti del granduca di Toscana e del sultano ottomano, fondando comunità – grandi e assai attive dal punto di vista commerciale – a Livorno (Frattarelli Fischer 2008, 15 ss.) e a Salonicco (Mazower 2007, cap. III), o come nel caso – già evocato e per certi versi analogo – degli ugonotti nel Brandeburgo-Prussia. Un altro fattore che poteva favorire il successo dei disegni di sviluppo economico connessi al reclutamento di migranti era la disponibilità di risorse finanziarie, come quelle che furono offerte ai setaioli che, tra la fine del Quattrocento e l'inizio del Cinquecento, si trasferirono dall'Italia centro-settentrionale in Francia, contribuendo con il loro *know how* all'affermarsi del settore serico al di là delle Alpi (Molà 2000, cap. I).

Questi casi di 'chiamate' migratorie e di *transfers* tecnologici riusciti hanno riscosso una notevole attenzione da parte degli storici. Essi non devono, però, far trascurare il fatto che i casi fallimentari, in cui gli incentivi giuridici si rivelarono incapaci di attrarre i migranti desiderati o in cui i migranti non innescarono gli sviluppi economici sperati, furono almeno altrettanto numerosi⁸. In effetti, come illustra un caso del 1709, le aspettative che guidavano le scelte di governanti e migranti spesso si basavano su percezioni distorte. Nella primavera di quell'anno arrivarono in Inghilterra circa 13.000 migranti provenienti dalle regioni sud-occidentali del Sacro Romano Impero, guidati dal pastore luterano Josua von Kochertal (Statt 1995, capp. V-VI; Otterness 2004). I segnali ambigui inviati dal governo britannico avevano fatto sperare i cosiddetti «poor Palatines» che la Corona li avrebbe imbarcati per l'America settentrionale e sostenuti economicamente affinché potessero insediarsi nelle colonie britanniche. Inizialmente, il governo *whig* si era mostrato ben disposto nei confronti di questi migranti che, in base alle autorappresentazioni messe in circolazione, credeva essere esuli protestanti sradicati dalle armate francesi nel contesto della guerra di Successione spagnola. Emulando la politica popolazionista e filo-ugonotta del Brandeburgo-Prussia, nel febbraio del 1709 il parlamento britannico aveva votato un *General Naturalization Act* che garantiva ai nuovi arrivati di fede protestante un accesso semplificato alla naturalizzazione. I *whig* speravano che questa promessa avrebbe catalizzato i flussi d'immigrazione. E con l'arrivo dei 'palatini' questa politica sembrò portare i suoi primi frutti. Tuttavia, le attese di entrambe le parti furono drasticamente deluse. I 'poor Palatines' capirono che il governo britannico non aveva nessuna intenzione di spedirli nelle colonie, ma in realtà mirava ad impiegare il capitale umano degli artigiani, che si aspettava varcassero la Manica, per sviluppare le manifatture inglesi. Tuttavia anche quest'ultima speranza fu

8 Per delle considerazioni generali cf. Elkar (1999). Esempi concreti di *transfers* falliti sono discussi in Molà (2000) e Scognamiglio Cestaro (2014, 533-566).

frustrata. Infatti, il governo britannico scoprì che, tra le migliaia di persone che si erano accampate in una miserabile tendopoli ai margini di Londra, i bambini e gli anziani erano decisamente più numerosi rispetto ai tanto agognati artigiani. E quando divenne noto che circa un terzo dei presunti esuli protestanti in realtà erano dei cattolici, la solidarietà confessionale della popolazione londinese si trasformò rapidamente in un'indistinta xenofobia. Nel corso di pochi mesi, i 'palatini' cessarono di rappresentare una risorsa da attirare e divennero un peso da scaricare. Le comunità locali inglesi, a cui il governo propose di accoglierli, iniziarono quindi ad opporsi con veemenza a tale ipotesi. Il rimpatrio verso i vari territori del Sacro Romano Impero appariva come un'operazione irta di ostacoli politici e logistici. E così, alla fine, la maggior parte di questi migranti fu effettivamente imbarcata – per l'Irlanda, le Bahamas, New York e la Carolina. Tuttavia, non avendo ricevuto alcun sussidio economico dal governo britannico, una volta sbarcati i 'palatini' si ritrovarono sprovvisti di qualsiasi risorsa per iniziare una nuova vita, cosicché l'avventura si concluse per molti con la miseria o addirittura con la morte.

Mentre questo ambizioso progetto di migrazione sostenuta da incentivi statali fallì clamorosamente, in altri casi imprenditori e artigiani specializzati intrapresero migrazioni in completa autonomia – senza ricevere né sussidi economici, né privilegi legali da parte dello Stato – e riuscirono a sviluppare floride attività nei rispettivi paesi d'insediamento. Le vicende dell'industria tessile del Mezzogiorno, sviluppata grazie ai capitali e al *know how* d'imprenditori e tecnici provenienti dalla Svizzera e controllata da una élite protestante che derivava la propria forza da una rete transnazionale e al contempo chiusa dal punto di vista confessionale, ne sono un esempio lampante (Caglioti 2006). Il fallimento di migrazioni sostenute da incentivi statali e il successo economico di migranti arrivati spontaneamente mostrano che i processi migratori sono condizionati da una complessa molteplicità di fattori di cui le politiche statali, operanti sulla base di concezioni del mercato spesso semplificate e prioritariamente tramite strumenti giuridici, sovente non tengono conto (Mezzadra 2004).

5. LO STRANIERO COME MEZZO PER I FINI ALTRUI

I sistemi a punti e, in generale, i meccanismi volti a produrre un'*immigration choisie* – presentati come politiche 'moderne', tendenti a rafforzare la posizione competitiva dell'economia nazionale e funzionali alla prosperità dei cittadini dello Stato – sono, come abbiamo visto, in un rapporto di notevole continuità con le pratiche e i discorsi del mercantilismo sei-settecentesco. I tentativi di reclutare personale specializzato al di là delle frontiere nazionali – e quello speculare di respingere o espellere quei migranti che invece vengono percepiti come un 'peso' in termini di integrazione sociale e spesa pubblica – in fondo rimangono l'espressione di quella massima pre-liberale, già criticata da Gaetano Filangieri,

secondo la quale «una nazione non p[uò] guadagnare senza che le altre perdano, che non p[uò] arricchire senza che le altre s'impoveriscano, e che il grande oggetto della politica [è] l'innalzar la propria grandezza sulle altrui rovine» (Filingieri 1799, t. II, 45). A questo proposito, va comunque sottolineato che, nell'età moderna, l'idea che la popolazione costituisse una risorsa economica da regolare veniva applicata non solo nei confronti dei migranti stranieri, ma anche rispetto ai sudditi dello Stato. Infatti, i governi delle monarchie di antico regime non solo s'impegnavano ad attrarre stranieri 'utili', ma per di più, quando potevano, non di rado si sbarazzavano dei propri sudditi 'nocivi' deportandoli nelle proprie colonie o verso le galere altrui (Schlosser 1984; Ekirch 1987). E mentre tentavano di reclutare artigiani specializzati all'estero, gli Stati dell'età moderna non di rado proibivano ai propri artigiani, impegnati in settori considerati di rilievo strategico, di emigrare e di trasferire all'estero il loro *know how*, arrivando finanche a minacciare con la pena di morte chi trasgredisce a queste normative (Cole 1939, vol. I, 463).

In un certo senso, l'approccio utilitarista delle monarchie di antico regime era più coerente rispetto alle politiche delle democrazie odierne. La deportazione dei propri cittadini da parte di uno Stato o il divieto di emigrare, sono pratiche che oggi vengono considerate o come fenomeni appartenenti ad un remoto passato, o come l'espressione despótica di regimi dittatoriali. Nel discorso democratico, uno Stato non può né disfarsi di cittadini indesiderati⁹, né può impedire ai propri cittadini di lasciare il territorio nazionale per cercar fortuna altrove: insomma, non può, in nome della 'ragion di Stato', degradare i propri cittadini alla condizione di mezzi. Tutto ciò, invece, è considerato semplicemente 'normale' rispetto a individui classificati come 'stranieri'. Infatti, se il diritto all'*emigrazione* è sancito dalla Dichiarazione universale dei diritti umani (art. 13, § 2), quello all'*immigrazione* dipende unicamente dalle disposizioni e dagli interessi degli Stati di destinazione ed ha dunque uno status giuridico nettamente più debole (Rigo 2007, cap. I). Così, mentre i sudditi si sono progressivamente trasformati in cittadini tramite le trasformazioni innescate dalla rivoluzione americana e francese, gli stranieri sono in un certo senso diventati i nuovi sudditi: esclusi dalla nazione sovrana, essi sottostanno alle leggi senza poter partecipare alla loro definizione. In questo senso, lo straniero si configura come un mezzo per i fini della *res publica* e dei suoi cittadini. Il suo diritto di soggiorno – e nel discorso politico spesso anche il suo riconoscimento sociale – non dipende dal suo essere un fine a sé stesso in quanto essere umano, ma banalmente dalla sua capacità di rappresentare una risorsa utile per qualcun'altro.

Nei dibattiti contemporanei sulle politiche migratorie gli argomenti utilitaristici sono onnipresenti. Coloro che chiedono politiche più restrittive sugli ingressi e dei criteri selettivi più rigidi rispetto alla naturalizzazione fanno valere

9 Ancora in pieno Ottocento, tuttavia, i comuni nel cantone svizzero dell'Argovia solevano sbarazzarsi dei propri cittadini bisognosi (e dunque dipendenti dai sussidi pubblici), pagando loro il viaggio di sola andata per le Americhe; cf. Wessendorf (1973, 233-273).

i “costi” – reali o presunti – che l’immigrazione causerebbe allo Stato, alla società e talvolta perfino all’ecologia. Gli immigrati, insomma, peserebbero sulle casse del *welfare state*, abbasserebbero il livello dell’insegnamento scolastico, produrrebbero fenomeni criminosi e di degrado urbano o – come viene ormai spesso affermato in un paese come la Svizzera che negli ultimi due decenni ha registrato un’impennata demografica trainata da una crescita economica sostenuta – contribuirebbero, in virtù della loro domanda di alloggi, alla cementificazione del paesaggio. Le tesi dei ‘costi dell’immigrazione’ sono estremamente efficaci, giacché – a differenza di argomenti identitari e apertamente sciovinisti – possono essere presentate come constatazioni ‘obbiettive’; questo ne aumenta la circolazione tra attori sociali che si autorappresentano come liberali, cosmopoliti e dunque ‘non razzisti’. Coloro che, invece, propendono per una maggiore liberalizzazione degli ingressi e per un accesso più facile alla cittadinanza e, in generale, si schierano contro fenomeni di discriminazione e di xenofobia, tendono spesso a sottolineare i contributi degli immigrati all’economia e alla società dei paesi d’insediamento. Quando con il secondo governo Berlusconi arrivò al potere la Lega Nord, ovvero una forza politica che faceva e fa della retorica anti immigrazione una delle sue principali leve di mobilitazione, il consigliere di Confindustria Guidalberto Guidi si espresse esplicitamente per un mantenimento della politica dei «decreti flussi» – una politica, inaugurata dalla Legge Turco-Napolitano (Legge 1998/40), i cui effetti, lungi dal riuscire a regolare effettivamente i flussi migratori, si riducono in realtà a ‘sanare’ parzialmente la condizione di ‘clandestinità’ generata dalle stesse restrizioni legali sull’immigrazione. Per dar peso alla sua richiesta, Guidi sostenne che «noi abbiamo bisogno degli immigrati. Per far funzionare le aziende, in casa, negli ospedali, per l’assistenza agli anziani» (Ferraino 2001). Dieci anni dopo, durante il quarto governo Berlusconi, Massimo D’Alema riprese tale linea argomentativa, condannando «l’aberrazione e il lusso del razzismo» e spiegando che «noi abbiamo bisogno degli immigrati. Nei prossimi 15 anni l’Europa, se vuole mantenere un livello minimo di crescita demografica, sostenere i suoi sistemi di protezione sociale e avere un decente sviluppo economico, avrà bisogno di almeno 30 milioni di immigrati. E, dunque, avendo questa necessità, sarebbe ragionevole da parte nostra riservare loro una buona accoglienza» (D’Alema 2011). Senza dubbio, tale strategia argomentativa, adoperata per contrapporsi alle richieste di ‘chiudere le frontiere’, fornisce un elemento forte per legittimare la presenza sociale di persone venute da altrove. In contempo, tuttavia, riproduce un discorso utilitarista: un discorso che, in maniera esplicita o implicita, tende a ridurre la questione dell’integrazione sociale ad una sorta di analisi costi-benefici e a legare i diritti delle diverse categorie di stranieri all’ipotetico valore d’uso che esse incorporerebbero.

L’illegalizzazione di una parte consistente dei migranti, nonché la crescente differenziazione degli status giuridici dei migranti ‘legali’, legittimati da un discorso politico utilitarista, rappresentano un problema rispetto alle fondamenta democratiche dello Stato di diritto. Nel contesto delle architetture istituzionali di

antico regime, la concessione di privilegi corporativi e la definizione di spazi di esclusione non costituivano una rottura con l'ordine vigente, il cui tratto distintivo risiedeva per l'appunto nella pluralità degli status giuridici. Nell'ambito degli Stati democratici esse producono invece un'erosione progressiva del principio di uguaglianza e una categorizzazione gerarchica dei soggetti. Forse, per contrapporsi al discorso xenofobo, non si può rinunciare del tutto a ricordare i molteplici contributi che persone migranti realizzano all'interno delle società d'arrivo. È però necessario essere coscienti che l'argomento dell'utilità è una lama a doppio taglio. In ultima istanza, per riformulare su basi nuove la coesione delle odierne società migratorie, il discorso utilitaristico non va riprodotto, ma bensì superato tramite una riaffermazione forte del principio di uguaglianza.

- Asche, M. (2006), *Neusiedler im verheerten Land. Kriegsfolgenbewältigung, Migrationssteuerung und Konfessionspolitik im Zeichen des Landeswiederaufbaus. Die Mark Brandenburg nach den Kriegen des 17. Jahrhunderts*, Aschendorff, Münster.
- Bodin, J. (1576), *Les six livres de la République*, Jacques Du Puys, Parigi.
- Borchardt, G. (a cura di) (1937), *Die Randbemerkungen Friedrichs des Grossen*, Melchior, Potsdam.
- Brilliant, M. (2011), "L'émergence de la polémique autour de la formule 'immigration choisie' dans la presse française (janvier–juillet 2005)", *Semen. Revue de sémiolinguistique des textes et discours*, 31, pp. 113-128.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2010), *Die Rot-Weiss-Rot Karte – das neue Zuwanderungssystem*, comunicato stampa del 9 dicembre 2010, http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/5/8/5/CH0023/CMS1291898785798/101209__rotweissrotcard_layoutiert.pdf (25 dicembre 2015).
- Caglioti, D. L. (2006), *Vite parallele. Una minoranza protestante nell'Italia dell'Ottocento*, Il Mulino, Bologna.
- Cerutti, S. (2012), *Étrangers. Étude d'une condition d'incertitude dans une société d'Ancien Régime*, Bayard, Parigi.
- Charbit, Y. (2010), *The classical foundations of population thought. From Plato to Quesnay*, Springer, Dordrecht.
- Clemente, A. (2014), "Central policies, markets and migrant skills in Neapolitan ceramic manufacturing in the 18th century", in: K. Davids e B. De Munck (a cura di), *Innovation and creativity in late medieval and early modern European cities*, Ashgate, Farnham, pp. 315-335.
- Cole, Ch. W. (1939), *Colbert and a century of French mercantilism*, Columbia UP, New York.
- D'Alema, Massimo (2011), Conclusioni di Massimo D'Alema alla Conferenza Nazionale del Partito democratico sull'Immigrazione "Oltre la paura, per l'Italia della convivenza" (Roma, Hotel Radisson Blu, 26 marzo 2011), <http://www.massimodalema.it/doc/17778/conclusioni-di-massimo-dalema-alla-conferenza-nazionale-del-partito-democratico-sullimmigrazione-oltre-la-paura-per-litalia-dell.htm> (25 gennaio 2015).
- Diaz, F. (1997), "La Reggenza", in F. Diaz, L. Mascilli Migliorini e C. Mangio (a cura di), *Il Granducato di Toscana. I Lorena dalla Reggenza agli anni rivoluzionari*, UTET, Torino, pp. 3-245.
- Ekirch, A. R. (1987), *Bound for America. The transportation of British convicts to the colonies, 1718-1775*, Clarendon, New York.
- Elkar, R. S. (1999), "Lernen durch Wandern? Einige kritische Anmerkungen zum Thema 'Wissenstransfer durch Migration'", in K. Schulz (a cura di), *Handwerk in Europa. Vom Spätmittelalter bis zur Frühen Neuzeit*, Oldenbourg, Monaco, pp. 213-232.
- Ferraino, G. (2001), "Guidi: ma senza di loro il Paese si ferma, ci sono mestieri che gli italiani rifiutano", *Corriere della sera*, 28 luglio 2001, p. 13.

- Filangieri, G. (1799), *La scienza della legislazione*, 'Filadelfia', Stamperia delle Provincie Unite.
- Frattarelli Fischer, L. (2008), *Vivere fuori dal ghetto. Ebrei a Pisa e Livorno, secoli XVI-XVIII*, Zamorani, Torino.
- Gilomen, H.-J. (1996), "Eine neue Wahrnehmung arbeitsloser Armut in der spätmittelalterlichen Eidgenossenschaft", *Traverse*, 2, pp. 117-128.
- Hahn, S. (2008), *Migration – Arbeit – Geschlecht. Arbeitsmigration in Mitteleuropa vom 17. bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- Mazower, M. (2007), *Salonico, città di fantasmi. Cristiani, musulmani ed ebrei tra il 1430 e il 1950*, Garzanti, Milano.
- Mezzadra, S. (2004), "Capitalismo, migrazioni e lotte sociali. Appunti per una teoria dell'autonomia delle migrazioni", in Id. (a cura di), *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, DeriveApprodi, Roma, pp. 7-19.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (s.d.), "La Blu Card e gli altri casi particolari di ingresso al di fuori delle quote o con quote specifiche", <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/IlPunto/Documents/focus%20oblu%20card.pdf> (25 gennaio 2015).
- Molà, L. (2000), *The silk industry of Renaissance Venice*, Johns Hopkins UP, Baltimora.
- Musella Guida, S. (2012), "The business organization of the Bourbon factories. Mastercraftsmen, crafts and families in the Capodimonte Porcelain Works and the Royal Factory at San Leucio", *California Italian Studies*, 3 (1), <http://escholarship.org/uc/item/8c25c6gt> (25.01.2015)
- OECD (2011), *International migration outlook 2011*, OECD Publishing, Parigi.
- Opfermann, U. F. (2007), 'Seye kein Ziegeuner, sondern kayserlicher Cornet'. Sinti im 17. und 18. Jahrhundert. Eine Untersuchung anhand archivalischer Quellen, Metropol, Berlin.
- Otterness, Ph. (2004), *Becoming German. The 1709 Palatine migration to New York*, Cornell UP, Ithaca.
- Özdemir, C. (2010), intervista nel *Financial Times Deutschland*, 12 luglio 2010.
- Papademetriou, D. G., Somerville, W., e Tanaka, H. (2008), "Hybrid immigrant-selection systems. The next generation of economic migration schemes", paper presentato al convegno "Economic Competitiveness and International Migration" del Transatlantic Council on Migration (New York), <http://www.migrationpolicy.org/research/hybrid-immigrant-selection-systems-next-generation-economic-migration-schemes> (25 gennaio 2015).
- Piasere, L. (2004), *I rom d'Europa. Una storia moderna*, Laterza, Roma.
- Rabe, C. L. H. (a cura di) (1820), *Sammlung preussischer Gesetze und Verordnungen*, Buchhandlung des Hallischen Waisenhauses, Halle.
- Rigo, E. (2007), *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Meltemi, Roma.
- Roeck, B. (1993), *Aussenseiter, Randgruppen, Minderheiten. Fremde im Deutschland der Frühen Neuzeit*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- Rosental, P.-A. (2011), "Migrations, souveraineté, droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIX^e siècle à nos jours", *Annales, Histoire, Sciences Sociales*, 66 (2), pp. 335-373.
- Schlosser, H. (1984), "Tre secoli di criminali bavaresi sulle galere veneziane (secoli XVI-XVIII)", *Quaderni del Centro Tedesco di Studi Veneziani*, pp. 3-37.
- Scognamiglio Cestaro, S. (2014), *Le istituzioni della moda. Economia, magistrature e scambio politico nella Napoli moderna*, Il Mulino, Bologna.
- Statt, D. (1995), *Foreigners and Englishmen. The controversy over immigration and population 1600-1760*, University of Delaware Press, Newark.
- Tucker, J. (1752) *Reflections on the expediency of a law for the naturalization of foreign Protestants*, T. Trye, Londra.
- Wessendorf, B. (1973), *Die überseeische Auswanderung aus dem Kanton Aargau im 19. Jahrhundert*, Sauerländer, Aarau.
- Yardeni, M. (1993), "Naissance et essor d'un mythe. La révocation de l'Édit de Nantes et le déclin économique de la France", *Bulletin de la Société de l'Histoire du Protestantisme Français*, 139 (1), pp. 79-96.
- Zaugg, R. (2011), *Stranieri di antico regime. Mercanti, giudici e consoli nella Napoli del Settecento*, Viella, Roma.
- Zaugg, R. (2012), "Vom Nutzen der Ausländer und ihrer Auswahl. Aktuelle Debatten im Spiegel migrationspolitischer Utilitarismen der Vormoderne", *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 62 (2), pp. 287-298.

Note biografiche

DANIELE ANDREOZZI (History Degree cum laude, University of Venice; Ph.D. in European Social History, University of Venice) is Associate Professor of Economic History at the University of Trieste where currently he teaches Economic History and Economic History of Europe. Andreozzi's research interests focus on growth and crisis in the economic systems, the relationship between the trade mechanisms, the social practices, the norms and the institutions and between economic system, identities, memories and borders and the social and economic exchanges and the circulation of goods and men in the Mediterranean area. He widely published on this topic: recently, *I cavalieri dell'Apocalisse e le scarsità relative. Penurie, risorse, crisi e crescita nelle economie a energia limitata : il caso di Cremona (XVII secolo)*, in M. L. Ferrari, M. Vaquero Piñero (a cura di), «Moia la carestia», *La scarsità alimentare in età moderna*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 175-192; «La gloria di un dilatato commercio». *L'intrico delle politiche e lo sviluppo di Trieste nell'Adriatico centro settentrionale (1700-1730)*, in «Melanges de l'Ecole française de Rome», 127 (1), 2015, pp. 2-18; *Innovation, Growth and Mobility in the Secondary Sector of Trieste in the Eighteenth Century*, in K. Davids and B. De Munk (eds.), *Innovation and creativity in Late Medieval and Early Modern European Cities*, Ashgate, Farnham, 2014, pp. 337-354; *Respectabilité et confiance au travers de la norme et de la fraude. Le cas de Trieste au XVIII^e siècle*, in «Rives Méditerranéennes», 49, 2014, pp. 81-98; on issues directly related to citizenship: *Senza rete. Crisi sistemica globale*,

lavoro e potere nel XXI secolo, in press, and, with L. Panariti, *Politiche del lavoro / amministrare per il lavoro. Ipotesi, prospettive e scenari per il Friuli Venezia Giulia*, EUT, Trieste, 2015.

ISIDE GJERGJI is a Research Fellow at the Ca' Foscari University of Venice (Italy) and a Senior Researcher at the Centre for Social Studies (CES) of the University of Coimbra (Portugal). Her research interests lie at the intersection of sociology of migrations, sociology of law, social movements and public policies. She is currently carrying out research on migration governance through bilateral agreements. She has published numerous articles in national and international peer-reviewed journals.

CATERINA QUADRIO (Ph.D. in International Law, Insubria University) has been fellow researcher in International Law, at the Department of Political and Social Sciences of Trieste University since 2012. Her current scientific interest is mainly focused on Human Rights protection systems in Europe, as well as on Minority protection in Eastern Europe.

SARA TONOLO (Law Degree cum laude University of Padua; Ph.D. in International Law, University of Milan) has been Associate Professor of EU and International Law (Trieste University) since 2011. From 2005 to 2011 she was Associate Professor of International Law at the Law School of Insubria University (Como), where she taught International Law, Private International Law, Human Rights and Private International Law of the Family. Prof. Tonolo's research interests currently focus on private international law and human rights, i.e. the assessment of the compatibility of national rules with fundamental rights. She widely published on this topic: recently, *Le unioni civili nel diritto internazionale privato*, Milano, Giuffrè, 2007; *Il principio di uguaglianza nei conflitti di leggi e di giurisdizioni*, Milano, Giuffrè, 2011; *The protection of persons with disabilities in private international law*, in *Cuadernos de derecho Transnacional*, 2013, pp. 2073-2080; *Islamic Symbols in Europe: the European Court of Human Rights and the European Institutions*, Stato e Chiesa, 2014. She is member of the Scientific Council of the Human Rights Conflict Prevention Centre hosted by Bihac University (Bosnia Herzegovina) and she is in the Editorial Board of the Research Papers of the Human Rights Conflict Prevention Centre; recently she edited *Global Structural Changes, Global Identity and Islam*, ed. Bihac, 2011, and *Environmental, economic, legal and security global structural changes*, ed. with N. Basic, Bihac, 2007.

ROBERTO ZAUGG is Ambizione fellow of the Swiss National Sciences Foundation at the University of Lausanne. After studying at the University of Florence and gaining a Ph.D. at the University of Naples Federico II, he has worked as lecturer in early modern history at the University of Basel and at Science Po (Paris), as well as a visiting scholar at the University of Ghana and as «Gabriel Monod» fellow at

the Institut français d'histoire en Allemagne. His publications include a monograph on the condition of foreigners in eighteenth-century Naples (*Stranieri di antico regime. Mercanti, giudici e consoli nella Napoli del Settecento*, Rome 2011), the edition of the diary of a Swabian merchant and architect (Joseph Furttenbach, *Lebenslauff 1652-1664*, ed. with Kaspar von Greyerz and Kim Siebenhüner, Cologne 2013) and a special issue of *Quaderni Storici* on illegal practices in maritime trade (*Frodi marittimi tra norme e istituzioni (secc. XVII-XIX)*, ed. with Biagio Salvemini, 2013). His current research project deals with the journal of Johann Peter Oettinger, a seventeenth-century barber-surgeon who worked for several years on Dutch and Brandenburg slave ships.

Finito di stampare nel mese di marzo 2016 presso
EUT Edizioni Università di Trieste