

Enrica Rigo
Confini e cittadinanze

1. Il confine come *condizione* della democrazia

Storicamente, il rapporto tra la cittadinanza e i confini si è declinato attraverso una pluralità di condizioni soggettive che, a loro volta, non hanno seguito trame lineari nella definizione di un modello univoco di appartenenza alla comunità politica. Eppure, come è stato sottolineato da Pietro Costa, “È [...] difficile pensare all'appartenenza di qualcuno a qualcosa (a una comunità a un'organizzazione politica) senza immaginare contestualmente un criterio di separazione, di precisazione di confini”.¹ È, dunque, la funzione che il confine svolge nel definire necessariamente un “dentro” e un “fuori”² rispetto alla comunità di riferimento a conferirgli quel carattere di “istituzione di istituzioni”³ - per usare le parole di Étienne Balibar - per cui assume una condizione “quasi-trascendentale”,⁴ la quale supera la contingenza storica in cui esso è di volta in volta calato. Si tratta di una funzione ambivalente, che lo stesso Balibar ha reso attraverso l'efficace espressione del confine quale “condizione non-democratica della democrazia”⁵ per sottolineare come, sul confine, siano perennemente all'opera i due opposti paradigmi della costruzione del *politico* e dello *straniero*; quello della definizione dell'identità collettiva e della differenziazione tra *noi* e *loro*.

Ogni tipo di società costruisce i suoi propri stranieri secondo modalità sempre nuove e peculiari;⁶ è per questa ragione che al motto “*civis [romanus] sum*” non può essere assegnato alcun valore esplicativo al di fuori della contestualizzazione storica nella quale è stato, di volta in volta, pronunciato.⁷ Nondimeno, nelle società democratiche, il confine è altresì all'opera nella costruzione dei propri cittadini secondo criteri di omologazione e uniformità. Emerge, qui, un ulteriore significato del confine in quanto “condizione” necessaria e, al contempo, “non-democratica” della democrazia. Proprio nella misura in cui alla gerarchia di *status* e appartenenze differenziate che caratterizzavano l'ordine giuridico medioevale⁸ si sostituisce il *cittadino* come legittimazione laica della sovranità,⁹ il prezzo da pagare alla democrazia non è solo l'esclusione verso l'esterno, ma anche il disciplinamento all'interno. Ripercorrendo i processi di costruzione della nazione e del consenso, Emilio Santoro ha di recente osservato che: “la regola della decisione democratica si fonda sull'assunto che su molte questioni esista un accordo ‘pre-politico’ che garantisce che la soluzione di tali questioni non richiederà mai una decisione ‘democratica’”.¹⁰ In altre parole, il disciplinamento del popolo è una pre-condizione della progressiva estensione delle procedure democratiche e dei diritti, tra cui, primo fra tutti, quello riservato ai cittadini di scegliere il proprio governo.¹¹

1 P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 1. Dalla civiltà comunale al settecento*, Laterza, Roma-Bari 1999, p. 43.

2 Ivi; si veda anche R. Koselleck, *Futuro passato. Per una semantica dei tempi storici*, Marietti, Genova 1986, p. 181.

3 É. Balibar, *At the Borders of Citizenship: A Democracy in Translation?*, in “European Journal of Social Theory”, 13(3/2010), p. 315.

4 Ivi.

5 Balibar è ritornato in più occasioni su questa definizione. Si veda, in particolare: Id., *Noi cittadini d'Europa?. Le frontiere, lo Stato, il popolo*, Manifestolibri, Roma 2001 [2001]; Id., *At the Borders of Citizenship*, cit., p. 316.

6 Cfr. Z. Baumann, *Postmodernity and Its Discontents*, New York University Press, New York 1997; si veda anche I. Wallerstein e É. Balibar, *Razza, nazione, classe. Le identità ambigue*, Edizioni associate, Roma 1991 [1988].

7 Un recente tentativo di definire in termini rigorosi e univoci un “concetto” di cittadinanza è quello di Patricia Mindus. L'autrice distingue il paradigma politico, quello giuridico e quello sociologico della cittadinanza a partire dalle figure “in negativo” dell'esclusione, che corrispondono al suddito, allo straniero e all'emarginato; P. Mindus, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, Firenze 2014.

8 Cfr. Costa, *Civitas*, cit.

9 Nella celebre definizione di Bodin, il cittadino è il “suddito libero dipendente dalla sovranità altrui” (J. Bodin, *I sei libri dello Stato*, UTET, Torino 1988 [1576], p. 265). Secondo Bodin, “[...] ogni cittadino è anche suddito, perché la sua libertà è in parte diminuita dalla sovranità di colui cui egli deve obbedienza; ma non ogni suddito è anche cittadino, come si è già detto dello schiavo e come si può dire dello straniero [...]” (ivi, p. 268).

10 E. Santoro, *Democrazia, migrazioni e società multiculturali*, in S. Mezzadra e M. Ricciardi, *Movimenti indisciplinati. Migrazioni, migranti e discipline scientifiche*, Ombre Corte, Verona 2013, p. 141.

11 Ibid. Si rimanda a Santoro anche per la letteratura specifica sul tema, tra cui Alexis de Tocqueville, Ernest Renan, Benedict Anderson.

Ancora una volta, il paradosso può essere rinvenuto nel fatto che, quando è entrata in crisi la triplice sovranità economica, militare e culturale su cui le cosiddette liberal-democrazie hanno costruito i presupposti del consenso alle procedure democratiche,¹² il diritto “alla differenza” sia stato reclamato attraverso il linguaggio della cittadinanza. Cittadinanza “multiculturale”, “di genere”, “post-nazionale”, “ecologica”,¹³ sono solo alcune delle espressioni utilizzate a partire dagli anni Novanta del Novecento per rivendicare modalità di appartenenza diverse da quella nazionale. Il modello marshalliano¹⁴ di progressiva estensione dei diritti è stato assunto, alternativamente, come punto di partenza o obiettivo polemico di tali rivendicazioni; in entrambi i casi, esso ha fissato i termini del dibattito, dal momento che la cittadinanza è apparsa come un “ideale rispetto a cui si possono misurare le conquiste ottenute e verso cui le aspirazioni possono indirizzarsi”.¹⁵

2. Patto e conquista nella genealogia del confine

È solo con la modernità che il successo globale del sistema territoriale statale ha trasformato ogni frontiera di espansione in una linea di demarcazione tra entità politiche omogenee e simmetriche, in altre parole, in confini territoriali. Pochi autori hanno colto con la lucidità di Niklas Luhmann il processo che, nelle società moderne, ha portato all'unificazione nei confini territoriali di diversi ordini di differenziazione:

Solo con l'avvento della società moderna nuove condizioni essenziali vennero fissate. Da un lato, a un livello piuttosto superficiale del processo di trasformazione consapevole, furono tracciati i confini tra gli Stati, dall'altro, l'area prospettica dell'Europa venne allargata e abbracciò il mondo intero. [...] Il significato dei confini assunse maggiore importanza dal punto di vista politico e, allo stesso tempo, si ridusse quando la posta in gioco era di ottenere indicazioni per governare questioni che si trovavano dall'altro lato del confine. In modo analogo, il concetto di *jus gentium* nel diciassettesimo secolo acquisì lo status di legge che regolava i rapporti tra Stati, e non rispetto alle persone che provenivano dall'ambiente esterno.¹⁶

Ciononostante, l'avvento di società sempre più complesse ha progressivamente vanificato il ruolo dei confini territoriali come meccanismi di comprensione e riduzione della complessità,¹⁷ dislocandoli lungo traiettorie tutt'altro che lineari. È forse per questa ragione che l'insistenza del dibattito contemporaneo nel ricondurre il confine al paradigma della guerra¹⁸ non coglie le genealogie complesse che innervano il rapporto ambivalente tra i confini e la cittadinanza.

La cittadinanza non è stata definita solo da confini che, in quanto strumenti di costruzione dell'identità collettiva, hanno tracciato e fortificato le mura della città, escludendo chi rimaneva all'esterno. La cittadinanza è, essa stessa, uno strumento funzionale a varcare i confini della città. Il

¹² Ivi, p. 138.

¹³ A titolo esemplificativo si ricordano alcune delle opere che hanno influenzato il dibattito, tra cui: W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, il Mulino, Bologna 1999 [1995]; R. Lister, *Citizenship: Feminist Perspective*, Palgrave Macmillan, New York 2003; D. Curtin, *Ecological Citizenship*, in E. Isin e B. Turner (a cura di), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, Londra 2002; Y. N. Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago 1994. Per una discussione ampia sul tema si rimanda a: E. Rigo, *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Meltemi, Roma 2007; Id., *Il dovere di essere cittadini. Evoluzione e crisi dell'appartenenza politica*, in M. Russo Spena e V. Carbone (a cura di), *Il dovere di integrarsi. Cittadinanze oltre il logos multiculturalista*, Armando Editore, Roma 2014.

¹⁴ Come è noto, Thomas Humphrey Marshall ha fornito una ricostruzione in chiave “evolutiva” della cittadinanza, come *status* che dà luogo allo sviluppo, in fasi anche storicamente successive una all'altra, dei diritti civili, politici e sociali, caratterizzandola, in altre parole, come una categoria che tende, virtuosamente, verso l'uguaglianza, verso l'inclusione di nuovi attori, nonché verso il continuo arricchimento dei suoi “contenuti”. Cfr. T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002 [1950].

¹⁵ Ivi, p. 31.

¹⁶ N. Luhmann, *Territorial Borders as System Boundaries*, in R. Strassoldo e G. Delli Zotti (a cura di), *Cooperation and Conflict in Border Areas*, Franco Angeli, Milano 1982, pp. 238-239.

¹⁷ Ivi, pp. 239-240. Per le premesse teoriche utili a comprendere le riflessioni di Luhmann, il riferimento obbligato è Id. *Illuminismo sociologico*, Il Saggiatore, Milano 1983 [1970].

¹⁸ Sicuramente influente, in tal senso, è stata la rilettura delle teorie di Carl Schmitt da parte di Giorgio Agamben; si veda, in particolare, G. Agamben, *Homo Sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi, Torino 1995. Per una critica, si veda Balibar, il quale ritiene che il prevalente paradigma della guerra nel comprendere il confine sia eccessivamente semplificatorio di una enorme varietà di processi eterogenei; cfr. Balibar, *At the Borders of Citizenship*, cit.; p. 318; Id., *Noi cittadini d'Europa*, cit, pp. 168ss.

solco che traccia le mura e il viaggio coabitano il mito fondativo della comunità politica, ma, ancor di più, riaffiorano continuamente intrecciandosi nel discorso politico e giuridico sulla cittadinanza. Lo hanno messo in evidenza gli storici del diritto più attenti; per esempio, descrivendo il rapporto tra cittadinanza e fiscalità nei comuni medioevali. È la necessità di sottoporre alla giurisdizione della città gli abitanti del contado, al fine di imporre loro i doveri fiscali, che rende obsoleta l'idea romanistica "secondo cui un individuo era in primo luogo legato al luogo nel quale era nato o da cui discendevano i suoi antenati".¹⁹ E, in un'epoca caratterizzata da migrazioni massicce dalle campagne alla città, è per far fronte all'aspettativa di imposizione tributaria su coloro che si trasferiscono in città che l'attribuzione della cittadinanza *iure loci* viene, a mano a mano, ad affiancare quella per discendenza da padre cittadino.²⁰ Da questo punto di vista, non è certo un caso che, in pagine mirabili, Max Weber, abbia descritto lo spazio della città medioevale come l'aria che "rende liberi", poiché permette di affrancarsi dalla propria condizione di nascita per diventare, appunto, cittadini.²¹

Il fine del viaggio, tuttavia, non è mai solo un pacifico diritto di visita.²² Il paradigma della guerra e quello della traduzione di ciò che sta oltre confine non si escludono reciprocamente.²³ Patto e conquista, che definiscono la sovranità verso l'interno e verso l'esterno della comunità statale, non sono che l'altra faccia del solco, che tracciando le mura della città esclude chi cerca di entrare, e del viaggio, in cui la possibilità di attraversare il confine concretizza l'utopia cosmopolita.²⁴ Un esempio di questo intreccio si può trovare in quella che viene considerata una delle prime trattazioni sistematiche sulla cittadinanza alle origini della modernità. È al caso Calvin del 1608, descritto nei *Reports* di Edwar Coke, che la tradizione della *common law* riporta il principio dell'attribuzione della cittadinanza per nascita sul territorio.²⁵ Nonostante la letteratura sulla cittadinanza vi abbia fatto spesso riferimento,²⁶ raramente viene ricordato che nel medesimo resoconto sul caso Calvin è possibile rintracciare anche l'origine della legge di conquista della *common law*, per cui, nei territori inabitati o non sottoposti al dominio di un Re cristiano, veniva automaticamente applicata la legge dei *gentlemen* inglesi.²⁷ Si tratta del principio all'origine della dottrina dei *settlements*, sulla base della quale l'immagine di laboriosi coloni che portavano in giro per il mondo la propria legge²⁸ è stata contrapposta a quella sanguinosa delle conquiste spagnole. La legge dello *ius soli*, a ragione rivendicata oggi per riconoscere come cittadini i figli dei migranti nati sul suolo europeo, è dunque in origine una legge di conquista, in cui i paradigmi speculari della guerra e della traduzione, del solco e del viaggio, sono inscindibili.

L'esempio riportato ci rammenta come sia impossibile ricostruire le genealogie della cittadinanza tralasciando l'eredità coloniale. Il confine che separa *noi* e *loro* è, a partire dalla modernità, in primo luogo la linea che separa l'Europa dal Nuovo Mondo *libero*, ovvero, per dirla con le parole di Carl Schmitt, "un campo dove si afferma il libero e spietato uso della violenza".²⁹ Nondimeno, il rapporto di reciproca implicazione tra il confine, come linea di divisione, e la cittadinanza, come strumento funzionale ad attraversare e andare oltre i limiti spaziali che definiscono la comunità politica, si reitera sia all'interno che all'esterno dell'Europa. Per confermarlo, basterebbe ripercorrere la storia del

¹⁹ S. Menzinger, *Fisco, giurisdizione e cittadinanza nel pensiero dei giuristi comunali italiani tra la fine del XII e l'inizio del XIII secolo*, in "Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken", 85 (2005), p. 45.

²⁰ Ibid.

²¹ Cfr. M. Weber, *Economia e società. IV. Sociologia politica*, Edizioni di Comunità, Milano 1986 [1922].

²² Kant nel *Terzo articolo definitivo per la pace perpetua* configura il diritto di ospitalità come un diritto riconosciuto allo straniero portatore di intenzioni pacifiche, e esclude che esso debba essere riconosciuto agli Stati civili dell'Europa che "commettono [ingiustizie] verso altri paesi visitandoli o conquistandoli (il che per essi è tutt'uno)". I. Kant, *Scritti di filosofia politica. Per la pace perpetua e altri saggi*, La Nuova Italia, Firenze 1975 [1795].

²³ Cfr. Balibar, *At the Borders of Citizenship*, cit.

²⁴ Per una lettura complessa della storia dell'idea di cosmopolitismo, L. Scuccimarra, *I confini del mondo. Storia del cosmopolitismo dall'Antichità al Settecento*, il Mulino, Bologna 2006.

²⁵ E. Coke, *Part Seven of the Reports*, in *The Selected Writings and Speeches of Sir Edward Coke*. Vol. I, S. Sheppard (a cura), Liberty Fund, Indianapolis 2003 [1608].

²⁶ Si veda, per esempio, l'ormai classico testo P. H. Schuck e R. Smith, *Citizenship without Consent: Illegal Aliens in the American Polity*, Yale University Press, New Haven 1985.

²⁷ Sull'argomento mi sia consentito il rimando a E. Rigo, *Cittadinanza e ordine territoriale: un itinerario a partire dal caso dei postnati* (1608), in "Giornale di storia costituzionale", 23 (2012).

²⁸ Cfr. F. Pollock, *The Expansion of the Common Law*, Stevens and Sons, London 1904.

²⁹ C. Schmitt, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello "jus publicum Europeum"*, Adelphi, Milano 1991 [1974], p. 93.

passaporto, che lo studioso John Torpey ha ricostruito come storia di un progressivo monopolio sull'esercizio legittimo della libertà di movimento.³⁰ La libertà di ogni uomo “di andare, di restare, di partire” venne chiaramente stabilita dalla Costituzione francese del 1791; tanto che l'Assemblea Nazionale, su proposta del marchese de Lafayette, approvò nel settembre di quell'anno l'abolizione di ogni controllo sulla libertà di movimento dei cittadini francesi, inclusa l'abolizione del passaporto. A soli pochi mesi di distanza, l'Assemblea Legislativa propose di considerare sospetti di cospirazione contro la Patria i francesi che si fossero radunati fuori dai confini del regno. La proposta non si trasformò in legge ma, nell'anno successivo, sfociò nella reintroduzione del passaporto e nella messa al bando degli emigrati dal territorio francese.³¹

3. Confini e cittadini d'Europa

È difficile immaginare un contesto reale in cui l'esigenza di controllo della mobilità, da un lato, e quella di garantire la circolazione, dall'altro, si contendono il campo nel definire l'appartenenza alla comunità politica in maniera così evidente quanto nella cittadinanza europea. Il fatto che la cittadinanza europea abbia incluso i cittadini degli Stati membri,³² escludendo gli altri senza prevedere alcun criterio di naturalizzazione che prescindendo dall'appartenenza nazionale, è stato oggetto di numerose critiche. Secondo Gaetano Azzariti, per esempio, la cittadinanza europea delinea una nozione “inconsistente” di appartenenza dal momento che prescinde da concreti criteri di collegamento con una comunità specifica: “[u]na cittadinanza che in sostanza all'appartenenza privilegia in via esclusiva il lato dell'*esclusione dell'altro*, dimentica del profilo opposto e consustanziale dell'*inclusione del medesimo*”.³³

Non vi è dubbio che il regime confinario e di differenziazione nell'accesso ai diritti che l'Europa impone ai migranti³⁴ - non solo a quelli che premono per entrare, ma anche a chi vive e lavora sul territorio (o magari vi è nato) - rischi di consegnare l'appartenenza europea a un destino di lacerazione sociale difficilmente rimarginabile. È tuttavia opportuno segnalare altresì la semplificazione in cui incorrono molte analisi, dal momento che, traslando le categorie dell'appartenenza nazionale, risulta difficile comprendere l'architettura complessa che caratterizza la cittadinanza europea, la quale, seppure conferita per il tramite dell'appartenenza a uno Stato membro, è ormai “un istituto disciplinato da principi, espressi o meno, dell'ordinamento comunitario”.³⁵

Pur se con atteggiamenti ondivaghi, l'attivismo della Corte di giustizia dell'Unione europea ha, negli ultimi anni, varcato confini che erano sembrati limiti inespugnabili all'ingerenza del diritto dell'Unione in materie tradizionalmente riservate alla sovranità nazionale,³⁶ come il potere di riconoscere, o revocare, la cittadinanza³⁷ o quello di concedere l'autorizzazione a risiedere e lavorare sul territorio.³⁸ In particolare, è difficile comprendere la peculiarità della cittadinanza europea utilizzando la dicotomia semplificatoria cittadino/straniero. Chi può godere appieno dei diritti dell'Unione, infatti, non sono i semplici cittadini nazionali, bensì quelli che hanno esercitato il diritto alla libera circolazione tra gli Stati membri; diritti che, peraltro, si estendono anche ai familiari (eventualmente non europei) dei cittadini dei paesi membri. Si può certo obiettare che si tratti di una cittadinanza che assume come modello quello di un'élite transnazionale;³⁹ nonché privilegiata, dal momento che la Corte di giustizia sembra aver rispolverato, anche di recente, un orientamento per cui il cittadino è quello

³⁰ J. Torpey, *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.

³¹ Ivi.

³² Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht sull'Unione europea, il primo novembre 1993, i cittadini dei paesi aderenti si sono ritrovati a essere anche cittadini europei. L'art. 8 del Trattato istituiva infatti, per la prima volta, “una cittadinanza dell'Unione”, affermando subito dopo che “[è] cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro”.

³³ G. Azzariti, *Cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in “Diritto pubblico”, 2, 2011, pp. 425-450; p. 442.

³⁴ Cfr. P. Cuttitta, *Segnali di confine. Il controllo dell'immigrazione nel mondo-frontiera*, Mimesis, Milano 2007.

³⁵ C. Morviducci, *I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, Torino 2014, p. 24.

³⁶ Sul punto si consenta il rimando a E. Rigo, *Cittadini europei (e no). Alcune riflessioni sull'attivismo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in tempo di crisi*, in “Materiali per una storia della cultura giuridica”, in corso di pubblicazione.

³⁷ Corte di Giustizia, 2 marzo 2010, Causa C-135/08, Janko Rottman.

³⁸ Corte di Giustizia, 8 marzo 2011, Causa C-34/09, Ruiz Zambrano.

³⁹ Per uno spaccato dell'integrazione europea delle élite professionali, si veda A. Favell, *Eurostars and Eurocities. Free movement and mobility in an integrating Europe*, Blackwell Publishing, Oxford 2008.

economicamente attivo.⁴⁰ Una cittadinanza da “yuppie” (formula breve per *Young Urban Professional*), insomma; termine che, non a caso, andava di moda quando il crollo della cortina di ferro aveva illuso molti sulla possibilità di un mondo senza più confini invalicabili. Tuttavia, l'autonomia acquisita dalla cittadinanza europea attraverso le pronunce della Corte di giustizia rende difficile pensarla come un percorso reversibile. Un percorso che, in alcuni casi, ha portato al riconoscimento di principi importanti, come quello per cui il fatto di non riconoscere il permesso di lavoro ai genitori, pur non europei, di minori cittadini di uno Stato membro, esporrebbe questi ultimi al rischio di dover “abbandonare il territorio [dell'Unione]. Ciò posto, detti cittadini dell'Unione si troverebbero, di fatto, nell'impossibilità di godere realmente dei diritti attribuiti dallo status di cittadino dell'Unione”.⁴¹

In definitiva, i confini esterni e interni dell'Unione europea giocano in termini inaspettati il rapporto tra inclusione ed esclusione nella, e dalla, cittadinanza. Non si può, dunque, mai dire da chi e in quale direzione possano venire varcati i confini della città.

⁴⁰ Si veda, per esempio, Corte di Giustizia, 10 ottobre 2013, Causa C-86/12, *Domenyo Alokpa*.

⁴¹ Corte di Giustizia, *Ruiz Zambrano*, cit., punto 44.