

Civis europæus sum.

Una ragionevole apologia della cittadinanza

Mauro Barberis*

*Gli esperti di diritto approntarono leggi
per rendere apolidi le vittime, il che era
molto importante per due ragioni: nessun
paese poteva indagare sul loro destino, e
lo Stato in cui risiedevano
poteva confiscare i loro beni
(H. Arendt, *Eichmann in Jerusalem*)*

Civis europæus sum. A Reasonable Apology of Citizenship.

The three sections of the paper trace many distinctions. The first section distinguishes three conceptions of the very concept of citizenship: a social, in terms of integration, a political, in terms of democracy, and a legal one, in terms of legal rights. The second section, again, distinguishes three reasons for the current abuse of “citizenship”: the confusion of three conceptions yet analyzed; another confusion, between citizenship as a means and as an end; the necessary subrogation of the second citizenship by the first. The third section, finally, distinguishes three possible extensions of the legal conception: a minimal, yet overcome by the evolution of law; an intermediate, which in European Union’s law includes almost equality, freedom of movement and residence, and right to work too; a maximal one as cosmopolitan citizenship. The former, however, or mask other concepts, as solidarity between strangers, universal brotherhood, human dignity and so forth, or unfortunately coincides with the dissolution of the very concept of citizenship.

Keywords: citizenship, integration, democracy, legal rights, Cosmopolis

* Ordinario di Filosofia del diritto presso il IUSLIT dell’Università di Trieste, piazzale Europa 1, 34127 Trieste – barberis@units.it.

Dopo la caduta del Muro di Berlino, l'accelerarsi della globalizzazione, e il Trattato di Maastricht, che ha istituito la cittadinanza europea, i *citizenship studies* sono letteralmente esplosi, inflazionando il tema. Richiesto di concorrere a tale inflazione, procederò così. Nella prima sezione, distinguerò tre sensi di "cittadinanza": sociale, politico, giuridico. Poi, l'inflazione del tema verrà spiegata, oltreché con la confusione fra i tre sensi, con lo scambio della cittadinanza per un bene finale: mentre si tratta di un bene strumentale, benché *surrogatorio* di beni finali. Infine, approfondirò il senso giuridico ormai prevalente difendendone una concezione intermedia fra la minima, ormai largamente superata nell'uso, e la massima, che comporterebbe la dissoluzione del concetto stesso di cittadinanza.

1. *Analisi della cittadinanza*

Si è calcolato che la letteratura in tema di cittadinanza, nelle principali lingue occidentali, sia raddoppiata a partire dagli anni Novanta¹. Anche come conseguenza di questa alluvione dottrinale, di cittadinanza si parla sempre più spesso sulla scena pubblica, nei sensi e agli scopi più diversi: ciò che richiede, fra le tante, almeno una distinzione, suggerita da Patricia Mindus nel più importante lavoro recente sul tema². Si tratta della distinzione fra tre sensi della parola "cittadinanza": uno sociale, relativo all'integrazione del singolo nella comunità; uno politico, relativo a quella forma di integrazione che è la stessa partecipazione democratica; uno giuridico, riguardante l'attribuzione dei diritti che si dicono appunto di cittadinanza. Occorre appena aggiungere che tale distinzione non corrisponde a quella tracciata da Thomas Marshall fra diritti sociali, politici e di libertà: tutti relativi al senso giuridico di "cittadinanza"³.

1. 1. Il senso *sociale* di "cittadinanza" consiste nell'*integrazione* o, più realisticamente, nella *non-emarginazione* dei soggetti entro la comunità: di fatto, entro le varie comunità di appartenenza. Fra queste, storicamente decisiva è stata proprio la città (gr. ant. *polis*): la cittadinanza (lat. *civitas*) è appunto la piena appartenenza alla *polis*⁴. Le concezioni antiche della cittadinanza, in effetti, sono politiche non nei sensi più stretti riguardanti l'organizzazione politica o giuridica, che verranno considerate ai prossimi punti, ma solo nel senso latissimo di pertinenti alla *polis*: dove "polis", peraltro, indica solo la comunità umana per antonomasia, essendo l'uomo – nella classica

¹ Così E. F. Isin, B. S. Turner (eds.), *Handbook of Citizenship Studies*, London, Sage, 2002, p. 9.

² P. Mindus, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, Firenze U. P., 2014.

³ T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays* (1950), trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

⁴ Su tutto ciò cfr. almeno i lavori di Pietro Costa: *l'editio maior*, Id., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1999-2001, 4 voll., e *l'editio minor*, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

concezione aristotelica – un animale *sociale* piuttosto che *politico* nel senso stretto moderno.

Le dimensioni sociale e politica dei fenomeni umani, indistinte nell'antichità, si scindono nella modernità con il sorgere di discipline che si occupano rispettivamente della società (sociologia, ma anche economia originariamente detta politica) e dello Stato (scienza dell'amministrazione, vari settori della dottrina giuridica). Proprio il concetto di cittadinanza, peraltro, fornisce un esempio paradigmatico di quanto sia teoricamente astratta e praticamente infruttuosa la distinzione tutta moderna, e politicamente orientata, fra società civile e Stato. Sia per conoscere plausibilmente i fenomeni umani, sia per regolarli efficacemente, infatti, sociale e politico devono considerarsi inscindibilmente connessi: così come dovrebbero considerarsi inscindibili, agli stessi scopi, i due poli di un'altra distinzione moderna, quella fra natura e cultura.

Agli scopi di questo lavoro, peraltro, basterà sottolineare che i sociologi hanno perfettamente ragione ad insistere sulle dimensioni specificamente sociali e non solo politiche della cittadinanza: ossia, l'integrazione o la non emarginazione del singolo nella comunità di appartenenza. Gli stessi sociologi, ancora, hanno perfettamente ragione a ricordarci che non avrebbe senso parlare di cittadinanza politica e giuridica a proposito di situazioni in cui mancasse anche quel livello minimo di integrazione sociale, o di non disintegrazione sociale, che permette di porsi credibilmente problemi politici e giuridici. Avrebbero altrettanto torto, peraltro, se pretendessero di appropriarsi del termine "cittadinanza" per dimensioni del concetto rese molto meglio, appunto, da "integrazione" o "non emarginazione".

A questo proposito, ad esempio, occorre notare che esprimersi in termini di cittadinanza sociale o meglio di integrazione comporta il riferimento a criteri quantitativi: di una comunità si è più o meno cittadini, o entro una comunità si è più o meno integrati, nella misura in cui non se ne è emarginati, sulla base di indici quantitativi che vanno dalla frequenza dei rapporti sociali al tipo degli stessi. Anche la cittadinanza politica, come espressione dell'integrazione sociale, è misurabile quantitativamente: per esempio guardando alle declinanti percentuali di partecipazione a tutte le istanze di decisione collettive, dalle assemblee di condominio alle elezioni europee. È solo la cittadinanza nel senso giuridico del termine, come titolarità di diritti non solo politici (elettorato attivo e passivo) ma anche di libertà e sociali, che risponde a criteri qualitativi; è proprio per il diritto, cioè, che si è cittadini oppure non lo si è.

1. 2. La dimensione *politica* della cittadinanza consiste nella partecipazione al governo e/o all'amministrazione della cosa pubblica: partecipazione che un tempo era considerata la forma più piena di integrazione sociale, mentre oggi non lo è più, anche a giudicare dal livello di dissociazione e di autoreferenzialità del ceto politico. Si è sottolineato tante volte, a partire dalla distinzione di Benjamin Constant fra libertà degli antichi e libertà dei moderni, che la cittadinanza politica aveva un senso nel contesto della *polis* greca, della *res publica* romana, del *commune* medievale, e comunque di una

democrazia diretta, mentre perde senso, o acquista un senso molto diverso, nel contesto degli Stati nazionali e di una democrazia rappresentativa⁵: per non parlare dell'orizzonte ancor più rarefatto della cosiddetta cittadinanza cosmopolitica.

Gli odierni recuperi della tradizione civica o repubblicana, in effetti, si devono a due circostanze, che ricreano contesti paragonabili agli antichi. Da un lato, gran parte del genere umano vive ormai in agglomerati urbani, spesso autentiche megalopoli: il che, se da un lato *non* riproduce affatto i contesti tipici della cittadinanza antica, rende però meno implausibile l'idea che la cittadinanza politica debba tornare a radicarsi nei territori, se non proprio nelle città⁶. D'altro lato, lo sviluppo dei media, e in particolare la rivoluzione informatica, ricreano in qualche modo le condizioni della comunicazione *vis à vis*: permettendo talvolta di supplire a una delle funzioni della rappresentanza – rendere presente l'assente – e consentendo la sperimentazione di forme di democrazia diretta⁷.

Resta peraltro la sensazione che tutto il dibattito sulla cittadinanza politica, e le sue stesse riproposizioni in forma di democrazia diretta o elettronica, occultino o più ottimisticamente cerchino di reagire a, la più drammatica crisi di civismo e di spirito pubblico mai registratasi in Occidente: caduta tanto verticale da rendere forse per la prima volta verosimili tutte le utopie o distopie positiviste, tecnocratiche, marxiane, liberiste e anarco-capitaliste del *dépérissement de l'Etat*. Il passaggio dal *gouvernement des hommes* alla *administration des choses* sembra essersi già realizzato, per dirla con Thomas Eliot, non con uno schianto ma con un piagnisteo: con la lenta sostituzione della *governance* amministrativa, burocratica e tecnocratica all'usurato *government* politico. Questo si è trasformato, come previsto dai situazionisti, in una sorta di spettacolo per distrarre le masse, sempre più diversivo benché sempre meno divertente.

Come Marx pensava che i rivoluzionari francesi avessero indossato le tuniche degli eroi antichi solo per dare l'ultima spallata all'*ancien régime*, così la cittadinanza è oggi solo un nome augusto affibbiato a quella cosa dappoco che è la democrazia del pubblico⁸: la recita di una partecipazione democratica a uso dell'audience televisiva o degli utenti del web. La dimensione politica della cittadinanza si risolve così nello spettacolo della democrazia: elezioni passabilmente regolari vinte da leader più o meno credibili, una qualche alternanza di maggioranze e minoranze, talvolta persino imponenti manifestazioni di piazza. Ma il sospetto è che stiamo tornando sudditi travestiti da

⁵ È lo stesso Constant a parlare di una natura umana «anteriore alla nostra» a proposito delle repubbliche antiche: cfr. B. Constant, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* (1819), trad. it. *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Torino, Einaudi, 2001, p. 17.

⁶ Un tipico rappresentante di quest'idea è D. Harvey, *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Verona, Ombre Corte, 2012.

⁷ Sui tanti equivoci della e-democracy, cfr. il classico E. Morozov, *The Net Delusion. The Dark Side of Internet Freedom* (2011), trad. it. *L'ingenuità della rete. Il lato oscuro della libertà di internet*, Torino, Codice, 2011, e la parte monografica di «Teoria politica», 2013, 3, intitolata *La democrazia nella rete?*.

⁸ Secondo la fortunata espressione di B. Manin, *The Principles of Representative Government* (1997), trad. it. *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2010.

cittadini e che, peggio ancora, che la democrazia sia sempre stata l'eccezione, non la regola⁹.

1. 3. Il senso *giuridico* di "cittadinanza", così, sta diventando sempre più assorbente; anche la cittadinanza, cioè, si sta trasformando in una questione di diritti da sollevare dinanzi a giudici: come tutte le altre. *Questa* è la profezia di Tocqueville che si sta avverando: non quella, più nota, dell'avvento della democrazia. Alla cittadinanza sociale e politica, in altri termini, si sta sostituendo quel suo surrogato giuridico che è l'attribuzione di diritti: diritti politici, ma anche di libertà e sociali che, come vedremo, costituiscono le precondizioni dei precedenti. La cittadinanza è stabilita da leggi, costituzioni e trattati in ultima istanza interpretati dai giudici; si pensi al nostro art. 48 Cost. it., la cui interpretazione più comune è *a contrario*: se i cittadini hanno diritto di voto, allora i non cittadini non ce l'hanno¹⁰.

Nelle costituzioni e nei trattati, in effetti, c'è questa asimmetria fra diritti di libertà, da un lato, e diritti politici e sociali dall'altro: che i primi vengono attribuiti a ogni umano in quanto tale, i secondi ai soli cittadini. Peraltro, anche diritti comunemente classificati "di libertà", come i diritti di circolare e di risiedere, vengono spesso negati al non-cittadino: talvolta riducendolo a clandestino, e criminalizzando l'esercizio di uno suo elementare diritto umano. Per contro, emerge la tendenza a estendere diritti di cittadinanza come il voto a chi risieda stabilmente nel paese e ne paghi le imposte. Il criterio più inclusivo per l'attribuzione dei diritti di cittadinanza diviene così lo *ius soli*, tipico dei paesi d'immigrazione che tradizionalmente tendono a naturalizzare gli immigrati. Il criterio più esclusivo, invece, resta lo *ius sanguinis*, tipico di paesi d'emigrazione come il nostro: che invece tendono a conservare la cittadinanza, e addirittura il diritto di voto, a discendenti di emigrati senza più rapporti con il paese d'origine.

La cittadinanza sociale e politica origina in società stanziate su un territorio, in cui le persone intrattenevano rapporti di prossimità spaziale¹¹, opposti a rapporti di distanza spaziale con i membri di altre comunità. La cittadinanza, in effetti, è una situazione concepibile solo come intermedia a due situazioni-limite: quella di comunità isolate e non comunicanti come le tribù dell'Amazzonia, e quella di una cosmopoli *à la Blade runner*, per entrambe le quali non avrebbe senso parlare di cittadinanza. Qui e oggi, comunque, il concetto di cittadinanza esce dalle orbite sociale dell'integrazione, e politica della democrazia, per entrare nell'orbita giuridica dei diritti: come vedremo

⁹ Diacronicamente, sino alla Rivoluzione francese, la democrazia è stato un evento eccezionale, limitato alle *poleis* greche, alla *res publica* romana e ai comuni medievali; sincronicamente, la democrazia è uno strumento per affrontare questioni tutto sommato marginali, in generale risolte molto diversamente: cfr. R. Hardin, *Marginalità della democrazia*, in «Ragion pratica», 1995, 4, pp. 135-158.

¹⁰ Di fatto, questo è uno degli esempi favoriti di uso dell'argomento *a contrario* usato dai teorici dell'interpretazione; ma l'argomento *a contrario* è solo una delle tante forme dell'argomento letterale: e letteralmente, in altri sensi di "letterale", la disposizione nulla dice sui non cittadini.

¹¹ Cfr. M. La Torre, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 269 ss.

in 3.3. Qui merita chiedersi perché questa dimensione giuridica stia diventando assorbente: al punto che la cittadinanza ci sembra già inconcepibile se non in termini di diritti.

Il concetto di diritti deve la sua fortuna alla capacità di veicolare qualsiasi rivendicazione, giusta o sbagliata che sia: dunque, al suo carattere strumentale¹². Pure qui, Auschwitz è stata la *Urszene*, il trauma originario a partire dal quale si è rimodellato il nostro panorama intellettuale. Per i diritti di cittadinanza, in particolare, il punto di svolta è stata la loro concezione in termini di meta-diritto – diritto di avere diritti – sborzata da Hannah Arendt in un capitolo delle *Origini del totalitarismo* (1951). Criticando i diritti umani sulla scorta di Edmund Burke, Arendt osservava: «L'individuo può perdere tutti i cosiddetti diritti umani senza perdere la sua qualità essenziale di uomo, la sua dignità umana. Soltanto la perdita di una comunità politica lo esclude dall'umanità»¹³.

Come nel passo della *Banalità del male* citato in epigrafe¹⁴, Arendt si riferisce qui al fenomeno dell'apolidia: bastò, al regime nazista, revocare la cittadinanza tedesca agli ebrei, facendone degli apolidi, per trasformarli in *non-persone*, alla mercé degli Stati che decidevano di accoglierli o di rifiutarli¹⁵. Mentre però Arendt, emigrata negli Stati Uniti, restò apolide *de iure* solo dal 1937 al 1951, anno in cui finalmente acquisì la cittadinanza americana, la storia del mondo ha visto moltiplicarsi gli apolidi *de facto*. Decine di milioni di emigrati, di rifugiati e di “sfollati interni” sono finiti in un limbo giuridico: limbo che differisce da quello teologico, dove la Chiesa ha parcheggiato per secoli miliardi di persone che non sapeva dove mettere, per la tendenza a trasformarsi in inferno. La distinzione più importante, qui, non è fra cittadini e stranieri, ma fra residenti legali e illegali: con i secondi ridotti allo stato di *legal freaks*¹⁶.

Scriva ancora Arendt nel 1951: «La concezione dei diritti umani è naufragata nel momento in cui sono comparsi individui che avevano perso tutte le altre qualità e relazioni specifiche, tranne la loro qualità umana. Il mondo non ha trovato nulla di sacro nell'astratta nudità dell'essere-uomo». Così – prosegue la Arendt, testimone del Novecento molto superiore alla filosofa – «ci siamo accorti dell'esistenza di un diritto ad avere diritti solo quando sono comparsi milioni di individui che lo avevano perso»¹⁷. Di qui, da questo passo che neppure lo nomina, comincia quell'espansione del concetto di cittadinanza che lo porterà, nella sua concezione massima (cfr. 3.3), ad

¹² Cfr. J. Finnis, *Natural Law and Natural Rights* (1980; 1992), trad. it. *Legge naturale e diritti naturali*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 215. Visitando il Museo della memoria, a Santiago del Cile, ho scoperto che anche Pinochet giustificò il suo golpe in termini di diritti

¹³ H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (1951), trad. it. *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi 2004, 412.

¹⁴ Cfr. H. Arendt, *Eichmann in Jerusalem* (1963), trad. it. *La banalità del male. Eichmann a Gerusalemme*, Milano, Feltrinelli, 1964, p. 123.

¹⁵ Cfr. A. Dal Lago, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 2004.

¹⁶ Cfr. P. Mindus, P., *Cittadinanza, identità e potere sovrano di escludere*, in “Ragion pratica”, 2012, 39, pp. 477-491.

¹⁷ Cfr. ancora H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, trad. it. cit., rispettivamente pp. 415 e 410.

assorbire tutti i diritti: in particolare i diritti umani, i valori liberali nel frattempo recuperati anche dal pensiero cristiano e marxista, dopo secoli di feroce ostilità¹⁸.

Sociologi, filosofi politici e giuristi pretendono che la dimensione della cittadinanza di rispettiva competenza sia principale o assorbente rispetto alle altre: pretesa *soi-disant* conoscitiva che, naturalmente, non riesce a nascondere pretese normative, come minimo di imperialismo metodologico. Non avrebbe molto senso, peraltro, partecipare a questa dotta disputa fra specialisti prendendo partito per l'uno o per l'altro dei tre sensi di "cittadinanza"; dal punto di vista strettamente conoscitivo, in effetti, l'unica cosa importante è non confonderli. Nella sezione conclusiva, come s'è anticipato, si cercherà di approfondire il concetto giuridico di cittadinanza, nelle sue differenti estensioni. Nella prossima sezione, invece, si tornerà sulle ragioni del ritorno della cittadinanza come concetto centrale del dibattito etico o pratico.

2. Critica della cittadinanza

L'inflazione attuale dei *citizenship studies* dipende da tre ordini di ragioni, riconsiderare le quali permette di articolare una sorta di critica del concetto. Intanto, l'inflazione dipende dalla confusione fra i tre sensi di "cittadinanza" e in particolare dall'adozione, in tutti e tre i casi, di nozioni tendenzialmente onnicomprensive, come quelle di integrazione, di democrazia o di diritti. Poi, anche come conseguenza di tale confusione, si finisce per scambiare la cittadinanza per un bene ultimo o finale: quando, al massimo, si può considerarla solo come un *second best*, un bene strumentale a beni finali. Infine, la sopravvalutazione è almeno parzialmente giustificata dal fatto che si tratta sì di bene strumentale, però surrogatorio di beni finali più o meno inattuabili, come si vedrà.

2. 1. Intanto, la sopravvalutazione dipende dalla confusione dei tre sensi di cittadinanza, e in particolare dall'adozione, per tutti e tre, del senso più lato e onnicomprensivo. La cittadinanza sociale come integrazione finisce per confondersi, tanto in autori neo-aristotelici come Arendt quanto in teorici analitici come Mindus, con le nozioni, più late ancora, di inclusione, eudaimonia, felicità o fioritura umana. Nel passo della Arendt citato sopra, ad esempio, la cittadinanza è definita come il «vivere in una struttura in cui si è giudicati per le proprie azioni e opinioni»: sorta di definizione politica, per dir così, della stessa *condition humaine*. La cittadinanza politica, a sua volta, viene assunta nel senso antico di "politica", confondendosi con la democrazia nell'accezione più lata, esigente e implausibile.

¹⁸ Ostilità sulla quale mi limito a rinviare, non tanto alla seconda parte di M. Barberis, *Europa del diritto. Sull'identità giuridica europea*, Bologna, Il Mulino, 2008, quanto all'insospettabile R. Cubeddu, *Dai diritti naturali ai diritti umani*, in F. Sciacca (a cura di) *La libertà in Occidente*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2011, pp. 209-239.

La cittadinanza giuridica, infine, rischia di diventare il senso più lato di tutti: sia perché tutti gli interessi si prestano a una qualche vocalizzazione in termini di diritti¹⁹, sia perché, come diritto di avere diritti, la stessa cittadinanza diviene la pre-condizione dell'attribuzione di ogni altro diritto. Come vedremo nell'ultima sezione, in riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, la cittadinanza europea è diventata lo strumento per estendere a tutti i cittadini europei i diritti della cui titolarità o esercizio è condizione: diritti che, spesso, hanno con l'Unione europea solo il labile nesso di appartenere a cittadini europei i quali circolano e risiedono in Stati diversi dal loro, del cui sistema di garanzie sociali chiedono ai giudici di poter godere.

2. 2. Poi, la sopravvalutazione della cittadinanza dipende dal fatto che si tratta di bene strumentale scambiato per quel bene finale che è la cittadinanza cosmopolitica: la titolarità di tutto il corredo dei diritti umani, se non la figura retorica per altri valori (cfr. 3.3). Invece, si tratta solo di un *second best*, funzionale alla fruizione di altri diritti. L'equivoco consiste appunto nella formulazione in termini di cittadinanza tanto del bene strumentale – la cittadinanza senz'altra qualificazione – quanto del bene finale: la cittadinanza cosmopolitica²⁰. Idea stoica, dunque nobilissima e affascinante, ma che letteralmente si sbriciola appena si tenta di maneggiarla, come vedremo in 3.3: si può essere cittadini del mondo nello stesso senso in cui si è cittadini italiani o europei? Può il concetto stesso di cittadinanza sopravvivere a un'estensione planetaria?

Nasce qui il paradosso della cittadinanza, affrontato nella prossima sottosezione, con tipica mossa “analitica”, ascrivendo l'istituto al genere dei beni strumentali surrogatori. In realtà, anche compiere mosse del genere non può trincerarsi dietro il paravento dell'avalutatività, sottraendosi a responsabilità politiche; in particolare, esige la dichiarazione della scelta di valore da cui dipendono le mosse definitorie. Ispirandomi a Bernard Williams, maggior filosofo dell'etica del Novecento²¹, dichiaro allora di adottare il punto di vista del liberalismo della paura (ingl. *liberalism of fear*) di Judith Shklar. Si tratta di un'altra filosofa ebrea come la Arendt, ma stavolta di origine russo-léttone, come Isaiah Berlin: ulteriore componente della stessa nobile famiglia, e per il quale la libertà dalla paura potrebbe egualmente considerarsi il nucleo originario, negativo ma irrinunciabile, della tradizione liberale²².

“Libertà dalla paura”, in effetti, è espressione roosveltiana, meno di Franklin Delano Roosevelt che di Elizabeth, la vera ispiratrice della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* (1949), che ha il pregio

¹⁹ Per un esempio di interesse impresentabile vocalizzato con successo in termini di diritti, rinvio ancora al mio *Europa del diritto*, cit., p. 214.

²⁰ Cfr. almeno D. Archibugi, D. Beetham, *Diritti umani e cittadinanza cosmopolitica*, Milano, Feltrinelli, 1998.

²¹ Cfr. B. Williams, B., *The Liberalism of Fear*, in Id., *In the Beginning Was the Deed: Realism and Moralism in Political Argument*, Princeton, Princeton U. P., 2005, pp. 52-61.

²² J. Shklar, *The Liberalism of Fear*, in N. Rosenblum (ed.), *Liberalism and the Moral Life*, Cambridge (Mass.), Harvard U. P., 1989, pp. 21-38.

di catturare il problema di cui lo Stato moderno è soluzione: la fragilità della condizione umana, sempre esposta ai rischi della malattia, della povertà e del terrore. La stessa Shklar, dopo aver teorizzato la libertà dalla paura, ha scritto *American Citizenship. The Quest for Inclusion* (1991), dove sostiene che il nucleo irrinunciabile della cittadinanza statunitense è rappresentato non solo dai diritti politici, ma anche da alcuni diritti di libertà e sociali che ne formano le precondizioni²³. Intuizione abbastanza condivisibile da essere generalizzata, nella sezione conclusiva di questo lavoro, alla cittadinanza in genere.

2. 3. Infine, la sopravvalutazione della cittadinanza è parzialmente giustificata dal fatto che si tratta sì di bene strumentale, ma funzionale a beni finali mai del tutto attingibili: sorta di principi regolativi kantiani, o precetti di ottimizzazione (ted. *Optimierungsgebote*) à la Robert Alexy²⁴. Per la categoria di beni come la cittadinanza, accomunati solo dalla proprietà di servire come sostituti, però indispensabili, dei beni ai quali sono approssimazioni, non trovo denominazione migliore che quella di beni strumentali *surrogatori* di beni finali. Servendo al soddisfacimento di un bene finale che non può mai realizzarsi completamente, come vedremo ancora in 3.3, i beni strumentali surrogatori finiscono per confondersi con il bene finale a cui sono strumentali.

Fra i beni che potrebbero ascrivere a tale classe il primo che mi viene in mente è la *tolleranza*: bene strumentale al bene finale del rispetto universale, ma di fatto utile alla protezione di situazioni, differenze, *modus vivendi* per le quali non si sia ancora disposti a spendere la valuta preziosa del rispetto. Il secondo bene potrebbe essere la *rappresentanza*: bene strumentale a quei beni in sé inattingibili che sono l'autonomia individuale e la democrazia, surrogati appunto nominando rappresentanti. Un terzo bene, ancor più simile alla cittadinanza, è il diritto internazionale: approssimazione a un ideale – la comunità cosmopolitica, lo Stato mondiale – inattingibile per ragioni analoghe, come vedremo, a quelle per cui è inattingibile la cittadinanza cosmopolitica.

Un bene strumentale può essere mezzo per diversi fini: come la cittadinanza europea, servita alla Corte di giustizia per estendere a tutti i cittadini europei diritti originariamente riservati dagli Stati membri solo ai loro cittadini. Ma quali sono i beni finali cui può servire, come bene strumentale e surrogatorio, la cittadinanza (nazionale, europea, o di altro tipo)? Probabilmente infiniti: dalla dignità umana in giù. La letteratura su questi temi, peraltro, tende a sintetizzarli usando lo stesso termine “cittadinanza” anche per l'insieme dei beni finali, e parlando dunque di cittadinanza cosmopolitica. Nella prossima e conclusiva sezione vedremo però che una ragionevole apologia della

²³ Ead., *American Citizenship. The Quest for Inclusion*, Cambridge (Mass.), Harvard U. P., 1991.

²⁴ Cfr. il classico R. Alexy, *Theorie der Grundrecht* (1994), trad. it. *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 2012.

cittadinanza non può proprio basarsi su questa venerabile ma purtroppo *self-defeating* nozione.

3. Una ragionevole apologia della cittadinanza

Parlando della concezione giuridica della cittadinanza, oggetto esclusivo di questa sezione finale, ho accennato alla possibilità di dotarla di un'estensione maggiore e minore; qui distinguo appunto, sul filo della giurisprudenza in tema di cittadinanza europea, tre possibili estensioni della cittadinanza giuridica. Una minima, anzitutto, comprensiva dei soli diritti politici: punto di partenza ma anche requisito essenziale, come vedremo, di qualsiasi concezione che possa plausibilmente dirsi della cittadinanza. Una concezione intermedia, poi, che accogliendo il suggerimento della Shklar comprenda almeno i diritti di libertà e sociali indispensabili alla fruizione degli stessi diritti politici. Infine, una concezione massima: che però, finendo per estendersi a tutti i diritti umani, produce la dissoluzione del concetto stesso di cittadinanza.

3. 1. Anzitutto, la cittadinanza riguarda come minimo, ma anche necessariamente, i diritti politici, in particolare di voto attivo e passivo: con “cittadinanza” si può naturalmente intendere molto di più, ma nulla di meno di questo. Certo, si può sempre parlare di cittadinanza in altri termini, sociali e politici; ove però se ne parli giuridicamente – ossia, oggi, in termini di diritti – non si può sfuggire a una conclusione forse ovvia, ma abbastanza importante da meritare un nome a sé. Parlando di pre-condizioni della democrazia²⁵, ossia della dipendenza dei diritti politici dal godimento di diritti di libertà e anche sociali, Norberto Bobbio esemplifica quel che potrebbe chiamarsi *olismo dei diritti*: nessun diritto vale separatamente, ognuno è legato a tutti gli altri, direttamente o indirettamente.

Il problema sollevato dall'olismo dei diritti – specie nel caso dei diritti di cittadinanza, meno importanti di per sé che per la loro strumentalità altri – potrebbe chiamarsi a sua volta *deriva dei diritti*. La dinamica dell'attribuzione di diritti, tipica dell'evoluzione della giurisprudenza interna, comunitaria e internazionale, consiste in progressive ondate (ingl. *waves*) di diritti, legittimate da rapporti sempre più labili con i diritti di partenza²⁶. I diritti di cittadinanza, oltre a essere pre-condizioni per l'attribuzione di altri diritti, hanno essi stessi pre-condizioni: le stesse della democrazia secondo Bobbio, ma anche altre, più specifiche, da esplicitare qui. Il problema della deriva dei diritti in genere, e degli stessi diritti di cittadinanza in

²⁵ Si tratta degli “universali procedurali” di N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999, p. 381: ai quali va però aggiunta l'effettiva fruizione di taluni diritti sociali. Non è questa la sede per mostrare come la stessa distinzione fra diritti di libertà, politici e sociali, formulata classicamente da Marshall, sia in qualche modo artificiosa.

²⁶ Sulla nozione di ondate e quindi di deriva dei diritti, cfr. pionieristicamente J. Waldron, *Rights in Conflict*, in «Ethics», 1989, 99, pp. 503-519. Sulla dinamica evolutiva dei diritti cfr. ora M. Barberis, *Los derechos humanos como adquisición evolutiva*, in «Doxa», 36, 2013, pp. 25-40.

specie, peraltro, consiste proprio nella difficoltà, forse nell'impossibilità, di tracciare confini definitivi.

L'istituto giuridico della cittadinanza è modellato dalle dichiarazioni costituzionali, comunitarie e internazionali, ma anche dalle rispettive giurisprudenze che le interpretano e applicano. È sempre possibile proporre estensioni di tali diritti; più problematico, invece, diventa ogni giorno che passa proporre restrizioni, che andrebbero in controtendenza rispetto alla deriva dei diritti. È altrettanto possibile moltiplicare le qualificazioni della cittadinanza: chiamandola di volta in volta *postnazionale*, *multiculturale*, *transnazionale* o *multilivello* e anche, come se non bastasse, "oltre lo Stato"²⁷. Quando però occorre stabilire i limiti dell'istituto, come s'impone per qualsiasi istituto giuridico, non si può ignorarne né la disciplina positiva né, in ultima istanza, l'interpretazione e applicazione giudiziale di questa.

Giuridicamente, la concezione minima della cittadinanza si rivela il contenuto necessario ma non sufficiente di qualsiasi altra concezione: non sarebbe cittadinanza se non attribuisse diritti politici, ma può ben richiedere di attribuirne altri. Prendiamo la cittadinanza europea: una delle maggiori innovazioni del Trattato di Maastricht (1992), benché originariamente stabilita a fini quasi esclusivamente simbolici. L'art. 8, 1 del TCE recita: «È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chi abbia la cittadinanza di uno Stato membro». Già l'art. 8A, peraltro, prevedeva che «Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri»: aprendo così subito la strada all'ulteriore estensione dei diritti di cittadinanza.

3. 2. La cittadinanza giuridica acquista poi un'estensione *intermedia* fra la minima e la massima, ben esemplificata dalla cittadinanza europea, come fissata dai trattati e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea²⁸. In ipotesi, ci si potrebbe anche limitare a registrare le formulazioni letterali dei Trattati e delle altre fonti comunitarie, come s'è appena fatto; ma queste, come spesso avviene per le dichiarazioni di principio, avevano originariamente un significato quasi solo simbolico: eppoi, che sarà mai il significato letterale²⁹? Sempre in ipotesi, si potrebbe pure (fingere di) limitarsi a registrare le interpretazioni giudiziali di tali formulazioni; i giuristi, però, non si limitano mai a questo, ma interpretano interpretazioni: attività debolmente ma fatalmente normativa. Qui faccio lo stesso, ma esplicitando, per correttezza, il principio che regge la mia propria interpretazione: il liberalismo della paura.

²⁷ Così, rispettivamente, Y. Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, Chicago U. P., 1994; W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford U. P., 1995; R. Bauböck, J., Rundell (eds.), *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*, Aldershot, Ashgate, 1998; J. Hoffman, *Citizenship beyond the State*, London, Sage, 2004.

²⁸ Cfr. C. Margiotta, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

²⁹ Cfr. V. Velluzzi, *Significato letterale e interpretazione del diritto*, Torino, Giappichelli, 2000, e da ultima F. Poggi, *The Myth of Literal Meaning*, in "Analisi e diritto", 2013, pp. 313-335.

In base a tale principio, credo che la cittadinanza europea, oggi, non possa avere tre contenuti ulteriori ai diritti politici. Il *primo* è l'eguaglianza: la non discriminazione fra cittadini europei. La cittadinanza non implica l'eguaglianza, come si crede. Semmai, implica una distinzione irriducibile fra cittadini e non-cittadini (eguaglianza esterna), ed è comunque compatibile con differenze fra gli stessi cittadini (eguaglianza interna)³⁰: attivi e passivi, *separate but equal*, *apartheid*... Come mostrano gli esempi, però, sarebbe difficile negare che l'evoluzione dell'istituto vada nella direzione dell'eguaglianza interna e della stessa eguaglianza esterna: sempre se si parla della cittadinanza *giuridica*, la cui deriva ha sempre sinora comportato, essa sì, la progressiva equalizzazione di situazioni sempre più percepite come eguali.

Il *secondo* contenuto essenziale della concezione intermedia della cittadinanza è la libertà di circolare e di risiedere: la vecchia libertà locomotiva dei liberali. Come mostra Costanza Margiotta in un lavoro recente, l'esplicita previsione di tale libertà nel Trattato di Maastricht, coniugata con il principio della non discriminazione fra cittadini europei, ha permesso alla Corte di giustizia di estendere ai cittadini di un paese europeo legalmente circolanti e residenti in un paese della Comunità diverso dal loro i benefici previsti per i cittadini nazionali dalle rispettive legislazioni. In *Martinez Sala* (C85/1996), ad esempio, si è estesa a una residente spagnola la stessa indennità di istruzione riconosciuta ai cittadini tedeschi; in *Grzelczyk* (C-184/99), invece, si è esteso a uno studente belga lo stesso indennizzo riconosciuto ai cittadini francesi.

Detto altrimenti, il mero esercizio del diritto di circolare all'interno dell'Unione è ritenuto dai giudici europei sufficiente a portare persone o situazioni nel campo di applicazione del diritto europeo³¹; la cittadinanza europea, così, funziona davvero come diritto di avere diritti, sia pure ad almeno tre condizioni. Primo, essere cittadino di uno Stato dell'Unione; secondo, attraversare i confini nazionali per una qualsiasi ragione (lavoro, studio, ma anche semplicemente turismo); terzo, chiedere al paese di legittima residenza un beneficio garantito ai nazionali e, riscosso lo scontato diniego, rivolgersi ai giudici della Ue. Il che mostra pregi e limiti di un'estensione meramente giudiziale dell'istituto della cittadinanza: da un lato, è l'unica davvero effettiva; dall'altro, riguarda solo chi sia disposto a, e capace di perseguirla in giudizio.

Il *terzo* contenuto essenziale della concezione intermedia della cittadinanza è il diritto al lavoro: il più equivoco dei diritti sociali. La cittadinanza europea non comporta certo un diritto giudizialmente tutelato di trovare lavoro in un paese diverso dal proprio: diritto che non hanno neppure i cittadini nazionali nel loro paese. L'art. 4 Cost. it., ad esempio, non esprime un principio regolativo, passibile di applicazione giudiziale: esprime un principio meramente direttivo, a

³⁰ Cfr. M. La Torre, *Cittadinanza e ordine politico*, cit., pp. 188-189.

³¹ Così C. Margiotta, *Cittadinanza europea*, cit., p. 78.

che lo Stato persegua politiche di piena occupazione³². Come condizione della legittima residenza in un paese e dei relativi privilegi, peraltro, le varie legislazioni nazionali richiedono spesso che il residente sia in grado di mantenersi: ma – domanda retorica – come potrebbe farlo se non appunto lavorando, e lavorando non clandestinamente, a parità di condizioni con i nazionali?

3. 3. Infine, la cittadinanza giuridica acquista sempre più un'estensione *massima*: viene cioè concepita, nel dibattito pubblico ma anche nella dottrina, come l'intero corredo dei diritti umani di ognuno. Ripubblicando il capitolo di uno dei tanti libri–originariamente intitolati *Il diritto di avere diritti* (2012), ad esempio, Stefano Rodotà afferma che la cittadinanza digitale, la libertà di internet, appartiene «a quel complesso patrimonio di diritti che si proietta al di là di ogni luogo e che appunto chiamiamo cittadinanza, senza aggettivi»³³. Completando il processo iniziato negli anni Cinquanta con le pagine della Harendt (cfr. 2.2), la cittadinanza pare qui celebrare la proprio apoteosi e assurgere a cittadinanza cosmopolitica e meta-diritto: la titolarità di tutti i diritti umani possibili e immaginabili.

Da giurista, Rodotà assume che qualunque essere umano sia già, in base all'interpretazione del diritto vigente, cittadino del mondo, e quindi titolare di un «complesso patrimonio di diritti», chiamato cittadinanza senza aggettivi: patrimonio che comprende la libertà, negativa e positiva, di usare internet, ma che va ben oltre la concezione intermedia della cittadinanza. L'olismo e la deriva dei diritti colpiscono ancora: ognuno di noi non è solo titolare dei diritti politici di cittadinanza dei rispettivi paesi, ma anche di tutti i diritti di libertà e sociali di cui tale cittadinanza costituisce le pre-condizioni, per non parlare di tutti quelli che costituiscono le pre-condizioni della stessa cittadinanza. Detto altrimenti, se la cittadinanza si confonde con i diritti umani, allora diviene insaziabile come lo sono gli stessi diritti³⁴. Un solo problema, però: perché mai usare ancora, per tutto ciò, il vecchio nome di cittadinanza?

Ammettiamo pure, contro pedantesche negazioni à la Bentham, che ognuno di noi nasca e muoia con un suo proprio patrimonio di diritti: ma perché, allora, non chiamare questo corredo personale solidarietà fra estranei, fratellanza universale, o forse – il migliore di tutti – dignità umana? Perché chiamarlo *cittadinanza*, nel senso di cittadinanza cosmopolitica, quando questa è evidentemente solo un'iperbole retorica, un concetto malformato? Pensiamo pure a una democrazia cosmopolitica, nella quale i diritti di cittadinanza, e in

³² Per questa distinzione, la cui terminologia mi è stata suggerita da Luigi Ferrajoli, cfr. M. Barberis, *Introduzione allo studio del diritto*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 102-105.

³³ Cfr. S. Rodotà, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Roma, Laterza-Repubblica, 2014, pp. 17-18, nonché, sulla cittadinanza digitale, R. De Rosa, *Cittadini digitali. L'agire politico al tempo dei social media*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2014.

³⁴ Cfr. A. Pintore, *Diritti insaziabili*, in L. Ferrajoli (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 179-200. Per sfuggire alla logica dei diritti, peraltro, Pintore suggerisce di entrare nella logica della democrazia: esortandoci così a cadere dalla padella nella brace.

particolare il diritto di voto, siano distribuiti secondo un principio federale: ognuno vota nella località, regione, Stato e federazione di Stati di appartenenza, sulle questioni di particolare interesse di questi, e in più vota anche nella federazione mondiale, sulle questioni che interessano tutti i cittadini del mondo.

Bene, potrebbero mai votare per un governo mondiale o sulle sorti del pianeta, e farlo democraticamente, secondo il principio “una testa, un voto”, miliardi di cinesi o di indiani? O si dovrebbe “pesare” il loro voto, con l’antipatica conseguenza che il voto di un cittadino cinese varrebbe meno del voto di un cittadino del Lichtenstein? Forse, ci troviamo qui in uno di quegli infiniti casi in cui la democrazia rivela la propria marginalità, per dirla con Russel Hardin³⁵: ossia la sua inidoneità a risolvere tutte le questioni sottoponibili, già con notevoli difficoltà, a un’assemblea di condominio o nell’agorà di Atene, e di cui risultava problematica già l’estensione su scala nazionale, tramite la finzione della rappresentanza. Un’ultima domanda, anch’essa retorica: ma in assenza di diritti (cosmo)politici, si potrebbe ancora parlare plausibilmente di cittadinanza?

Interpretata caritatevolmente, la locuzione “cittadinanza cosmopolitica” indica al massimo un ideale regolativo, mai realizzabile completamente. Tutti gli umani, cioè, devono partecipare alla decisione di tutte le questioni che li riguardano come abitanti della Terra: pianeta divenuto tanto piccolo da moltiplicare il numero e l’urgenza di tali questioni. Ma “cittadinanza cosmopolitica” resta un’espressione enfatica che esprime un ossimoro: un cittadino del mondo, se fosse solo cittadino della Terra, sarebbe cittadino solo rispetto agli extraterrestri. Detto altrimenti, non regolando più alcuna appartenenza, escludendo nessuno, la cittadinanza cosmopolitica comporta la dissoluzione del concetto stesso di cittadinanza. Molto bene, se si è anarchici o ultra-liberisti e si pensa che il flusso delle persone, dei capitali e delle informazioni si regoli ottimamente da sé; molto male, invece, se si è giuristi, e si pensa che il mondo abbia bisogno di regole.

Pare che Paolo di Tarso, vero fondatore del cristianesimo, messo di fronte alla croce, pena da schiavo ma che avrebbe condiviso con il Cristo, rivendicasse la cittadinanza romana («civis romanus sum»), così ottenendo dai carnefici il privilegio della decapitazione. Di fronte alle minacce provenienti dall’esterno e dall’interno dell’Unione, anche noi cittadini europei – titolari di una cittadinanza che da minima tende sempre a diventare massima, ma che può solo restare intermedia alle due – dovremmo reagire allo stesso modo. Di fronte alle tante vessazioni grandi e piccole che i governi formali e informali del mondo ci infliggono quotidianamente, mettendo a repentaglio un patrimonio di diritti faticosamente conquistato, anche noi dovremmo ripetere «civis europæus sum»: rivendicando il nostro status di cittadini europei come punto di non ritorno nella deriva della cittadinanza

³⁵ Si tratta di una delle tante applicazioni di R. Hardin, *Marginalità della democrazia*, cit.

