



<http://www.diva-portal.org>

Postprint

This is the accepted version of a paper published in *Materiali per una storia della cultura giuridica*. This paper has been peer-reviewed but does not include the final publisher proof-corrections or journal pagination.

Citation for the original published paper (version of record):

Mindus, P. (2015)

Ancora sulla teoria funzionale della cittadinanza. Risposta ai critici: *More on the Functional Theory of Citizenship. Reply to critics.*

Materiali per una storia della cultura giuridica, (2): 521-544

<http://dx.doi.org/10.1436/81407>

Access to the published version may require subscription.

N.B. When citing this work, cite the original published paper.

Permanent link to this version:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-273708>

ANCORA SULLA TEORIA FUNZIONALE DELLA CITTADINANZA

Risposta ai critici

di Patricia Mindus

1. *Introduzione*

La rinascita in questi anni dell'interesse per la cittadinanza, che mi ha spinto a ricostruire il dibattito che ne è scaturito nel libro *Cittadini e no*, mi ha dato l'occasione di approfondire questo tema discutendo con molti studiosi che si sono impegnati ad approfondire i temi legati alla nozione di "cittadinanza" a partire da diverse prospettive disciplinari: dalla storia, alla sociologia, al diritto, alla politica. Il tema è di grande rilevanza; oserei direi di fondamentale importanza per costruire e per comprendere l'ordine sociale delle diverse comunità politiche. Sono pertanto onorata di impegnarmi nuovamente nella riflessione sulla cittadinanza grazie ai suggerimenti degli studiosi che sono intervenuti in questo numero monografico e che hanno voluto contribuire al dibattito italiano contemporaneo, anche come lettori e interpreti della teoria funzionale che ho provato a difendere nel mio ultimo libro.

Il libro si proponeva diversi obiettivi, alcuni dei quali, dopo aver letto le critiche e osservazioni presenti in questo volume, mi sembrano essere stati raggiunti. Ho provato qui di seguito a rispondere alle critiche e a reagire ai suggerimenti ricevuti. Si tratta perlopiù di approfondimenti di temi già toccati nel libro che mi sono stati suggeriti dalla lettura dei contributi. Nel rispondere non seguirò l'ordine in cui i contributi sono apparsi in questo volume bensì l'ordine suggeritomi dall'andamento della discussione, con un taglio tematico. Ho raggruppato le critiche riassumendole in tre argomenti principali:

- (i) il modello giuridico di cittadinanza è di per sé viziato e pertanto va abbandonato, superato o rigettato;
- (ii) vi sono alcuni aspetti del modello giuridico che vanno rivisti e corretti, soprattutto quando tale modello viene applicato nella contemporaneità;
- (iii) il tentativo stesso di sviluppare una teoria generale della cittadinanza è assai problematico, poiché non è possibile rintracciare alcun un "concetto" di cittadinanza, al di là della *Realpolitik* contingente degli stati.

Innanzitutto, mi è parso interessante che nessuno dei contributi abbia revocato in dubbio l'esistenza dei tre modelli che ho individuato nel volume. La ricostruzione dei modi in cui discorriamo di cittadinanza sembra essere riuscita: di cittadinanza si parla oggi in tre modi diversi che corrispondono a tre insiemi di regole d'uso differenti, prevalenti rispettivamente in tre ambiti disciplinari distinti, ovvero quello giuridico, quello politico e quello sociologico. Con la

parziale esclusione di Laura Ronchetti che insiste sull'esistenza di un quarto modello – quello della “cittadinanza costituzionale” non riducibile alla “cittadinanza nazionale” (che chiamerei per semplificazione “modello giuridico”) – non sono state avanzate critiche alla parte descrittiva e ricostruttiva del volume. Persino la proposta di un quarto modello, avanzata da Ronchetti, si rivela, a ben vedere, essere un'articolazione del modello giuridico di cittadinanza, e non un modello a sé stante. Sono perciò lieta di constatare che il lavoro di analisi concettuale e di mappatura degli usi linguistici prevalenti della nozione sia riuscito. Un primo risultato del libro, infatti, è stato quello di far dialogare studiosi di diverse discipline, proprio a partire dalla chiarificazione di questa costellazione di significati. La delimitazione e la determinazione dei tre modelli di cittadinanza costituiva, del resto, l'obiettivo principale del volume, occupando ben tre capitoli su cinque. Ammetto, però, di essere altrettanto soddisfatta dell'attenzione riservata da studiosi che si occupano del tema da molti anni alla teoria funzionale della cittadinanza, che costituisce la *pars construens* del mio lavoro. Perciò dedicherò queste pagine principalmente a sostenere gli argomenti a favore di questa teoria.

2. Perché non abbandonare il modello giuridico di cittadinanza

Al fine di difendere la teoria funzionale che presento in *Cittadini e no*, è innanzitutto necessario rispondere a chi sostiene che il modello giuridico di cittadinanza vada superato; o ancora, che abbandonarlo sia la logica conseguenza dell'adozione della teoria funzionale che propongo. Nell'ultimo capitolo del mio libro ho difeso sia il valore euristico, sia il valore politico del “modello giuridico”. Vi sono motivi scientifici per sostenere che privarci di questo strumento non migliorerebbe la nostra conoscenza. Inoltre, vi sono motivi pratico-politici per affermare che modelli di organizzazione della popolazione rispetto al territorio che si discostano significativamente dal modello giuridico possano persino portare più problemi di quanti ne risolverebbero. Quest'impostazione che, in fondo, fa leva sulla credenza (o sulla speranza?) nel carattere emancipativo del diritto, non lascia tutti convinti. Fabrizio Mastromartino, ad esempio, fa parte della schiera degli scettici.

Nel libro ho sostenuto che il modello giuridico, nell'intento di stabilire una corrispondenza biunivoca fra ordinamento e soggetto, finisce per generare lo stesso tipo di problemi che intendeva superare. Non è mancato chi, prima di me, abbia visto una “ricetta per il caos” nella configurazione sovranocentrica del modello giuridico, attraverso la suggestiva metafora di «un gioco da tavola nel quale ad un gruppo di giocatori viene detto di distribuire fra di loro delle spille secondo regole che ciascun giocatore è libero di inventare. Gli viene detto anche che sono sovrani perché non vi è arbitro alcuno per risolvere conflitti fra i

partecipanti»¹. A lungo andare, il gioco rischia di sfociare in pura e semplice anomia. Mastromartino avanza una serie di obiezioni a quest'idea, almeno tale quale viene qui formulata.

Pur condividendo con i *citizenship studies* il bersaglio polemico, ovvero quello che chiamo modello *giuridico* della cittadinanza², mi si contesta che «a questa severa condanna, fondata su una rassegna critica degli *hard cases* più rilevanti, non segue alcun radicale scostamento dalle categorie concettuali che formano i presupposti basilari del modello criticato»³. È vero: non propongo di rigettare il cosiddetto “modello giuridico” e non propongo nemmeno di superare gli Stati-nazione intesi come *constituencies*. Ritengo, anzi, che in alcune circostanze la “cittadinanza nazionale” sia uno strumento molto utile. Il problema, però, è di comprendere sotto quali condizioni.

Della tradizione giuridica, mi pare che vi sia una parte da rigettare ma anche una parte da salvare. Da salvare è innanzitutto l'idea che la cittadinanza si traduca in uno “status giuridico” che comporta posizioni soggettive chiaramente individuabili. In altri termini, è necessario che il concetto di cittadinanza indichi un tipo di affiliazione chiaramente riconoscibile. Questo è il problema principale di quegli sforzi teorici che vorrebbero individuare la “cittadinanza” sulla base di processi fluidi di (auto-)identificazione collettiva. Non credo che una “cittadinanza fluida” sia una risposta seria al problema dell'individuazione dei confini degli ordinamenti, o che possa offrire maggiori garanzie per i diritti fondamentali dei singoli individui. La “cittadinanza fluida” crea più problemi di quanti non ne risolva. Da rigettare è invece il modo *specifico* in cui la scienza giuridica moderna ha proposto di individuare i principi che orientano i criteri di tale affiliazione; nello specifico mi riferisco ai principi di sovranità e di nazionalità, entrambi problematici, sebbene per motivi diversi. A ragione Mastromartino osserva, quindi, che la teoria funzionale della cittadinanza non costituisce un «radicale scostamento del modello giuridico». Anzi, la teoria funzionale della cittadinanza «non si presenta come *concettualmente* alternativo a quello costruito dalla scienza giuridica»⁴. Sono convinta che l'accezione giuridica del termine cittadinanza abbia ancora da insegnare.

L'obiezione di Mastromartino si articola, a ben vedere, in punti più specifici che vengono rilevati come problematici. In primo luogo, «appare infatti erroneo drammatizzare le questioni che le “figure d'esclusione”, quali sono gli apolidi *de jure* e *de facto*, pongono al modello nella sua applicazione concreta: piuttosto, si tratta di casi, per quanto altamente problematici, che il modello può

¹ R. Bauböck, *Citizenship and National Identities in the European Union*, E. Antalosvky, J. Melchior, S. Puntscher-Riekmann, a cura di, *Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union*, Metropolis, Marburg, 1997, p. 302.

² F. Mastromartino, *Problemi normativi della cittadinanza e dell'asilo*, in questo stesso numero, [p. 2].

³ Ivi, [p. 3].

⁴ Ivi, [p. 15].

– ma *potrebbe* anche *non* – produrre, in dipendenza dei principi normativi che ne regolano l’effettivo funzionamento nel contesto internazionale»⁵. «A me pare» – dichiara pertanto Mastromartino – «che non sia il modello in sé a generare questi “mostri giuridici” ma le dissennate politiche nazionali degli Stati»⁶; e ancora, che «ben più che testimoniare (presunte) contraddizioni interne al modello, i casi discussi da Mindus segnalano piuttosto la strutturale inefficacia delle soluzioni predisposte dalla comunità internazionale e/o la più o meno palese difformità delle concrete prassi statali in rapporto alle regole internazionalmente convenute»⁷. In secondo luogo, «appare incongruo sovradimensionare [...] la discrezionalità di cui gli Stati dispongono nello stabilire chi sono i propri cittadini, al solo scopo di demonizzare la prerogativa (sovrana) degli Stati nella determinazione dei criteri di acquisizione e di revoca della cittadinanza»⁸.

Sono d’accordo con Mastromartino quando sostiene che il principio di sovranità andrebbe certamente ridimensionato a vantaggio di un maggiore coordinamento tra gli Stati a livello regionale e internazionale. Interessante anche il fatto che egli rileva come la sovranità possa essere in pratica un’arma a doppio taglio: il sistema Dublino, la cui stessa legalità appare dubbia⁹, ha prodotto *più* obblighi, e *non meno* obblighi, in capo agli stati¹⁰.

Ad essere precisi, però, non propongo di revocare il principio di sovranità¹¹ in materia migratoria e di cittadinanza (che costituisce semplicemente un *non-starter* politico); bensì d’introdurre un obbligo di motivazione che offrirebbe alle corti (e più in generale al pubblico, all’elettorato e quindi, in ultima analisi, alla cittadinanza politica) la possibilità di sindacare e di criticare pubblicamente le scelte, altrimenti imperscrutabili, dagli stati sovrani. Chi oggi ad esempio è capace di spiegare perché un determinato stato abbia adottato in un dato momento una particolare configurazione dei principi di *ius sanguinis* e *ius soli* per conferire la cittadinanza? Chi è in grado di valutare se l’obiettivo che lo stato si è preposto sia (o meno) stato raggiunto? Chi può sindacare sugli obiettivi non dichiarati ma forse perseguiti di fatto? Se guardiamo oltre il livello di analisi delle retoriche politiche non è possibile evincere se esista *un* motivo che spinge uno stato ad adottare una determinata politica. Si sospetta che dietro ogni riforma delle normative in materia di cittadinanza si celi in realtà una pluralità di scopi, forse fra di loro incompatibili, e una vasta gamma di posizioni politiche in

⁵ Ivi, [p. 4].

⁶ Ivi, [p. 5].

⁷ Ivi, [p. 9].

⁸ Ivi, [p. 4].

⁹ J. C. Hathaway, *Is the Dublin Regulation Really Legal?*, Lecture at EUI, 7 maggio 2014. Si veda anche l’analisi in *Tarakhel c. Svizzera*, del 4 novembre 2014.

¹⁰ Mastromartino, *Problemi normativi della cittadinanza e dell’asilo* cit., [p. 8].

¹¹ Sul tema si veda G. Itzcovich, *Migrazioni e sovranità*, in «Ragion Pratica», 41:2, 2013.

tensione fra di loro, spesso basate su credenze facilmente falsificabili. Non sappiamo molto sui fini che muovono l'azione collettiva dei vari *agencies* di uno stato sovrano. Crediamo di percepire dei motivi, per lo più estrapolati su base aneddotica dal dibattito politico del paese, ma finché non sussiste obbligo di motivazione della legge, non è dato valutare se il mezzo prescelto sia idoneo al raggiungimento dello scopo prefissato. Questo è un punto su cui tornerò discutendo del contributo di Enrico Grosso.

L'obbligo di motivazione, mi si obietterà, non è sufficientemente vincolante per scongiurare scelte palesemente "irrazionali". Tuttavia, come insegna l'esperienza giuridica oltre ad un profluvio di studi scientifici, le scelte vengono ponderate in un modo diverso e più attento qualora sussista un obbligo di motivazione. Di fronte al più tradizionale *sic volo! sic iubeo!* non ci si preoccupa più di tanto di rendere coerenti le proprie scelte. Il punto, quindi, non è demonizzare il principio di sovranità, quanto sottolinearne i limiti.

Per Mastromartino non è il modello giuridico a generare i mostri giuridici a cui faccio riferimento, bensì determinate politiche perseguite dagli stati. Un esempio di politiche del genere sono le "barriere all'ingresso" che non consentono di distinguere le richieste di asilo legittime dai casi fraudolenti¹². Mi chiederei allora se tali politiche non siano più facili da perseguire entro un quadro in cui il principio di sovranità funge di fatto da foglia di fico per non doversi legittimare? Il principio di sovranità – è vero – non impedisce in alcun modo il coordinamento internazionale, e neanche l'armonizzazione di determinate materie. Non è la sovranità, bensì il mancato coordinamento internazionale a creare i mostri. Messa in questi termini, Mastromartino può quindi sostenere che «questa esigenza di [...] coordinamento tra gli Stati [...] è stata nei decenni ripetutamente rifiutata dalla comunità degli Stati, che ha escluso la determinazione di una più stringente responsabilità comune nella materia»¹³. Il fattore responsabile dell'anomia che oggi regna non è il principio di sovranità, ma la reticenza degli stati che così riescono a svincolarsi da obblighi politici internazionali, morali ed alcune volte esplicitamente legali. L'argomento non mi convince. Mi pare, per dirla con Aristotele, che si stia guardando alla causa materiale che non alla causa finale. In fondo, il motivo per cui gli stati possono comportarsi così come si comportano è, almeno in parte, conseguenza dalla mancata *accountability* – dipende cioè dalle motivazioni che gli stati *non* sono tenuti a dare, e che il pubblico *non* è quindi in grado di

¹² Aggiungerei che alcune normative aventi lo scopo dichiarato ad esempio di punire trafficanti finiscono per avere l'effetto di non consentire la distinzione fra il richiedente asilo in buona fede dai casi fraudolenti. Si consideri il caso delle persone intenzionate a richiedere asilo politico che "collaborano" con trafficanti per assicurarsi la sopravvivenza sulle navi: J. C. Hathaway, *Prosecuting a Refugee for "Smuggling" Himself*, «U of Michigan Public Law Research Paper», No. 429, 2014; il testo è disponibile all'indirizzo: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2536983.

¹³ Mastromartino, *Problemi normativi della cittadinanza e dell'asilo* cit., [p. 5].

sindacare. Il principio di sovranità è la causa finale dell'anomia; la reticenza degli stati ne è la causa materiale.

Essendo poi consapevole della differenza fra giustificarsi e agire giustamente, non m'illudo che l'introduzione di un obbligo di motivazione possa fungere da bacchetta magica per allineare gli stati ad una pratica piuttosto che un'altra. Ciò richiederebbe forze unificanti assai più vigorose che non quelle di un "coordinamento" internazionale.

Volendo proseguire la linea argomentativa, il principio di sovranità, nota giustamente Mastromartino, non è mai stato *assoluto*, né sul piano convenzionale né sul piano della prassi internazionale, bensì è sempre stato *qualificato*: «non a caso si ritiene comunemente che il regime dell'asilo rappresenti l'eccezione più significativa alla prerogativa dello Stato di escludere gli stranieri dal proprio territorio»¹⁴. Questo è indubbiamente il caso. Nondimeno chiediamoci: in quale modo l'eccezione non conferma la regola? Il fatto che lo stato sia obbligato ad accogliere i richiedenti asilo non elimina in alcun modo la "regola": dall'ottica dello stesso modello sovranocentrico, lo stato vieta legittimamente l'accesso al territorio e/o alla cittadinanza *a tutti gli altri*. Soprattutto, l'esistenza di un obbligo verso le persone che richiedono asilo non impedisce in alcun modo allo stato di determinare chi sia da considerare non-cittadino. In sostanza, lo stato continua ad arrogarsi il diritto di determinare l'accesso al proprio territorio. È questo "privilegio della definizione" che ho voluto sottolineare. Non perché questo sia il privilegio moralmente più problematico tra le prerogative dello stato, bensì perché è uno dei privilegi meno discussi nella letteratura scientifica.

Di qui passa anche la spiegazione di un'altra delle nostre differenze. Va presa sul serio l'ammonimento di Mastromartino per cui «la critica va rivolta non contro il modello (giuridico della cittadinanza) *tout court* – in forza dei casi problematici generati dalla sua applicazione concreta – ma contro la problematica inadeguatezza delle soluzioni di questi casi apprestate dalla comunità degli Stati»¹⁵. Credo che la divergenza delle nostre prospettive dipenda da due tipi di preoccupazione, entrambi rilevanti, ma di carattere diverso.

In primo luogo vi è una preoccupazione di carattere eminentemente *pratico*: come dimostrano le condizioni reali in cui versano molti rifugiati e richiedenti asilo, ad essere insoddisfacenti sono le soluzioni di volta in volta approntate. In questo caso, il "modello giuridico" così come si concretizza nella pratica, non è un *modello* (nel senso archetipo, principio regolativo di una classe di enti o comportamenti) perché non offre un *ideale* da perseguire, né proppone modi *esemplari* per alleviare le condizioni delle persone più esposte nel

¹⁴ Ivi, [p. 10]. Si veda al riguardo S. Morgades-Gil, *The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum*, in «International Journal of Refugee Law», 27:3, 2015.

¹⁵ Mastromartino, *Problemi normativi della cittadinanza e dell'asilo* cit., [p. 10].

processo di migrazione. È indubbiamente vero che, in questi casi, le soluzioni elaborate dalla comunità degli Stati si sono dimostrate inadeguate. L'anno 2015 *docet*.

Del resto, l'analisi del diritto di asilo proposto da Mastromartino è molto convincente: le politiche "dissennate" degli stati che consistono nell'erigere blocchi all'accesso al territorio prima ancora a procedere ad un qualsiasi *screening* delle persone è un tipo molto grezzo di pratica che evidentemente non consente di onorare gli impegni internazionali in materia di asilo politico.

Un secondo tipo di preoccupazione è di carattere *teoretico-scientifico*: quello giuridico non è un modello (questa volta in un significato diverso di "modello") perché non offre una riduzione della complessità dell'ambiente che si propone di rappresentare. Per modello s'intende qui uno schema esplicativo che si propone come "copia" o "miniatura" di un aspetto della realtà. Il problema che ho voluto sottolineare è di carattere teorico più che pratico. Il 'modello giuridico', o piuttosto il *modo* in cui una certa dogmatica giuridica ha voluto identificare la cittadinanza fra '800 e '900, non presenta rilievi essenziali, né rappresenta *coerentemente* le reali condizioni delle persone migranti. Infatti, il modello viene inventato come strumento di cognizione della scienza giuridica per cogliere una realtà molto diversa dalla nostra (si pensi alla dimensione del fenomeno migratorio, al tipo di ripartizione sul territorio, ai mezzi di trasporto e di comunicazione disponibili, etc.). Ma soprattutto il "modello" viene sviluppato per fornire principi utili ad affrontare alcuni tipi di problemi (cittadinanza multipla e apolidia) senza però risolverli. Insomma, una mappa grande quanto la zona da mappare semplicemente non è una mappa: *perde la sua ragion d'essere*. Qualcosa di simile succede al modello giuridico della cittadinanza – nel riferimento al formalismo, e non, come sottolineato da Ronchetti, nel riferimento al costituzionalismo: non è un utile strumento della scienza giuridica per evitare la moltiplicazione delle posizioni soggettive giuridicamente rilevanti in capo ad uno stesso individuo. Né l'apolidia, né la cittadinanza multipla vengono eliminate dal modello. Questo dato rimane vero indipendentemente dalla situazione concreta in cui versano molti migranti e persisterebbe anche se venissero risolti i problemi di mancato coordinamento e mancata garanzia dei diritti a cui fa riferimento Mastromartino. Perciò insisto: la causa dell'anomia è da ricercarsi nel principio di sovranità, più nel mancato coordinamento.

Inoltre, sembra che anche Mastromartino sia di questo parere. A proposito della (presunta) *inadeguatezza esplicativa del modello*, scrive che «non si può negare che la funzione dello *status* di cittadinanza (così com'è identificata dalla scienza giuridica) sia quella di distinguere i cittadini dagli stranieri, differenziandone la posizione in rapporto all'ordinamento dello Stato» – salvo poi aggiungere – «in modo da riservare ai primi un trattamento giuridico più favorevole rispetto ai secondi»¹⁶. A ben rifletterci, tuttavia, la caratterizzazione

¹⁶ Ivi, [p. 15].

offerta non mi pare del tutto convincente; non pare, infatti, insito nel modello giuridico che gli uni vengano trattati meglio (o peggio) rispetto agli altri. Come sottolineato già da Bob Goodin, lo stato può fare molte cose criticabili ai propri cittadini che non può fare agli stranieri – a cominciare dal mandarli in guerra e espropriare i loro beni¹⁷. L’accezione giuridica del termine cittadinanza non presuppone un trattamento privilegiato dei cittadini. Il modello giuridico (e non il modo in cui una certa dogmatica giuridica ha voluto identificare la cittadinanza fra ‘800 e ‘900) mantiene la sua forza esplicativa non in virtù del fatto che consente di mostrare come agli stranieri venga riservato un trattamento sfavorevole (e, mi sia permesso aggiungere, molte volte deprecabile), bensì in quanto consente d’individuare i limiti della comunità politica. Questo, a mio avviso, rimarrà vero anche in un mondo venturo in cui, mi auguro, sapremo, a differenza di quanto oggi troppo spesso accade, trattare tutti i migranti dignitosamente – e non solo coloro che hanno la fortuna di un background sociale, economico e culturale che gli garantisce l’etichetta “expat”.

Allo scopo di migliorare normativamente il modello giuridico, Laura Ronchetti ne ha proposto una lettura universalistica, offrendo un’originale e innovativa chiave interpretativa del dettato costituzionale italiano. Premettendo che condivido l’aspirazione di fondo, vorrei soffermarmi su un’interessante e problematica implicazione della tesi. Sono d’accordo con Ronchetti che la “cittadinanza nazionale” non debba essere abbandonata o abolita: non solo non sembra possibile, ma non pare nemmeno desiderabile. Dal punto di vista descrittivo, occorrerebbe un puntiglioso lavoro d’individuazione dei diritti e degli obblighi dei cittadini nell’ordine costituzionale (siamo ancora molto lungi da poter dire con certezza quali diritti siano davvero ascritti ai cittadini) e di test di corrispondenza fra criteri di accesso e contenuto della cittadinanza; dal punto di vista prescrittivo, sarebbe utile una riformulazione delle politiche di cittadinanza e di migrazione rispettose del legato del costituzionalismo. Entrambi gli obiettivi possono essere raggiunti senza rigettare l’accezione giuridica della cittadinanza.

Entro questo quadro quindi, Ronchetti avanza una lettura “universalistica” del testo costituzionale italiano e conclude con la domanda retorica: «ma la Costituzione davvero si rivolge ai soli cittadini statali o si dovrebbe supporre che aspiri alla massima efficacia della propria normatività tutelando tutte le persone raggiungibili dalla sua forza?»¹⁸. Ronchetti ha certamente ragione quando si chiede «se subordinare l’efficacia della Costituzione alle decisioni del legislatore ordinario [...] non corrisponda a un’interpretazione che finisce per subire più che utilizzare le categorie giuridiche della teoria dello Stato»¹⁹.

¹⁷ R. Goodin, *What Is So Special About Our Fellow Countrymen?*, in «Ethics», 98:4, 1988, p. 668.

¹⁸ L. Ronchetti, *La costituzione come spazio della cittadinanza*, in questo stesso volume, [p. 6].

¹⁹ Ivi, [p. 9].

Infatti, un'altra interpretazione è possibile come mostra il suo articolo. La parte problematica riguarda, ai miei occhi, l'interpretazione della giurisdizione dello stato a cui fa riferimento questa tesi.

La lettura "costituzionalistica" e d'ispirazione internazionalistica del concetto di cittadinanza nella costituzione italiana, proposta da Ronchetti, si fonda su una risposta ben specifica alla domanda "chi è da considerare soggetto alla giurisdizione?". Infatti, per Ronchetti, i limiti della giurisdizione non coincidono con l'insieme dei cittadini, ovvero con la sfera di ciò che chiama la "cittadinanza statutale" (ed io chiamerei cittadinanza nazionale). Piuttosto, l'autrice si chiede: «ma la Costituzione davvero si rivolge ai soli cittadini statali o si dovrebbe supporre che aspiri alla massima efficacia della propria normatività tutelando tutte le persone raggiungibili dalla sua forza?»²⁰. Di primo acchito, come darle torto?

Innanzitutto, molti cittadini si trovano fuori dai confini dello stato e, alcune volte fuori, dal raggio d'azione dello stato di appartenenza. Questo è il caso di molte persone che ottengono asilo politico in un paese diverso da quello d'origine che non può più *de facto* perseguirli. È anche il caso di molte altre categorie di migranti. Occorre ribadire allora che la giurisdizione non rinvia ad un concetto fisico di territorio (si consideri che la legge può avere vigore extraterritoriale), né rinvia ad un qualche dato naturalistico o sociologico di controllo di esso. La forza a cui aspira lo stato nel "controllo del territorio" non è in questo senso simile alla forza che la mafia pretende di esercitare nei confronti di alcuni territori. Quello dello stato è innanzitutto un'aspirazione al controllo *de iure*. Certo, mi si obietterà, ci sono i casi limite dei *failed states*, ma in genere non riteniamo venga meno il vincolo giuridico perché lo stato non esercita un efficace controllo di fatto. Ciò implica che chi sostenesse la coincidenza dei limiti della giurisdizione con "tutte le persone raggiungibili dalla sua forza" necessiterebbe di un'indagine di carattere sociologico-empirico, e non di una ricerca giuridica-costituzionalistica, al fine di stabilire se gli stranieri (o una loro determinata subcategoria) vengano o meno ricompresi nella "giurisdizione", ovvero se gli stranieri in questione siano soggetti dell'ordinamento e potrebbero aspirare alla "cittadinanza costituzionale". Questo genere di conseguenza dovrebbe, del resto, apparire indesiderabile proprio a partire dalla prospettiva costituzionalistica.

Alla base dell'idea che la giurisdizione debba coincidere con «tutte le persone raggiungibili dalla sua forza»²¹ vi è una discutibile sovrapposizione fra fatto e diritto. Il fatto che il raggio d'azione del diritto e dello stato non raggiunge alcuni individui presenti sul territorio, non implica il venir meno della *legittima pretesa* nei loro confronti. Questi individui sono egualmente tenuti, per esempio, a pagare le tasse, o a non dichiarare il falso. Il "vigore" della legge non

²⁰ Ivi, [p. 6].

²¹ Ivi, [p. 6].

dipende dal suo “rigore”, la giurisdizione non dipende dalla forza dello stato – né dalla sua presenza/assenza, né dal suo grado d’incisività. Sostenere il contrario è possibile solo se si è anche pronti ad accettare una teoria imperativistica del diritto, al costo però di disfarsi di tutto il legato costituzionale che qui si voleva salvare; buttando via, per così dire, il bambino con l’acqua sporca.

Ci sono molti motivi per cui una teoria delle frontiere normativamente rispettosa del legato del costituzionalismo non possa abbracciare una visione così lineare della giurisdizione come mero insieme delle persone che la forza del diritto può raggiungere. Non è questa la sede per sviluppare una teoria dei confini o della natura della giurisdizione. Mi preme solamente sottolineare come alcune delle implicazioni al livello della teoria del diritto che seguono dall’aver optato per una lettura del dettato costituzionale in chiave universalistica non si possono accettare senza ulteriori qualificazioni.

La riqualificazione normativa del modello giuridico di cittadinanza difficilmente può passare attraverso l’applicazione diretta di uno schema ermeneutico universalistico o cosmopolitico. Ci vogliono ulteriori sforzi per trovare soluzioni normativamente compatibili con il costituzionalismo. Il lavoro proposto da Ronchetti è un inizio promettente ma ancora restano questioni da risolvere, soprattutto finché ci troviamo in un mondo in cui gli altri stati sono, come le monadi di Leibniz, senza porte né finestre.

3. *Perché continuare a lavorare sul modello giuridico*

Un secondo tipo di critiche rivoltemi in questo numero monografico sono di tipo più circostanziato e provengono da parte di coloro che insistono sul fatto che vi sono *alcuni aspetti* del modello giuridico che andrebbero rivisti e corretti, in particolare nel processo di trasposizione nella contemporaneità. Poiché, come suggeriscono gli inglesi, *the devil is in the details*, sarà bene rivolgere ora l’attenzione a una serie di suggerimenti da parte di chi in sostanza condivide la mia idea sull’utilità del “modello giuridico”.

Enrica Rigo, ad esempio, s’interroga sul *quid iuris* nel caso della naturalizzazione di massa. Pur trattandosi di un processo che riguarda singoli individui, non sussistono motivi per cui non si possa usare una logica collettiva nell’analisi della naturalizzazione. La riflessione sulle naturalizzazioni di massa diventa allora un fecondo campo d’indagine²². *Quid iuris*, si chiede Rigo, di

²² Gli antichi, ad esempio, praticavano naturalizzazioni di massa. Si veda in generale e specificamente per il caso dei Platei, G. Mathieu, *La réorganisation du corps civique athénien à la fin du Vème siècle*, in «Revue d’études grècques», XCVI, 40, 1927, pp. 65ss.; L. Prandi, *Ricerche sulla concessione della cittadinanza ateniese nel V sec. a.c.*, Milano, Cisalpino, 1982, pp. 57ss.; K.J. Beloch, *Griechische Geschichte*, in «Vereinigung Wissenschaftlicher Verleger», III, 1, 1922, pp. 160ss.; C. Mossé, *Le citoyen dans la Grèce*

fronte al caso della naturalizzazione di massa? Nella storia si sono verificati diversi casi di questo tipo. La naturalizzazione di massa è particolarmente interessante poiché consente di far luce sul cono d'ombra in cui i tre modelli di cittadinanza s'intrecciano: infatti, di fronte a tale processo, si pone il problema politico della costituzione del popolo ma anche il problema della garanzia di una convivenza sociale pacifica. Quanti nuovi naturalizzati possono essere accettati prima che lo stato abbia mutato di composizione? Forse non dipende dal loro numero ma dalle loro intenzioni? Forse la composizione del corpo politico è soggetto a variazione più marcata a seguito di naturalizzazione di massa se questa avviene proprio a seguito di una scelta politica? Si pensi ai casi di *voting with your feet* consentiti dalla naturalizzazione. Può darsi inoltre che la domanda “quanti e quali naturalizzati mutano il corpo politico?” si ponga solo in relazione ad alcune forme di stato e di governo.

Rigo indaga su questo tipo di problematica, resa non inverosimile dalle minacce di *Grexit* e *Brexit*. Sarebbe incerto l'esito della valutazione della proporzionalità nel caso in cui, ad esempio, tutti i greci residenti in altri stati membri decidessero d'intraprendere un percorso di naturalizzazione proprio in ragione della fuoriuscita dall'Europa del paese d'origine. In realtà questo scenario non è così fantascientifico come di primo acchito potrebbe sembrare. A Londra, sotto le minacce del *Brexit*, i consolati dei paesi membri hanno assistito ad un insolito numero di domande di riconoscimento della cittadinanza da parte di persone aventi diritto alla doppia cittadinanza, come a volersi garantire una posizione favorevole sia dentro, sia fuori dall'Unione. Del resto, il punto era già emerso nella discussione sui vincoli all'uso della legislazione nazionale in materia di attribuzione della cittadinanza: sebbene sussista ad esempio un obbligo di solidarietà (*Gemeinschaftstreue*), non è affatto chiaro cosa sarebbe potuto succedere se la Repubblica di Cipro non fosse stata accolta nell'Unione europea e la Grecia avesse esteso la sua cittadinanza a tutti i greci ciprioti²³. Del resto, i vincoli che le politiche nazionali devono rispettare nel fabbricare (futuri) cittadini sono deboli: gli effetti indesiderati delle legislazioni nazionali vengono più spesso denunciati da altri paesi membri dell'UE. Per esempio, il ministro dell'Interno tedesco Otto Schily, d'accordo con il governo francese, mosse critiche severe alla decisione della Spagna di adottare una regolarizzazione di massa nel febbraio del 2005 per il fatto di non aver preventivamente consultato gli altri stati membri. Vi ricorda simili lamenti a noi più vicini nel tempo?²⁴

antique, Paris, Nathan, 1993, pp. 42ss. Sul problema generale, si veda M.J. Osborne, *Naturalisation in Athens*, I-IV, Bruxelles, Paleis der Academiën, 1981-1983.

²³ N. Kotalakidis, *Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft. Die Person und das Gemeinwesen*, Baden-Baden, Nomos, 2000.

²⁴ B. Kasperek, V.S. Tsianos, *Back to the Future. Blair-Schily Reloaded*, in «Movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung», 1, 2015, available at: <http://movements-journal.org/issues/01.grenzregime/03.kasperek,tsianos--back-to-the-future-blair-schily-reloaded.html>.

Questa non è che la punta dell'iceberg del mancato coordinamento delle politiche migratorie nell'Unione. Il 2015 ha visto moltiplicarsi le tragedie a cui questo mancato coordinamento dà luogo.

Sempre all'interno del quadro comunitario, Francesca Strumia ed Elena Fumero si chiedono invece se non possa essere legittimo “vendere” la cittadinanza se lo scopo è quello di rafforzare la cittadinanza sociale europea. È un dato di fatto che molti paesi abbiano sviluppato politiche volte ad attirare capitale da parte di non-cittadini abbienti, comunemente noti come *golden citizenship programs*. Da un certo punto di vista, non si tratta di politiche diverse delle attribuzioni di cittadinanza per “meriti particolari” o per “onorificenza”, già praticate in passato. Si pensi al caso austriaco, dove allo straniero chiamato a ricoprire una cattedra accademica veniva anche attribuita la cittadinanza *per honorem*. “Scegliersi il popolo che uno vuole” tramite la *civitas per honorem* era già un'invenzione romana²⁵. Perché allora non cercare di volgere queste pratiche in soluzioni più in linea con le aspirazioni del modello sociale della cittadinanza che pone l'accento sulla coesione sociale e sull'integrazione di tutti i membri della comunità? Strumia e Fumero avanzano la tesi per cui sarebbe giustificata la trasformazione dello status di cittadinanza (giuridica) in merce di scambio, tramite i programmi “aurei”, in cambio di investimenti, se e nella misura in cui l'investimento porti conseguenze positive per gli strati meno abbienti, secondo la logica del *maximin* di John Rawls.

Le autrici sostengono che «la “vendita” della cittadinanza risulterebbe forse meno indigesta se si potesse pensare al suo corrispettivo non come a un prezzo, ma piuttosto come a una tassa di ingresso o contributo di solidarietà volto ad allargare il perimetro di integrazione sociale della cittadinanza europea»²⁶. Più nello specifico, la proposta è la seguente: «la cittadinanza facilitata degli investitori potrebbe trovare forse una sua giustificazione se il contenuto dello status [...] si esprimesse, almeno in parte, nel fondare un nuovo circolo di redistribuzione, venendo così a sostenere un modello europeo di solidarietà sovranazionale. Una parte delle risorse apportate dai cittadini investitori potrebbe confluire in un fondo volto a supportare gli Stati membri nel sostenere i migranti intra-europei in difficoltà economica, o anche in una visione più ampia della cittadinanza sociale in Europa, un fondo volto altresì a facilitare l'accoglienza dei migranti bisognosi alle porte dell'Europa»²⁷. Ci sono più ordini di motivi per criticare questa soluzione.

In primo luogo, vi sono gli argomenti di chi sostiene che la cittadinanza sia una regola costitutiva del convivere e, in quanto tale, non sottoponibile a logica mercantile. La cittadinanza che dà accesso ai pieni diritti politici «è un diritto “puro” in qualche modo che sta tutto dal lato della definizione della norma e

²⁵ A.N. Sherwin-White, *The Roman Citizenship* (1939), Oxford, Clarendon Press, 1973.

²⁶ F. Strumia, E. Fumero, *Stranieri integrati e cittadini emarginati? Profili evolutivi di una nozione sociale della cittadinanza europea*, su questo stesso numero, [p. 17].

²⁷ *Ibidem*.

della costituzione del rapporto sociale, e non è un diritto protettore o attributivo [...]. *Produce la società medesima*»²⁸. La cittadinanza allora o è merce o non lo è: *tertium non datur*; le soluzioni di compromesso risultano problematiche poiché la (il)legittimità della proposta non dipende dal fine per cui lo status viene ceduto, bensì dal fatto stesso che lo status possa essere alienato. Allo stesso modo in cui non acquisiamo un membro della famiglia in periodi di prosperità per liberarcene in periodi di crisi, le politiche di *golden citizenship* paiono normativamente sospette. In ultima analisi, queste politiche potrebbero aprire la strada alla possibilità di cedere cittadini poveri per comprarne di ricchi. Queste non sono opzioni disponibili all'agire di uno stato democratico di diritto. L'indisponibilità – o il *coto vedado*²⁹ – è indipendente dal fatto che lo stato in questione intenda usare i capitali attratti per finanziare il proprio regime di *welfare*. L'indisponibilità discende semplicemente dal fatto che le regole costitutive del gioco del comun vivere non sono aperte a negoziati, per lo stesso motivo per cui non chiediamo ai cittadini di uno stato se abbiano voglia o meno di pagare le tasse. Ci sono materie che sono sottratte alle decisioni politiche, siano esse anche prese con procedure aggravate. Una di queste materie è certamente la possibilità di vendere o comprare membri del proprio gruppo. Il primo argomento contro la tesi sostenuta da Strumia e Fumero è quindi di principio: determinare le politiche di cittadinanza non è *calciomercato*.

In secondo luogo, la proposta avanzata soffre di alcune delle ambiguità che sono già emerse nel dibattito sulla giusta redistribuzione delle risorse all'interno dello stato-nazione. Il riferimento va in particolar modo al dibattito post-rawlsiano. L'idea che non si possa parlare di ingiustizia finché coloro che si trovano negli strati più bassi della scala socio-economica migliorino complessivamente la propria condizione è stato oggetto di un lunghissimo dibattito nel corso degli anni '80 e '90, che ne ha mostrato gli innumerevoli punti deboli. Infatti, è noto come il "calcolo del maximin" presuppone l'esistenza di "interessi" oggettivi e predeterminati. Tale ipotesi è facilmente contestabile in quanto la determinazione di interessi e bisogni è al centro del conflitto politico e viene, di volta in volta, influenzata in base all'identità (o, meglio, alle identificazioni politiche) degli interlocutori. L'interesse comune da tutelare – come il benessere garantito tramite l'acquisto di nuovi membri del "popolo" – muta al trasformarsi della composizione del gruppo. Quindi l'oggetto del contendere politico, e specificamente la scelta sulla forma e la sostanza di tale benessere, cambia con l'arrivo dei nuovi membri. La tutela degli interessi del "popolo", quindi, non può fungere da motivo per legittimare

²⁸ P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992, p. 17.

²⁹ L'espressione *coto vedado* o territorio proibito, indica la sfera dei diritti fondamentali, sottratte alle decisioni collettive. La formula è di Ernesto Garzòn Valdès (*Algo Mas Acerca del Coto Vedado*, in «Doxa», 6, 1989) che mutua l'espressione da Juan Goytisolo.

l'acquisto di nuovi membri, poiché tale processo apre la strada alla trasformazione degli obiettivi politici della comunità stessa. Il punto qui è di natura logica.

Inoltre, un terzo argomento contro tale proposta riguarda la natura dei beneficiari: «Una parte delle risorse apportate dai cittadini investitori potrebbe confluire in un fondo volto a supportare gli Stati membri nel sostenere i migranti intra-europei in difficoltà economica»³⁰. In questo quadro, sarebbe da condannare il Portogallo se concedesse la residenza con accesso facilitato alla cittadinanza a chi è disposto ad acquistare immobili del valore superiore al mezzo milione di euro in Portogallo, nell'intento di attrarre investimenti tassabili. Mentre sarebbe accettabile se il Portogallo decidesse di concedere un trattamento analogo ad un cittadino di un paese terzo disposto a versare contributi per un fondo sociale europeo destinato a migliorare le condizioni dei *second country nationals*, ovvero di quei cittadini europei che sono residenti in un paese dell'Unione diverso da quello d'origine. I *second country nationals* (SCN) sono, come recita il titolo di un noto libro, prevalentemente «eurostars»³¹ o *yuppie* come preferisce chiamarli Enrica Rigo³². La grande parte dei SCN, compresi quelli economicamente inattivi, versano in condizioni privilegiate rispetto a molti *first country nationals* con un profilo socioeconomico comparabile, come notato da Ronchetti in questo stesso volume. Sarebbe da chiedersi se non vi siano cittadini stanziali, che pur non usufruendo della libertà di circolazione, risultino più bisognosi di aiuto? Se così fosse, come sembra essere il caso, bisognerebbe chiedersi per quale motivo il Portogallo non dovrebbe usare la propria leva fiscale a favore dei “cittadini stanziali” o ancora a favore di altre categorie bisognose di sostegno? Credo che il nostro disaccordo su questo punto verta sulla delimitazione e sull'individuazione dei beneficiari di una simile misura. Se per legittimare il ricorso ai *golden citizenship programs* si usa il criterio di giustizia del *bisogno*, non si comprende perché i bisognosi debbano trovarsi a vivere in Europa? Perché non usare quei fondi per migliorare le condizioni in cui versano ad esempio quelle migliaia di TCN che si ammassano sull'altra sponda del Mediterraneo in attesa di attraversare il mare? Tutti questi motivi mostrano le fondate preoccupazioni rispetto alle ipotesi di trasformazione della cittadinanza in merce.

Inoltre, nella (o forse accanto alla) seconda categoria di critiche occorre anche inserire le osservazioni di Enrico Gargiulo e Guido Tintori che si concentrano sul versante dell'implementazione della legge e della sua traduzione nella società: «diviene altrettanto importante studiare anche come le leggi sulla cittadinanza sono state implementate, attraverso quali apparati

³⁰ Strumia, Fumero, *Stranieri integrati e cittadini emarginati?* cit., [p. ??].

³¹ A. Favell, *Eurostars and Eurocities: Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*, Oxford, Blackwell, 2008.

³² E. Rigo, *Cittadini europei (e no). Alcune riflessioni sull'attivismo della corte di giustizia dell'unione europea in tempo di crisi*, in questo stesso volume.

amministrativi e burocratici; in breve, le pratiche di cittadinanza, a fianco del dettato della legge. Queste sono le tecnologie di governo di canonizzazione culturale e di violenza simbolica orientate a stabilire una configurazione gerarchica di appartenenza nazionale, attraverso valori, norme, pratiche sociali, ma soprattutto leggi»³³. Infatti, è vero che un ambito poco sviluppato degli studi sulla cittadinanza riguarda proprio l'arbitrarietà nell'applicazione delle regole. Senza quindi revocare in dubbio che il modello giuridico serva a cogliere una distinzione importante – quella fra cittadino e straniero – risulta comunque chiaro che, come scrive Gargiulo, «la figura del cittadino in senso legale è frammentata al suo interno, contenendo tanto soggetti pienamente riconosciuti come membri della comunità quanto individui considerati estranei al tessuto sociale pur essendo parte, di fatto e di diritto, dello stesso»³⁴. Solo negli ultimi anni gli studiosi hanno cominciato a interessarsi ai margini di discrezionalità della pubblica amministrazione nel *mare magnum* della “gestione” delle presenze sul territorio; e ciò sia in prospettiva sociologica, come mostrano ad esempio gli studi di Alexis Spire³⁵, sia in chiave politologia, come ad esempio gli studi di Thomas Huddleston che hanno come obiettivo lo sviluppo di indicatori per misurare la “discrezionalità” e gli ostacoli burocratici nelle procedure di naturalizzazione in Europa³⁶. Molto è ancora da esplorare in questo campo, e la proposta di «dialogo tra la prospettiva giuridica e la prospettiva sociologica»³⁷ mi pare certamente proficua, soprattutto se si guarda alle posizioni giuridiche come ubicazioni lungo un asse che va dal minore al maggiore grado di accesso ai diritti fondamentali.

4. *Perché sviluppare una teoria generale della cittadinanza*

Rivolgiamo ora l'attenzione alla terza categoria di critiche, mosse da coloro che, come Enrico Grosso, Enrico Gargiulo e Guido Tintori, pensano che dietro alla “logica della cittadinanza” ci siano una serie di fatti contingenti e/o mere questioni di opportunità tipiche della *Realpolitik*. Per Gargiulo e Tintori, «non si può non partire dalla considerazione che le leggi sulla cittadinanza rappresentano la risultante di relazioni di potere e sono l'espressione di una élite di un dato momento storico»³⁸. Secondo costoro – che rappresentano la maggioranza degli studiosi delle politiche di cittadinanza e dei teorici del diritto

³³ E. Gargiulo, G. Tintori, *Giuristi e no. L'utilità dell'approccio interdisciplinare allo studio della cittadinanza*, in questo stesso volume, [p. 6].

³⁴ Ivi, [p. 4].

³⁵ A. Spire, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France*, Paris, Grasset, 2005.

³⁶ Si veda <http://eudo-citizenship.eu/docs/CITIMP%20Explanatory.pdf>

³⁷ Gargiulo, Tintori, *Giuristi e no cit.*, [p. ??].

³⁸ Ivi, [p. 5].

–, il tentativo di giudicare l’adeguatezza dei criteri di accesso e di perdita della cittadinanza si risolve in un vano esercizio intellettuale con poca presa sulla realtà. Per Grosso, ad esempio, non si dà teoria generale della cittadinanza e non ha senso saggiare l’argomentazione e la razionalità delle scelte dietro l’adozione di un criterio di accesso piuttosto che di un altro, poiché dietro tali scelte vi sarebbero solo motivi politici.

Grosso si concentra sui criteri di attribuzione della cittadinanza e si pone l’obiettivo di chiarire le ragioni che spingono gli stati ad adottare una politica di cittadinanza piuttosto che un’altra³⁹. L’importanza del tema non sfugge e Grosso ha perfettamente ragione nel sottolineare che le leggi sulla cittadinanza sono «lo strumento essenziale attraverso cui lo stato [...] racconta e rappresenta la sua idea dell’estensione della comunità politica»⁴⁰. Questo tuttavia è un dato che è possibile ricavare solo a condizione di adottare una prospettiva che proietta sullo stato intenzioni coerenti.

Un problema di tale approccio consiste nel considerare lo stato un attore uniforme. Quando Grosso scrive che «la formulazione di norme giuridiche in tema di acquisto e di perdita della cittadinanza non è che la risultante “tecnica” dell’obiettivo politico che i legislatori si proponevano»⁴¹, lascia intendere che esista un solo obiettivo politico, quando si può rintracciare una pluralità di obiettivi dichiarati, a cui converrebbe poi aggiungere quelli non dichiarati. Mi pare che l’errore consista nel proiettare una coerenza che di fatto non c’è: «le norme [sulla cittadinanza] sono pertanto funzionali a costituire, al di là delle forme, una qualche nozione *coerente* di appartenenza»⁴². Una volta enucleato un obiettivo politico centrale, ci viene detto che «non vi erano altri scopi»⁴³ dietro la legge, salvo poi ammettere che quanto sancito dalla legge in questione era già consuetudine nell’ordinamento americano; oppure che si vanificava l’obiettivo perseguito dalla legge, nel caso francese. Certo, se si pensa che la legge sulla cittadinanza sia solo la trasposizione in termini pratico-amministrativi dell’auto-identità del sovrano, si presterà grande attenzione a ciò che il sovrano dichiara di voler fare e di voler essere.

Oltre alla pluralità di obiettivi che si celano dietro l’adozione di una legge sulla cittadinanza, conviene anche prendere atto delle conseguenze inintenzionali di tali politiche. Continuando a trattare queste decisioni come

³⁹ E. Grosso, *Una cittadinanza funzionale. Ma a cosa? Considerazioni sull’acquisto della cittadinanza iure soli, a partire da una suggestione di Patricia Mindus*, su questo stesso numero, [p. 2]: «le condizioni alle quali (e le ragioni per le quali) lo Stato riconosce all’individuo uno specifico *status* giuridico (uno tra i tanti), cui è ricondotto (dall’ordinamento giuridico) un particolare “pacchetto” di diritti e di doveri (alcuni tra i tanti) idoneo a distinguere tale individuo (il *cittadino*, appunto) da chi di tali *specifici* diritti e doveri è sprovvisto (lo *straniero*)».

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² Ivi, [p. 15], corsivo mio.

⁴³ Ivi, [p. 5].

l'espressione dell'identità auto-dichiarata dallo stato, si trascurano le conseguenze impreviste; alcuni delle quali sono state sottolineate dallo stesso Grosso, come ad esempio il fatto che «oggi, in conseguenza di quelle lontane scelte di politica legislativa⁴⁴», vivono in Francia non meno di 19 milioni di “oriundi”, discendenti di quei nuovi cittadini letteralmente ‘fabbricati’ tra il 1850 e il 1890»⁴⁵. Infatti, dalle politiche di cittadinanza risultano benefici inaspettati (si pensi alle rimesse di una diaspora), svantaggi imprevisi (come, ad esempio, i problemi consolari italiani in America latina) ed risultati perversi (è il caso di molte aziende del Nord-Est che pensavano di acquisire tramite la riforma della legge sulla cittadinanza lavoratori a costo ridotto, discendenti da emigranti italiani, e si sono ritrovati a trattare con latinoamericani altamente sindacalizzati). Questo genere di implicazioni resteranno in secondo piano finché si adotta una prospettiva tradizionale che parte dall'assunto secondo il quale sarebbe possibile riscontrare un'intenzione coerente dietro la legislazione dello stato⁴⁶.

Un grande merito del contributo di Grosso è quello di avermi costretto ad articolare con maggiore chiarezza i piani descrittivo e normativo dell'indagine che propongo. Vorrei quindi sottolineare che quella funzionale è una teoria *normativa* della cittadinanza. Più nello specifico, la teoria funzionale offre uno standard che consente di valutare l'adeguatezza delle politiche di cittadinanza. Per me “funzionale” non deve intendersi come adatto a raggiungere l'obiettivo politico del momento, bensì adeguato al tipo di status che si intende conferire.

Anche per Grosso vi è una “connotazione *funzionale*” della disciplina delle condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza⁴⁷, ma il significato dell'aggettivo è diverso da quello che vado difendendo. Infatti, per Grosso, è *funzionale* il rapporto di appartenenza dell'individuo alla comunità poiché determinata nelle sue caratteristiche ritenute rilevanti dalla politica, per altro tramite «il tipico atto di assunzione della decisione sovrana rappresentata dalla legge»⁴⁸: «si può dire riassuntivamente che, nel rapporto di evidente connessione tra cittadinanza e principio di sovranità, sono sempre stati gli specifici bisogni evidenziati ed elaborati dalla politica nazionale a richiedere

⁴⁴ Nel 1851 veniva introdotto il doppio *ius soli* per cui chi nasceva da padre straniero in Francia a sua volta nato in Francia diventava francese al compimento della maggiore età; una scelta dettata dalla necessità di far fronte alla crisi demografica e la mancanza di soldati nell'esercito.

⁴⁵ Ivi, [p. 9].

⁴⁶ Questo è evidente anche nell'analisi offerta nel contributo qui discusso: nel caso americano la preferenza per il criterio *ius soli* dipendeva dalla volontà «di sancire giuridicamente un risultato politico che, de facto, l'Unione aveva già raggiunto militarmente, ossia l'emancipazione degli schiavi» ([p. 5]); nel caso francese, lo doppio *ius soli* serviva a gonfiare le file dell'esercito ([p. 9]).

⁴⁷ Ivi, [p. 4].

⁴⁸ Ivi, [p. 3].

quelle soluzioni che il diritto è stato chiamato, a posteriori, a giustificare»⁴⁹. I casi analizzati lo confermerebbero. La connotazione è funzionale per Grosso perché il nesso di rilevanza è dato dalle circostanze politiche dal momento, e non da ragioni sul cui tenore e razionalità valga la pena indagare. «Volendo andare alla ricerca della “rilevanza” delle singole caratteristiche individuate di volta in volta come idonee a conferire lo status di cittadino» – così come, in effetti, invito a fare nel mio libro – «si scopre che tale “rilevanza” non discende quasi mai da valutazioni di ordine astrattamente “razionale”, ma quasi sempre da condizioni di ordine concretamente storico-politico»⁵⁰.

Grosso ha il merito di individuare alcuni seri problemi come il fatto che «la questione della cittadinanza [sia] divenuta ostaggio del dibattito politico sull’immigrazione, piegandosi di volta in volta alle logiche dell’uno o dell’altro schieramento [...]. La materia finisce in questo modo per essere vittima [...] del perverso meccanismo dell’alternanza politica»⁵¹. Tuttavia, le nostre analisi si differenziano a partire da questo punto. Questi problemi sono, a mio parere, frutto dall’assenza di analisi “funzionali” della cittadinanza. Non perché manchino analisi di come gli stati pensano “funzionalmente” di raggiungere i variegati e cangianti obiettivi che si prefiggono (o che gli osservatori imputano loro), ma perché mancano analisi su come adeguare i criteri di acquisito e di perdita della cittadinanza al ruolo che il cittadino svolge all’interno dell’ordine costituzionale. Si tende a procedere per pragmatiche approssimazioni, cambi di rotta improvvisi, che non sono altro che, in fondo, brancolamenti nel buio.

Lo standard che propongo ha un tenore normativo e, come ogni standard, consente di discriminare fra che cosa vi rientra e che cosa no. Tuttavia, a differenza di molti dibattiti “normativi”, lo standard che vado proponendo con la teoria funzionale della cittadinanza non riguarda la domanda su quale tipo di politica di cittadinanza sia da preferire. Perché la risposta dipenderà da quale tipo di organizzazione politica preferiamo, e la ricerca dell’Ottima Repubblica esula dal modo in cui concepisco il lavoro del teorico del diritto e della politica. Lo standard che propongo invece ci fornisce un metodo per scegliere una regolazione dell’accesso alla cittadinanza che sia *funzionale* (o *adeguata*) al ruolo svolto dalla cittadinanza all’interno del ordine costituzionale.

La teoria funzionale deve servire a fare chiarezza nel dibattito – e non a lasciare che si realizzino in modo più facile gli obiettivi dei potenti di turno. Per evitare di piegarsi a questi ultimi, infatti, mi pare che siano innanzitutto necessari cittadini dalle idee chiare.

⁴⁹ Ivi, [p. 4]

⁵⁰ Ivi, [p. 7].

⁵¹ Ivi, [p. 11].

More on the Functional Theory of Citizenship. Reply to Critics

Abstract: This paper defends the functional theory of citizenship on the grounds of the conceptual map of contemporary models of citizenship that I have developed elsewhere. I address three different types of criticisms. First, the focus is on the arguments of those who believe the legal model of citizenship needs to be abandoned or rejected all together. Several reasons against this suggestion are highlighted. Second, a short discussion follows of some points made by those contributors to this volume who instead think that the legal model should be not be rejected, but that it still needs to be amended or requires development to fit contemporary migration patterns. Finally, I address the criticisms of those who believe the whole enterprise of developing a general theory of citizenship is flawed since there would be no concept of citizenship independently of political contingencies.

Keywords: Citizenship - Migration Law - Sovereignty - Nationality Laws - Naturalisation - Constitutional Law - Functional Theory of Citizenship

Patricia Mindus è associate professor (docent) and university lecturer (lektor) in Practical Philosophy presso Uppsala Universitet, Svezia. Email: patricia.mindus@filosofi.uu.se. Indirizzo: Department of Philosophy, Uppsala University, Box 627, 751 26 Uppsala.