

Cittadinanza e sicurezza. Fra diritti e solipsismo di massa

Mauro Barberis

ABSTRACT

Cittadinanza e sicurezza sono concetti molto discussi, mentre la loro relazione non lo è. La prima parte del lavoro distingue tre sensi di "cittadinanza": status giuridico, partecipazione politica, integrazione sociale. La seconda traccia una distinzione simile fra sicurezza individuale (di fatto, un diritto alla libertà negativa), e interessi individuali ai beni della sicurezza sociale e nazionale/pubblica. La terza, infine, analizza le relazioni fra i tre sensi di "cittadinanza" e il senso principale di "sicurezza", quello nazionale/pubblico. La conclusione è semplice: le cittadinanze giuridica e politica sono quasi irrilevanti per la sicurezza, mentre la cittadinanza sociale, l'unica davvero rilevante, è il bene più difficile da conseguire.

Citizenship and security are two over-debated concepts, while their relationship is not. In the first part of the paper three senses of "citizenship" are distinguished: *legal status, political participation, social integration*. In the second one, a similar distinction

I cittadini giustamente chiedono una rapida soluzione di questo problema. Ma la soluzione non c'è (F. Fukuyama, intervista a "Repubblica", 29.7.2016)

Cittadinanza e sicurezza sono, entrambe, nozioni complesse, stratificate e multidimensionali: figurarsi i loro rapporti. Di cittadinanza, sinora, mi sono occupato solo in un lavoro intitolato *Civis europæus sum. Una ragionevole*

is drawn between individual security (in fact, a right to negative freedom), and the individual interest to the goods of *social and national/public security*. In the third one, finally, relationship between the three senses of "citizenship" e the main, national/public sense of "security" is analyzed. The simple conclusion is *legal and political citizenship are almost irrelevant for such a security, while social citizenship, the only really relevant, is the good most difficult to obtain.*

PAROLE CHIAVE

CITTADINANZA; SICUREZZA; DIRITTI; INTERESSI; SOLIPSISMO DI MASSA.

KEYWORDS

CITIZENSHIP; SECURITY; RIGHTS; INTEREST; MASS SOLIPSISM.

apologia della cittadinanza (2015)¹, dove tracciavo varie distinzioni che, nella *prima* parte del presente intervento, riassumo così. "Cittadinanza" indica: in senso stretto, lo status giuridico di cittadino; in senso lato, la partecipazione politica; in senso latissimo, l'integrazione sociale.

Sulla sicurezza, invece, ho scritto molto, compreso un libro appena uscito dal Mulino².

1 M. Barberis, *Civis europæus sum. Una ragionevole apologia della cittadinanza*, in "Filosofia politica", 29/2, 2015, pp. 317-331.

2 Cfr. M. Barberis, *Liberté, égalité, sécurité. Gli equivoci della guerra al terrore*, in "Il Mulino", 2016/4, pp. 565-

In tutti questi lavori, e anche, qui distinguo tre sensi principali di “sicurezza”: individuale, sociale, e pubblica o nazionale. Come vedremo meglio nella *seconda* sezione, nel primo senso “sicurezza” indica autentici diritti individuali, parzialmente coincidenti con la libertà negativa; nel secondo e nel terzo senso, invece, indica solo beni o fini pubblici da ottimizzare, oggetto di meri interessi individuali.

Nella *terza* sezione, infine, mi occupo dei rapporti fra i tre sensi di “cittadinanza” e il senso principale di “sicurezza”, che è poi il terzo: la sicurezza detta pubblica o nazionale, a seconda che riguardi l’ordine interno o la difesa esterna allo Stato. Mentre su cittadinanza e sicurezza separatamente prese c’è ormai una letteratura sterminata, sui loro rapporti c’è ben poco. Il sospetto, come vedremo, è che la cittadinanza non sia poi così importante per la sicurezza: se non forse nel senso latissimo di integrazione sociale.

1. CITTADINANZA

Seguendo Patricia Mindus³, anche qui distinguo cittadinanza giuridica, politica e sociale. Stavolta, però, le costruisco come nozioni concentriche, definendole in modo che il senso latissimo, il più comprensivo, presupponga il senso lato, che a sua volta presuppone il senso stretto. L’integrazione sociale, così, coincide con la concezione massima della cittadinanza del lavoro precedente, mentre partecipazione politica e status di cittadino coincidono, rispettivamente, con le concezioni intermedia e minima.

1. 1. In senso *stretto*, “cittadinanza” indica lo status *giuridico* di cittadino: la titolarità di diritti e doveri nei confronti dello Stato o di altre

577; Id., *Pluralismo de los valores, nuevo constitucionalismo y balances libertad-seguridad*, in “Doxa”, 2016, 39, pp. 265-288; *Liberté, sûreté, sécurité. Du pluralisme des valeurs à l’interprétation constitutionnelle*, in “Analisi e diritto”, 2016, 11-34; *Non c’è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Bologna, 2017.

3 P. Mindus, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell’inclusione e dell’esclusione*, Firenze, 2014.

agenzie politiche⁴. Lo status di cittadino comporta la titolarità di tutti i diritti conferiti da tali agenzie: dunque, una soggettività giuridica *pleno iure*, e comunque maggiore di quella di cui godono lo straniero o l’apolide. Hannah Arendt si riferiva a questo senso della parola quando concepiva la cittadinanza come diritto di avere diritti⁵: dunque, si noti, già in termini di diritti.

Per merito o per colpa della straordinaria duttilità del concetto di diritti⁶, in effetti, anche la cittadinanza è ormai comunemente concepita in termini di diritti, tutelati in ultima istanza da giudici nazionali e internazionali⁷. E questo, beninteso, non vale solo per lo status giuridico di cittadino, concepito in termini di diritti civili; anche la partecipazione politica e l’integrazione sociale sono ormai in qualche modo giuridicizzate, ossia concepite in termini di diritti costituzionali, politici e sociali.

Si pensi, in particolare, alle dichiarazioni dei diritti, applicate da giudici costituzionali e internazionali. Talvolta esse attribuiscono diritti assolutamente, senza indicarne i titolari; altre volte li attribuiscono ai cittadini. Ad esempio, la Costituzione italiana non specifica a chi attribuisce le libertà personale e religiosa (artt. 13, 19 Cost.), mentre specifica di attribuire ai cittadini le libertà di circolazione, di riunione e di associazione (artt. 16, 17 e 18), e persino la pari dignità sociale e l’eguaglianza (art. 3).

Ammettiamo che i diritti dei quali non è specificato il titolare spettino a tutti gli esseri umani in quanto tali, e vadano dunque interpretati come diritti umani. Come interpretare,

4 Non considero la cittadinanza europea, che complicherebbe il quadro: ma cfr. M. La Torre, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Torino, 2004, e C. Margiotta, *La cittadinanza europea. Istruzioni per l’uso*, Bologna, 2014.

5 Cfr. H. Arendt, *Le origini del totalitarismo* (1951), trad. it. Torino, 2004, p. 410: «ci siamo accorti dell’esistenza di un diritto ad avere diritti [...] solo quando sono comparsi milioni di individui che lo avevano perso».

6 Cfr. J. Finnis, *Legge naturale e diritti naturali* (1980; 1992), trad. it., Torino, 1996, p. 215.

7 Cfr. paradigmaticamente T. H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, (1950), trad. it., Roma-Bari, 2002. Da giusrealista, considero la giustiziabilità l’elemento distintivo della giuridicità in *For a Truly Realistic Theory of Law*, <http://revus.revues.org/3624> (2016).

però, le disposizioni che attribuiscono diritti ai cittadini? Li attribuiscono solo o anche ai cittadini⁸? Ad esempio: solo i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge? Scegliere fra interpretazione letterale, restrittiva o estensiva, in ultima istanza, tocca ai giudici: come tutte le questioni giuridiche.

Lo status giuridico di cittadino, si dice, ha carattere qualitativo ed esclusivo: o si è cittadini, e si gode di tutti i diritti relativi, oppure ci si deve accontentare dei diritti dello straniero e dell'apolide, se non dei meri diritti umani. Bisognerebbe ricordare, però, che la mancanza di tutela denunciata da Arendt per gli apolidi è poi, di fatto la situazione comune ai cittadini di molti paesi non occidentali. Detto altrimenti, la cittadinanza sarà anche qualitativa ed esclusiva, ma poi ci sono cittadinanze di serie A, B e C.

1. 2. In senso lato, "cittadinanza" indica la partecipazione politica, e dunque i diritti politici: elettorato attivo e passivo, diritti di riunione e di associazione... L'art. 48 Cost., in particolare, recita che «Sono elettori tutti i cittadini», ossia, letteralmente, che tutti i cittadini hanno diritto di voto: mentre nulla dice dei non-cittadini⁹. L'interpretazione – certo non letterale, ma – più "naturale" sembra peraltro quella a contrario: i non cittadini, salvo eccezioni, non hanno diritto di voto.

Che anche la cittadinanza politica si sia trasformata in una questione giuridica, relativa allo *status civitatis* e a diritti fatti rispettare dai giudici¹⁰, pare ad alcuni una sorta di *deminutio*¹¹; a me, invece, sembra un progresso. È questa, comunque, la profezia di Tocqueville

8 Sull'interpretazione delle frasi attributive assolute, cfr. G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980, pp. 123-129.

9 Questo è da sempre uno degli esempi favoriti di Riccardo Guastini: cfr., da ultimo, *Interpretare e argomentare*, Milano, 2011, pp. 271-272.

10 Sulla storia del concetto, cfr. almeno i lavori di Pietro Costa: *l'editio maior*, Id., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, 1999-2001, 4 voll., e *l'editio minor*, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2005.

11 Cfr. ad esempio K. Hepworth, *At the Edge of Citizenship: Security and the Constitution of Non-Citizens Subjects*, London, 2015.

che si è avverata: non quella, sopravvalutata, sull'avvento della democrazia. Giovanni Tarello direbbe: chi preferireste decidesse sui vostri diritti? Lo stadio di Marassi al massimo della capienza o un giudice inglese in parrucca?

Che il baricentro della cittadinanza si stia spostando dalla politica al diritto, d'altra parte, segnala il compimento di ben altre profezie, positiviste tecnocratiche marxiane liberiste anarco-capitaliste, relative al *dépérissement de l'État*. In un lessico poco più aggiornato, oggi si potrebbe dire che il *government* politico tende a essere sostituito dalla *governance* burocratica, tecnocratica ed economico-finanziaria: *governance* incontrollabile dai governi, ma soggetta a qualche *accountability* verso i giudici.

1. 3. In senso latissimo, infine, "cittadinanza" indica l'integrazione dei soggetti entro la comunità, o quel che ne resta. La "perdita della comunità" è infatti uno degli aspetti distintivi della forma di vita occidentale odierna. Per usare stereotipi comuni, siamo diventati stranieri morali, capaci solo di solidarietà fra estranei¹². Persino parlare di integrazione sociale, come fanno i politici o i sociologi, suona ormai enfatico: ormai ci accontenteremmo di molto meno, ossia della non-disintegrazione sociale.

Anche la cittadinanza sociale, d'altra parte, sta diventando questione di diritti, in questo caso sociali. Persa la comunità, tutto ciò che si può fare per sostituirla è istituire servizi sociali i quali rimedino almeno alla disintegrazione sociale patologica, ulteriore a quella fisiologica derivante dai processi di individualizzazione. Si tratta quindi di dotare tutti i cittadini – ma anche, in misura maggiore o minore, anche i non cittadini – di diritti sociali: all'istruzione, alla salute, alla previdenza...

Tornerò parlando di sicurezza sociale sulla differenza fra veri e propri diritti sociali, tutelabili anche giudizialmente, e meri interessi sociali, tutelabili solo politicamente. Qui

12 Cfr. H. T. Engelhardt Jr., *Personhood, Moral Strangers and the Evil of Abortion: the Painful Experience of Post-Modernity*, in "Journal of Medicine and Philosophy", 1993, 18/4, pp. 419-421 e J. Habermas, *Solidarietà fra estranei. Interventi su Fatti e norme*, Milano, 1997.

sottolineo ancora che mentre si è cittadini oppure stranieri o apolidi, qualitativamente ed esclusivamente (sia pure con i limiti sopra detti), si può essere solo più o meno integrati socialmente. Quello di integrazione, cioè, è un concetto quantitativo, variante da un minimo di totale emarginazione a un massimo di perfetta inclusione.

Prima di passare alla sicurezza, vorrei sottolineare un aspetto importante della cittadinanza come corredo di diritti civili, politici e sociali. Il senso comune *neoliberista* tende oggi a ridurre cittadinanza e diritti, specie sociali, a mero costo per lo Stato e i contribuenti. Ma il pensiero *liberale* li ha concepiti diversamente. Il pregio vero dei lavori di Michel Foucault sulla biopolitica è aver mostrato che anche i servizi sociali sono serviti all'economia capitalista: vedi alla voce *ordo-capitalismo*, la forma continentale del *neoliberismo*¹³.

2. SICUREZZA

Le Dichiarazioni dei diritti e le loro disposizioni di principio formulano valori eterogenei: soprattutto diritti, naturalmente, ma anche beni pubblici quali sicurezza sociale e nazionale. I sensi più comuni di "sicurezza", in effetti, coprono beni pubblici, oggetto di meri interessi individuali: come la sicurezza pubblica, o nazionale, e la sicurezza sociale. Ma nelle Dichiarazioni "sicurezza" indica anche autentici diritti individuali: la sicurezza individuale. Vediamo tutti e tre i sensi, in ordine inverso.

2. 1. La sicurezza *individuale*, vedremo, può anche chiamarsi *libertà-sicurezza*, può considerarsi un autentico diritto individuale, dichiarato dalle costituzioni e tutelato dai giudici: così, almeno, lo considerano autori angloamericani come Henry Shue e Jeremy Waldron¹⁴.

13 Cfr. M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)* (2004), trad. it. Milano, 2005: che, per fortuna, di biopolitica non parla quasi, mentre parla, e molto, di anarco-capitalismo e ordoliberalismo.

14 Cfr. H. Shue, *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.*

Più esattamente, la sicurezza individuale può considerarsi un pacchetto di (micro-) diritti hohfeldiani: un macro-diritto¹⁵. Un elenco dei micro-diritti alla libertà-sicurezza si trova, ad esempio, all'art. 5 della CEDU.

La disposizione, intitolata «Diritto alla libertà e alla sicurezza», esordisce affermando che «Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza»: stabilendo poi, sin dal primo comma, le condizioni alle quali si può essere privati della libertà personale. I commi successivi specificano vari diritti di *habeas corpus*: informazione sui motivi dell'arresto, rapida presentazione davanti a un giudice, diritto a ricorrere contro la carcerazione ed eventualmente a ottenere la scarcerazione o riparazioni pecuniarie¹⁶.

Nella prospettiva che va Hobbes allo Stato di diritto, in effetti, la sicurezza individuale non è un (macro-)diritto fra i tanti. Come diritto alla vita e all'incolumità fisica (*safety*), e divieto della tortura, "sicurezza" indica il *primo* (macro-) diritto soggettivo tutelato dal diritto oggettivo. L'endiadi libertà-sicurezza della Cedu mostra che si tratta del nucleo della libertà negativa: per questo parlo di libertà-sicurezza¹⁷. Lo stesso bene-sicurezza (sociale o nazionale) può considerarsi strumentale a questo valore finale.

Come diritto umano e fondamentale, il diritto alla sicurezza non spetta solo ai cittadini e alle potenziali vittime del terrorismo. Anzi, non è

S. Foreign Policy, Princeton, 1980, e J. Waldron, *Torture, Terror and Trade-offs. Jurisprudence for the White House*, Oxford, 2010.

15 Entrambe le terminologie derivano dall'analisi dei diritti di Wesley N. Hohfeld, ma la prima, più usata, è stata introdotta da Joel Feinberg, *Social Philosophy*, Englewood Cliffs (N. J.), 1973, mentre la seconda, sinora idiosincratica, è usata da M. Barberis, *Etica per giuristi*, Roma-Bari, 2006.

16 Questa concezione della libertà-sicurezza come diritto soggettivo suscita le perplessità di A. Pintore, *Le due torri. Diritti e sicurezza ai tempi del terrore*, in V. Ferrari (a cura di), *Filosofia giuridica della guerra e della pace*, Milano, 2008, pp. 279-310. Eppure, essa corrisponde a entrambi i paradigmi teorici del diritto soggettivo, *interest theory* e *will-theory*: riguarda interessi individuali, ma azionabili giudizialmente.

17 Ho discusso se questa formula, ripresa nell'art. 6 della Carta di Nizza, possa ancora considerarsi un'endiadi, sostenendo di no, in M. Barberis, *Europa del diritto. Sull'identità giuridica europea*, Bologna, 2008.

neppure un diritto tutelato solo dallo Stato (*securité*, in francese), ma anche contro lo Stato (*sûreté*, sempre in francese)¹⁸. Il diritto spetta anche ai sospetti terroristi: e non per umanitarismo, ma perché i diritti loro e nostri sono indivisibili. Ciò può peraltro generare conflitti: fra sicurezza individuale e sicurezza nazionale, nonché fra le stesse sicurezze individuali.

Vedremo fra un attimo che il conflitto fra libertà-sicurezza individuale e sicurezza pubblica o nazionale – forse il caso paradigmatico di conflitto fra valori-principi costituzionali – può risolversi con bilanciamenti che salvaguardino il contenuto essenziale del diritto individuale. Ma ancor più delicati sono i conflitti *intra-rights*, fra diritti individuali alla sicurezza con diversi titolari: ad esempio, è ammissibile torturare un sospetto terrorista per salvare potenziali vittime¹⁹?

Noi garantisti tendiamo a rispondere di no, ma su basi meramente deontologiche: che suonano un po' come i valori non negoziabili della Chiesa suonano ai laici. In realtà, il divieto assoluto della tortura previsto dalla Convenzione in materia (1984), può difendersi anche su basi consequenzialiste, tipo l'utilitarismo della regola. Come mostra Cass Sunstein, un bilanciamento astratto di secondo livello basta a escludere bilanciamenti caso per caso di primo livello: così escludendo tutte le forme di tortura già ampiamente praticate, anche in Occidente²⁰.

2. 2 La sicurezza sociale è un bene collettivo, nucleo della cittadinanza sociale. Nella storia dello Stato moderno, assicurata la sicurezza nazionale (contro le aggressioni esterne) e pubblica (contro le aggressioni interne), s'è progressivamente garantita anche la sicurezza sociale: contro fame, malattie, disoccupazione, e simili. Sicurezza sociale e sicurezza pubblica

18 Così É. Balibar, *Le droit de cité*, Paris, 2002.

19 È l'esperimento mentale della *ticking bomb* avanzato nel capitolo IV di Alan Dershowitz, *Why Terrorism Work. Understanding the Threat, Responding to the Challenge*, New Haven (Cn.), 2003, che alcuni vorrebbero applicare a scenari reali.

20 Cfr. C. Sunstein, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione* (2005), trad. it. Bologna, 2010, pp. 291-298.

o nazionale sono entrambe beni o fini pubblici da ottimizzare: massimizzazione alla quale, però, non si vantano autentici diritti, ma semplici interessi individuali.

La differenza fra autentici diritti e meri interessi individuali si può illustrare riferendosi ai diritti sociali: espressione usata sia per gli uni sia per gli altri. L'art. 32 Cost. formula la distinzione parlando della salute «come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività». Ora, come autentico diritto la salute può farsi valere davanti a un giudice. Come interesse della collettività, invece, tocca alla politica assicurarla discrezionalmente: io non ho diritto, ma solo un interesse, ad avere l'ospedale sotto casa.

Nella terminologia che ho ripreso da Luigi Ferrajoli, i diritti individuali sono tutelati da principi *regolativi*, gli interessi individuali e i beni pubblici corrispondenti sono invece garantiti solo da principi *direttivi*²¹. Una stessa disposizione, come l'art. 32 Cost. appena visto, può formulare entrambi i principi: ma la distinzione resta concettualmente netta. I principi regolativi sono obbligatoriamente *applicati* dai giudici; i principi direttivi sono *discrezionalmente attuati* dai governi.

Il termine “sicurezza” presenta la stessa ambiguità. Può indicare autentici diritti individuali: se sono personalmente minacciato e voglio ottenere protezione ho diritto a chiederla alla polizia e ai giudici. Ma può indicare meri interessi individuali: se ho paura del terrorismo posso solo affidarmi al governo, il quale assicurerà il bene-sicurezza in misura maggiore o minore. Il bene-sicurezza, infatti, è solo un'astrazione statistica: non esiste sicurezza assoluta, ma solo percentuali maggiori o minori del bene.

2. 3. La sicurezza che qui chiamerò *pubblica* o *nazionale* – il valore ritualmente invocato, anche contro la libertà-sicurezza, in tempi di guerra al terrore – è un valore antico almeno quanto i governi. Si pensi solo al *salus reipublicae* romano e al ciceroniano *silent leges in-*

21 Cfr. ampiamente L. Ferrajoli, *Dei diritti e delle garanzie. Conversazione con Mauro Barberis*, Bologna, 2013.

ter arma: dopotutto, non siamo ad Arpino per caso. Non è solo questa tradizione antichissima, però, a rendere difficile maneggiare giuridicamente la sicurezza pubblica o nazionale. È anche il vecchio problema dell'eccezione, o dei limiti del diritto.

Quando l'ex radicale Angelo Panebianco se la prende con gli «azzeccagarbugli» che osano intromettersi in questi temi, tocca una difficoltà reale. Io la chiamo trilemma della sicurezza: le questioni attinenti alla sicurezza ammettono tre soluzioni. Prima: la questione è solo militare o politica, dunque tacciano gli azzeccagarbugli. Seconda: la questione è sì giuridica, ma vincolata alla prevalenza del valore-sicurezza su qualsiasi altro. Terza: la questione è giuridica, ma aperta al bilanciamento fra sicurezza e altri valori.

Personalmente, contro Panebianco, credo non si possa sfuggire alla terza soluzione. Persino se un giudice, investito del problema, se ne sbarazza come di una *political question*, la sua sarà sempre una soluzione giuridica. Ma poi, e soprattutto, non esistono principi costituzionali che prevalgano sempre su altri in caso di conflitto: ossia gerarchie rigide o fisse. Come mostrano Robert Alexy e Riccardo Guastini, esistono solo gerarchie elastiche o mobili: in alcuni casi prevale un principio, in altri un altro²².

In caso di bilanciamento fra libertà e sicurezza, l'argomento securitario preferito è che, se non fosse assicurata la sicurezza collettiva, sarebbe impossibile garantire anche i diritti individuali. È vero, gli Stati falliti (*failed states*), come la Somalia o la Libia, devastati dalla guerra o dalla carestia, caduti sotto una certa soglia di (in)sicurezza sociale e nazionale non sono più in grado di assicurare né la sicurezza collettiva, né la sicurezza individuale: ammesso l'abbiano mai assicurata.

In questo senso, la sicurezza collettiva è davvero una pre-condizione della tutela dei diritti individuali. Ma gli Stati dell'Occidente attaccati dal terrorismo rischiano davvero di cadere sotto la soglia? In una sentenza del 2004, tre anni

22 Cfr. R. Alexy, *Teoria dei diritti fondamentali* (1985; 1994) trad. it. Bologna, 2012 pp. 182-197, e R. Guastini, *Gerarchie normative*, "Materiali per una storia della cultura giuridica", 1997, 27, pp. 463-487.

dopo l'Undici settembre, Leonard Hoffmann, giudice della House of Lords, ha risposto di no. Se lo rischiassero, come ai tempi della possibile invasione nazista del Regno Unito, i diritti individuali potrebbero sacrificarsi a interessi collettivi. Ma non lo rischiano²³.

La sicurezza pubblica o nazionale, ripeto, è un'astrazione statistica proprio in questo senso: oltre a non darsi sicurezza assoluta, della sicurezza possono solo misurarsi quantità probabilistiche. La maggior parte delle misure antiterroristiche che violano diritti di libertà, nota Waldron, ha effetti poco più che simbolici: si limita ad aumentare o diminuire il tasso di sicurezza o d'insicurezza, spesso di percentuali risibili. La probabilità che ha ognuno di noi di essere personalmente colpito dal terrorismo resta prossima a quella di essere colpiti da un fulmine²⁴.

Non occorre invocare ragioni deontologiche o valori non negoziabili, per difendere la libertà-sicurezza²⁵: bastano ragioni consequenzialistiche. Fra un rischio astratto per la sicurezza collettiva e la concreta violazione della libertà-sicurezza individuale non c'è partita: si dovrebbe sempre scegliere la seconda. La giurisprudenza costituzionale tedesca, e Alexy che la segue, chiamano questo principio *presunzione liberale*: si presume cioè che, nel bilanciamento fra libertà e sicurezza, il diritto individuale prevalga sul bene collettivo²⁶.

3. CITTADINANZA E SICUREZZA

I rapporti fra cittadinanza e sicurezza stanno all'incrocio tra due filoni di studi entram-

23 Cfr. A(FC) et al. V. Secretary of State for the Home Department (2004), UKHL56 (House of Lord), § 96.

24 Cfr. J. Waldron, *Torture, Terror, and Trade-offs*, Oxford, 2010, pp. 44-46: le misure cambierebbero le percentuali della probabilità di essere colpiti dal 52 al 53 %.

25 Come il divieto kantiano di usare le persone come mezzi, o il principio della separatezza e inviolabilità degli individui: cfr. R. Nozick, *Anarchia, Stato e utopia* (1974), trad. it., Firenze, 1981, p. 35.

26 Cfr. R. Alexy, *Teoria dei diritti fondamentali*, trad. it. cit., p. 601 (in termini di «presunzione fondamentale di libertà» o *in dubio pro libertate*).

bi fiorenti, separatamente presi: *citizenship studies* e *security studies*. Mentre però gli studi sulla cittadinanza, oggi, non possono eludere il tema della sicurezza, gli studi sulla sicurezza tendono a ignorare il tema della cittadinanza²⁷. Questo «deficit di cittadinanza negli studi sulla sicurezza», produce un atroce sospetto: non sarà che, una volta ridefiniti più rigorosamente i termini la cittadinanza diventi irrilevante per la sicurezza?

Temo sia proprio così: intanto, per ragioni concettuali. Cittadinanza e sicurezza appartengono a due famiglie di discorsi etici e pratici profondamente eterogenee. La cittadinanza appartiene al discorso repubblicano e democratico, nato con Machiavelli, la sicurezza al discorso liberale dei diritti, che inizia con Hobbes. I due discorsi convivono nel nostro senso comune, ma di fronte a problemi come l'emergenza terroristica la loro eterogeneità diviene esplicita, producendo irrilevanza della cittadinanza per la sicurezza.

Ma la cittadinanza diviene irrilevante per la sicurezza anche per ragioni empiriche. In tempi di *war on terror*, cioè, anche la cittadinanza tende a "securizzarsi", riducendosi alla protezione della nuda vita del cittadino da minacce interne ed esterne agli Stati. Questi si trasformano in enormi dipartimenti di polizia, e questi ultimi in sistemi di videosorveglianza, per risparmiare sul fattore umano²⁸. Ma consideriamo, finalmente, come la cittadinanza entri nelle dinamiche della sicurezza: specie nel suo senso giuridico, ma anche in quelli politico e sociale.

27 Lo registrano X. Guillaume, J. Huysmans, *Citizenship and Security*, introduzione a *Iid.* (ed.), *Citizenship and Security. The Constitution of Political Being*, London, 2014, pp. 1-17, specie p. 9. Da una rapida ricerca fatta in internet ad agosto 2016, fra i pochi lavori che accostino cittadinanza e sicurezza sin dal titolo è da citare solo T. Pitch, *Security Politics and Citizenship in the Eu*, <http://rfiea.fr/articles/security-politics-and-citizenship-eu>.

28 Così Z. Bauman, *Paura liquida* (2006), trad. it. Roma-Bari, 2008, p. 184 e, in termini di securizzazione, K. Rygiel, *The Securitized Citizen*, in E. F. Isin (ed.), *Recasting the Social in Citizenship*, Toronto, 2008, pp. 210-238, nonché P. Nyers (ed.), *Securitizations of Citizenship*. Abingdon (U. K.), 2009.

3. 1. Quanto alla cittadinanza *giuridica*, lo status di cittadino è coinvolto nei processi di securizzazione in molti modi. La vigilanza globale richiede cittadinanze nazionali: almeno una cittadinanza, possibilmente di un paese del Nord del mondo. Già la cittadinanza di un paese arabo genera sospetti; non parliamo poi di una *doppia* cittadinanza (*dual citizenship*), di un paese europeo e di un paese arabo. Da un lato, la cittadinanza è abbastanza importante che se ne minaccia il ritiro come sanzione, come vediamo subito; d'altro lato, non lo è a sufficienza, come vediamo subito dopo.

Il caso di scuola di ritiro della cittadinanza come sanzione è la costituzionalizzazione della *déchéance* dalla cittadinanza dei terroristi con *doppia* nazionalità (per non creare apolidi) proposta dal presidente francese Hollande dopo gli attentati del 13 novembre 2015 a Parigi. Presentata dal primo ministro Manuel Valls come «un geste symbolique fort», e accolta dal novantadue per cento di favore nei sondaggi, la proposta ha prodotto le dimissioni di Christiane Taubira da ministro della giustizia, ed è stata infine ritirata²⁹.

Altrove ho considerato la misura indifendibile in base a tutti e tre i criteri del controllo di proporzionalità. La misura era *inadeguata* a produrre l'aumento della sicurezza, *non necessaria*, ossia sostituibile con misure meno lesive dei diritti, nonché *sproporzionata* rispetto allo scopo³⁰. Eppure, è bastato che in Germania si verificassero episodi di terrorismo lontanamente simili a quelli francesi perchè misure analoghe venissero riproposte: come se i governi seguissero una stessa sceneggiatura, scritta dalla politica-spettacolo³¹.

Altre volte la cittadinanza risulta rilevante per la sicurezza, ma solo in negativo. L'amministrazione Bush, ad esempio, ha inventato la categoria degli (*unlawful*) *enemy combatants* per detenere a Guantánamo prigionieri stra-

29 Cfr. C. Taubira, *Il mondo cade a pezzi, noi siamo il mondo* (2016), trad. it. Milano, 2016, specie pp. 59 ss.

30 Cfr. ancora M. Barberis, *Liberté, égalité, sécurité* cit..

31 In Germania, ad agosto 2016, si è discusso se ritirare la nazionalità a cittadini con doppia cittadinanza espatriati per unirsi all'Isis: misura che però presenta gli stessi inconvenienti costituzionali di quella francese.

nieri, altrimenti protetti dalle Convenzioni di Ginevra (1949)³². La cittadinanza straniera dei prigionieri, così, ha giovato loro solo quando alcuni paesi, come Regno Unito ed Emirati arabi, hanno consentito all'amministrazione Obama di rimpatriarli; ma con la nuova amministrazione Trump tornerà irrilevante.

La cittadinanza statunitense, invece, non ha evitato a oltre centomila nippo-americani residenti sulla West Coast l'internamento in campi di concentramento dopo Pearl Harbour, in base al sospetto che potessero collaborare a una (improbabile) invasione giapponese. La Corte suprema, d'accordo con l'amministrazione Roosevelt, considerò legittimo l'ordine d'internamento in *Korematsu v. United States* (1944); ma in *Ex parte Endo* (1944), lo stesso giorno, revocò l'ordine, rimandando a casa gli internati³³.

3.2. Quanto alla cittadinanza politica, essa viene talvolta presentata come versione "repubblicana" della retorica securitaria: e allora si propongono ronde anti-immigrati e anti-delinquenza, come s'è fatto recentemente in comuni emiliani governati dal Pd. Sempre nello stesso mood "cittadino", si appaltano i Centri d'identificazione ed espulsione dei migranti (Cie) – questi lager a cielo aperto – alle Cooperative sociali "rosse". Salvo scoprire che dei 35 euro per migrante pagati dallo Stato, solo 2 vanno ai migranti, e 33 a questo nuovo, e lucroso, business della sicurezza.

Allora ci si accorge che la cittadinanza è solo un impaccio per la sicurezza. Si pensi solo alla Ley orgánica sobre la protección de la seguridad ciudadana 4/2015, detta anche Legge bavaglio (*Ley mordaza*). Questa è stata approvata in Spagna dal penultimo governo Rajoy con il pretesto di assicurare la sicurezza. Ma lo sco-

32 Cfr. M. Evangelista, *Diritto, etica e guerra al terrore* (2008), trad. it. Milano, 2009, specie p. 71: secondo il Dipartimento della difesa, nel 2002, solo l'otto per cento dei prigionieri apparteneva ad al Qaeda, e solo l'undici per cento era stato catturato in combattimento.

33 Cfr. *Korematsu v. United States*, 323 U. S. 214 (1944), ma anche *Ex parte Endo*, 323 U. S., 283 (1944), di pari data. È appena il caso di ricordare che la Corte suprema era in gran parte nominata dal Presidente Roosevelt, con il quale si mosse chiaramente di concerto.

po vero era rendere più difficile l'esercizio dei diritti politici di manifestazione degli *indignados*: esercizio colpito da sanzioni pecuniarie spropositate (da 100 a 600.000 euro).

L'esercizio dei diritti politici di cittadinanza, insomma, è rilevante solo in negativo, quando disturba il business della sicurezza. Non si capisce, invece, come possa concorrere in positivo alle politiche anti-terrorismo. Nel Regno Unito i cittadini sono talvolta chiamati a esercitazioni di massa, un tempo contro il rischio atomico, più di recente contro il terrorismo. In Francia, il partito socialista chiama alla mobilitazione *citoyenne*. Ma come? Affollando le piazze per le esequie delle vittime?

In realtà, vi sono due importanti ragioni per cui la partecipazione politica non può costituire una risposta ai problemi della sicurezza. Intanto, cittadinanza e partecipazione sono in declino, sostituite dalla politica-spettacolo veicolata dai media e tale da surrogare la partecipazione politica, non da promuoverla. Il terrorismo fornisce alla politica-spettacolo straordinarie armi di distrazione di massa. Provvedendo alla sicurezza, i governi cercano di convincerci di controllare la situazione: e magari fosse così.

Poi, e soprattutto, le risposte *citoyennes* ai problemi della sicurezza, registrate da sondaggi, elezioni o referendum, non sono solo irrazionali: sono giuridicamente impresentabili. Pensiamo ancora alla *déchéance* dalla cittadinanza francese, acclamata nei sondaggi ma poi affossata per problemi di costituzionalità e, come se non bastasse, da una rivolta dei parlamentari socialisti. *L'état d'urgence*, invece, lascerà il posto all'ennesima draconiana legge antiterrorismo, che ribadirà i vincoli all'esercizio dei diritti politici e sindacali.

3.3. Quanto alla cittadinanza sociale – l'integrazione o inclusione sociale, cui sono finalizzate status di cittadino e partecipazione politica – anch'essa sarebbe un modo, forse l'unico efficace, per combattere l'emarginazione che alimenta il nuovo terrorismo. Ma dopo il tramonto del Welfare State, raso al suolo dalla governance globale neoliberista, e difeso solo dalle varie "terze vie" neoliberiste, da Blair a

Renzi, l'inclusione è diventata spaventosamente costosa.

In una situazione nella quale si centellinano ai cittadini i diritti sociali fondamentali, come si può pensare di dividere il bilancio della sicurezza sociale con i nuovi venuti, i migranti, con tutti quei loro imbarazzanti diritti umani, tipo la vita e la salute? E infatti lo si divide, il bilancio della sicurezza sociale, solo sinché il denaro dei contribuenti sgocciola (*spill over*) sulle cooperative sociali e sul business della sicurezza. Ma quando non sgocciola più, allora è più semplice e più economico rimandarli a casa, i migranti.

Un bel precedente per le politiche di rimpatrio coatto, e per la loro cecità-alla-cittadinanza (*citizenship-blindness*), è l'espulsione di un milione di messicani da parte del governo degli Stati Uniti, a guida prima repubblicana e poi democratica, nella prima metà degli anni Trenta del Novecento. Il sessanta per cento di loro erano cittadini statunitensi. Eppure, a differenza dei nippo-americani internati per ragioni di sicurezza nazionale, furono espulsi per non estendere pure a loro il privilegio della sicurezza sociale³⁴. Cosa potrebbe fare di peggio, ora, il presidente Trump?

A integrarsi, oltretutto, è di regola solo la prima generazione di migranti, uscita dall'incubo delle guerre e della fame. Ma siccome i migranti, oltre ad altri difetti, hanno anche un'incoercibile tendenza a riprodursi, allora succede che la seconda o terza generazione non si integrino affatto. Hai un bell'istruirli nelle scuole pubbliche, per non parlare di affidarli ai servizi sociali: figli e nipoti dei migranti possono diventare lupi solitari o *foreign fighters*. Rischio che corrono anche i nostri figli e nipoti, del resto.

Persa la comunità, ammesso sia mai esistita, figli e nipoti di immigrati e aborigeni sono egualmente esposti al solipsismo di massa generato dai social media. Infatti, specie per i *millennials*, ormai nativi digitali, i media non sono più strumenti d'integrazione, ammesso

34 Cfr. K. Johnson, *The «Huddled Masses». Immigration and Civil Rights*, Philadelphia, 2004 e, soprattutto, F. E. Balderrama, R. Rodriguez, *Decade of Betrayal: Mexican Deportation in the 1930s*, Albuquerque, 2006.

lo siano mai stati: sono un ambiente vitale, talora l'unico. Per chi vive connesso al proprio smartphone, allora, il guerriero con la bandiera nera dell'Isis può diventare più reale delle persone in carne e ossa: generando così una «guerra dei sogni», ma capace di uccidere proprio come le altre³⁵.

In conclusione. Cittadinanza e sicurezza sono diritti e beni diversi, normalmente compatibili, ma che possono entrare in conflitto in caso d'emergenza. Allora la cittadinanza può essere sacrificata alla sicurezza. Ma è tanto più facile sacrificarla in quanto la cittadinanza si sia già svuotata dei propri contenuti politici e sociali, e si sia ridotta a uno status giuridico prezioso, ormai, soprattutto per gli abitanti del Nord del mondo. Un privilegio, dunque, che può tranquillamente essere tolto ai nuovi arrivati: anche solo per rassicurare chi ha la fortuna d'essere arrivato prima.

Mauro Barberis (1956) è ordinario di Filosofia del diritto presso il IUSLIT dell'Università di Trieste. È autore di una trentina di libri sulla teoria analitica del diritto e la storia delle dottrine giuspolitiche. È condirettore di *Materiali per una storia della cultura giuridica*, *Ragion pratica* e *Il Mulino*, editorialista del *Secolo XIX* e blogger del *Fatto quotidiano* e di *Micromega*.

barberis@units.it

35 Cfr. M. Augé, *La guerra dei sogni. Esercizi di etno-fiction* (1997), trad. it., Milano, Elèuthera, 2011.