

# *Problemi e prospettive della cittadinanza oltre lo stato*

Nico De Federicis

## **1. Introduzione**

A partire da un notissimo saggio di Thomas H. Marshall, poi raccolto e arricchito in un volume del 1950<sup>1</sup>, il discorso sulla cittadinanza ha assunto un profilo peculiare all'interno delle discipline teoriche della politica, imponendosi in seguito, soprattutto nel corso degli anni settanta e ottanta, dapprima in ambiente angloamericano, e poi sempre più progressivamente, ma inesorabilmente, da noi, come uno specifico e autonomo settore di ricerca, anche accademico. In questo caso, tuttavia, ciò che vale per la teoria non vale per la storia, perché quella di un tale concetto va cercata molto più indietro negli anni, e in un certo senso la data sopracitata rischia di essere persino fuorviante; infatti, gli storici hanno ben ricostruito come la lunga marcia verso la cittadinanza nella società moderna parta da molto più lontano<sup>2</sup>, e pur volendo sorvolare sulle sue origini remote – che in occidente rinviano alle esperienze politiche del medioevo – si dovrebbe retrocedere almeno all'età della Grande Rivoluzione. Ma lo scopo di questo intervento non è quello di ricostruire il quadro storico – come ho detto, un compito già lodevolmente assolto da altri – bensì di riflettere sulle più recenti trasformazioni del paradigma, e su come oggi si tenda a mettere in primo piano il sempre più pervasivo allargamento dello spazio politico e culturale da una dimensione nazionale a una dimensione transnazionale o *globale*; di

1. T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class, and other Essays*, Cup, Cambridge 1950 (trad. it. di P. Maranini, a cura di S. Mezzadra, *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002).

2. Cfr. P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*. 4 voll., Laterza, Roma-Bari 1999-2001. Cfr. anche D. Zolo, *La cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, «Filosofia politica», 14, 1, 2000, pp. 5-18.

tali trasformazioni intendiamo analizzare i riflessi (in effetti, di larghissima portata) sulle forme della cittadinanza<sup>3</sup>.

## 2. La teoria (I): il “continuismo” di David Held

Le attuali teorie della cittadinanza «oltre lo stato» devono molto del loro attuale accreditamento (almeno in ambito accademico) ai lavori di David Held, già studioso di teoria democratica fin dagli anni ottanta, il quale a partire dalla metà degli anni novanta del novecento iniziò a proporre una rivisitazione dell’idea classica di cosmopolitismo alla luce di un progetto istituzionalista per una democrazia mondiale<sup>4</sup>. Tra i capisaldi della democrazia cosmopolitica (*cosmopolitan democracy*) promossa da Held c’è anche l’idea di cittadinanza, declinata ora in chiave sovranazionale. Chiamerò questo modello «continuista», per porre in risalto gli elementi di continuità con l’antico paradigma, quello cioè della cittadinanza nazionale inaugurato da Marshall. Tali elementi, naturalmente, non si trovano nel legame con la base nazionale, ma nello stile in cui la cittadinanza è pensata, nonostante – ed anzi direi proprio in virtù – della sua estensione oltre lo stato.

Il modello *continuista* afferma che – fatte salve le necessarie differenze poste dal fatto di far riferimento a una dimensione globale, anziché semplicemente nazionale – *le aspettative politiche di una cittadinanza estesa oltre lo stato, e potenzialmente cosmopolitica, devono e possono essere le stesse*. In altri termini, il senso e il valore della cittadinanza – storicamente, lo strumento più potente di implementazione della democrazia nella sua accezione normativa – rimane sostanzialmente immutato dopo la sua proiezione globale. Anzi, per i continuisti il senso ultimo di una siffatta proiezione è di garantire la realizzazione su scala mondiale di quei principi e di quei valori affermatasi solamente in una parte del mondo (quello cioè che Samuel P. Huntington ha chiamato *occidente*<sup>5</sup>), e che oggi, proprio per poter sopravvivere alle straor-

3. Tra la ormai ampia letteratura sul tema cfr. K. Hutchings, R. Dannreuther (ed. by), *Cosmopolitan Citizenship*, Palgrave/Macmillan, Basingstoke/New York 1999; A. Carter, *The Political Theory of Global Citizenship*, Routledge, London 2001; N. Dower, J. Williams (ed. by), *Global Citizenship. A Critical Introduction*, Routledge, London and New York 2002; N. Dower, *An Introduction to Global Citizenship*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2003.

4. D. Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Cambridge 1995; cito dalla versione americana Stanford, Stanford University Press, 1995, rist. 2013 (trad. it. di A. De Leonibus, *Democrazia e ordine globale: dallo stato moderno al governo cosmopolitico*, Asterios, Trieste 1999).

5. S. Huntington, *The Clash of Civilization and the Remaking of the World Order*, Simon

dinarie trasformazioni imposte dalla globalizzazione, devono poter contare su una instaurazione universale. Come abbiamo anticipato, a nostro avviso l'autore che meglio ha interpretato una tale prospettiva rimane David Held<sup>6</sup>.

Held giunge all'elaborazione dei problemi della cittadinanza cosmopolitica passando attraverso la propria riflessione sulla democrazia come peculiare forma di governo. Gran parte della sue proposte di estensione del governo politico oltre i tradizionali confini degli stati nazionali muove proprio dall'esigenza di riorganizzare la teoria democratica, adeguandola alle grandi trasformazioni della società attuale. Per far questo, a suo avviso, il modello democratico necessita di una separazione dalla sua tradizionale associazione alla nazionalità<sup>7</sup>. Realizzare questo obiettivo sarà il compito di quel che egli chiama «diritto cosmopolitico democratico». Una tale estensione spaziale della democrazia muove innanzi tutto dalla volontà di difenderla negli ordini interni; ciò perché oggi le nuove sfide mondiali mettono in pericolo le conquiste democratiche degli ultimi due secoli. Per questa ragione – egli afferma – «le democrazie nazionali hanno bisogno di una democrazia cosmopolitica internazionale»<sup>8</sup>.

All'interno di una prospettiva siffatta, il discorso condotto in *Democrazia e ordine globale* investe direttamente il tema della cittadinanza, fino a prevederne – come abbiamo anticipato – un modello ampliato in sostanziale continuità col modello della cittadinanza nazionale. Per comprendere bene l'importanza concessa alla relazione tra cittadinanza e democrazia cosmopolitica dobbiamo fare riferimento a un luogo specifico dell'opera, nel quale, riprendendo una tesi di John Dunn, Held parla di una «cristallizzazione della cittadinanza» in Europa. Tale morfogenesi della cittadinanza è stato il risultato dell'interazione di tre fattori: 1) l'introduzione di un principio di reciprocità del potere, secondo il quale il quest'ultimo deve provenire dalla cooperazione di quanti gli sono assoggettati; 2) la definitiva crisi di un principio di legittimità politica fondato sopra un ordine trascendente; 3) la separazione del *politico* dall'*economico*<sup>9</sup>. Il risultato specifico di questa

& Schuster, New York 1996 (trad. it. di S. Minucci, *Lo scontro di civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano 2001).

6. Più di recente si vedano D. Held, *Cosmopolitanism: Ideals and Realities*, Polity Press, Cambridge 2010; di prossima uscita, il volume *Global Political Theory*, ed. by D. Held, P. Maffettone, Polity Press, Cambridge 2016.

7. D. Held, *Democracy and the Global* cit., p. 22.

8. *Ibid.*, p. 23. Per una dettagliata analisi delle ragioni della crisi dello stato nazionale, e della conseguente necessità di prospettare una nuova forma di democrazia sovranazionale cfr. *ibid.*, pp. 89-94.

9. Cfr. J. Dunn (ed. by), *Democracy: The Unfinished Journey, 508 B.C. to A.D. 1993*, Oup, Oxford 1992.

grande trasformazione all'interno della storia occidentale fu l'affermarsi di uno specifico paradigma politico, ovvero quello dell'autonomia (*autonomy*), nel quale – secondo Held – dev'essere ricompreso il significato della democrazia moderna.

L'autonomia è il cuore della teoria democratica di Held; ma cosa presuppone questo concetto? In realtà, esso copre vari ambiti, tanto quelli di tradizionale natura pubblicistica (gli aspetti cioè relativi all'autogoverno della comunità politica, ovvero la sfera che tradizionalmente era di pertinenza della libertà positiva), quanto quelli di natura privatistica (come la libertà politica negativa, e dunque la sfera dei diritti individuali, ma anche l'autonomia morale degli individui); infine, l'autonomia comprende anche la non-dipendenza: non-dipendenza dal potere politico, certamente, ma anche dalla fame e dal bisogno. In altri termini, il concetto di autonomia cui Held fa riferimento abbraccia l'intero complesso della marshalliana «strategia della cittadinanza»<sup>10</sup>, portando a sintesi le tre distinte (ma strutturalmente unite) famiglie dei diritti civili, politici, e sociali. È chiaro, dunque, che il principio dell'autonomia si avvale dello strumento della cittadinanza moderna.

Ma quali speranze può nutrire questo antico e nobile concetto in un mondo divenuto globale? Ciò che a Held appare certo è il fatto che, nella situazione presente, lo stato nazione non è più in grado di garantire molti dei diritti tradizionalmente ricondotti sotto lo *status* della cittadinanza democratica<sup>11</sup>. Pertanto, la sua proposta si muove verso un tentativo di *empowerment* della democrazia e della cittadinanza democratica stessa attraverso un innalzamento dell'ordine di grandezza della sua applicazione. Ma è proprio vero che i diritti di cittadinanza, nati in un contesto particolare, possono essere riconvertiti in diritti universali, come ad esempio i diritti umani? Larga parte delle argomentazioni condotte nella seconda parte di *Democrazia e ordine globale* paiono volte a dimostrare come l'accelerazione della globalizzazione sia un potente vettore di riorganizzazione anche dei diritti di cittadinanza all'interno della struttura del diritto internazionale (ponendo quindi all'ordine del giorno il problema della sua trasformazione in senso cosmopolitico)<sup>12</sup>. Allo stesso tempo, tuttavia, se è vero che la completa assicurazione dei diritti umani costituisce una delle ambizioni fondamentali della democrazia cosmopolitica, a Held non sfugge neppure il fatto che, da un altro punto di vista, è l'idea stessa di diritti umani a presentarsi come

10. Cfr. D. Zolo, *La strategia della cittadinanza*, in *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari 1994, pp. 3-46.

11. D. Held, *Democracy and the Global*, cit., p. 222.

12. *Ibid.*, p. 223.

problematica. Visti nella prospettiva della cittadinanza classica, si innescano forti tensioni tra gli elementi che hanno garantito i presupposti per la loro formulazione e per il loro riconoscimento (come l'identità nazionale, l'appartenenza religiosa), da un lato, e i presupposti della sovranità statale e del diritto internazionale, dall'altro. D'altra parte, è pur vero – sostiene Held – che democrazia e paradigma dei diritti appaiono fortemente interconnessi, e pertanto il loro punto di vista, così come il loro progressivo ampliamento oltre la dimensione nazionale, può essere difeso e valorizzato indipendentemente dall'appartenenza nazionale<sup>13</sup>. In questa prospettiva, dunque, i diritti umani possono trovare una piena implementazione anche nel contesto del diritto pubblico cosmopolitico.

Alla luce di queste considerazioni, la strategia proposta da Held appare in modo più nitido: egli conferisce un significato piuttosto debole al concetto di cittadinanza, rispetto a quello dei diritti. E laddove il primo viene riferito essenzialmente all'elemento nazionale, direi quasi nazionalistico, il secondo serve invece a caratterizzare lo strumento fondamentale per la tutela delle libertà personali; e perciò se ne sottolinea l'aspetto universale. In effetti, si tratta di una strategia che potrebbe essere definita in senso lato *kantiana*. In un tale contesto, sono i diritti stessi a essere considerati intrinsecamente democratici, indipendentemente da quali *cluster* di cittadinanza li abbiano generati, e questo permette a Held di allargare notevolmente l'estensione della loro *polity* di riferimento. Pertanto, è l'*accountability* democratica ad essere il pernio di un tale incastro; il suo 'continuismo' si giustifica a partire da qui. Tutto ciò è garantito proprio dalla natura aperta del concetto moderno di comunità politica, la quale in tal modo permette una profonda ridefinizione dello spazio politico tradizionale. Come scrive Held, il «bene politico democratico» (*democratic political good*) passa attraverso delle comunità di sovrapposizione (*overlapping communities*), interne e internazionali, che interagiscono al loro interno e verso l'esterno. Pertanto, la revisione operata da Held dell'idea moderna di *polity* produce una continuità rispetto al passato: essa rende il modello cosmopolitico fortemente intriso dei presupposti del paradigma moderno, che – come si è detto – ora accentua il suo legame strutturale con l'idea democratica, esaltando i principi di *accountability* da un lato, e di autonomia dall'altro, indipendentemente dalla relazione alla nazione.

Ma tutto ciò ha come esito il fatto di rendere piuttosto problematica – se non controversa – l'identificazione del luogo peculiare della politica, come

13. *Ibid.*, p. 224.

invece non accadeva per il modello della statualità classica<sup>14</sup>. Di conseguenza, la proposta di Held si presenta innanzi tutto come una sfida alla teoria politica moderna, nella misura in cui quest'ultima si era fatta interprete di una visione costruttivistica dello stato. A tale visione faceva seguito tanto la convinzione – più o meno resa esplicita – che la cittadinanza risultasse nient'altro che un epifenomeno del processo di *nation building*, quanto l'assunzione che il concetto stesso del diritto fosse da identificare tra i prodotti specifici del razionalismo occidentale. In questo senso peculiare, la democrazia cosmopolitica non è altro da una ulteriore articolazione di quella medesima forma di razionalità politica.

### **3. La teoria (II): democrazia cosmopolitica, cittadinanza, sovranità**

Vediamo ora la specifica modalità in cui Held costruisce la cittadinanza cosmopolitica. La prima regola fondamentale si riferisce ai luoghi (o siti) del potere: essi devono essere costruiti seguendo uno schema multi-livello, rispetto al quale possono caratterizzarsi come nazionali, transnazionali o internazionali<sup>15</sup>. In ogni caso, il diritto pubblico democratico ha bisogno di essere sostenuto da una struttura sovranazionale, alla quale si dà il nome di «diritto cosmopolitico democratico». Il riferimento teorico, finanche obbligato, è a Kant, che fu il primo autore a teorizzare la figura del diritto cosmopolitico (*weltbürgerliches Recht*), conferendole una propria autonomia nello sviluppo sistematico delle forme del diritto pubblico. Nel nostro caso, ciò che importa non è tanto la fedeltà filologica di Held al cosmopolitismo kantiano – in effetti, si potrebbero sollevare delle riserve su più di un punto, anche se, complessivamente, egli resta fedele allo spirito del kantismo politico –; ad essere rilevanti qui sono soprattutto le novità apportate all'interno delle teorie contemporanee. E l'autentico aspetto innovativo è dato dal fatto che Held stabilisce il principio secondo il quale, per essere davvero affermato, il diritto pubblico democratico deve passare attraverso il diritto cosmopolitico democratico.

Una questione parimenti importante nell'impalcatura concettuale schizzata da Held è data da quella dimensione del diritto cosmopolitico che coinvolge il diritto di ospitalità. Ma su questo punto non vorrei intrattenermi di più<sup>16</sup>. Mi soffermerò invece su un aspetto particolare della discussione

14. *Ibid.*, p. 225.

15. *Ibid.*, p. 227.

16. Mi limito a rimandare alle pp. 228 ss. del volume.

sull'ospitalità, che solleva la questione del suo rapporto con il principio di autonomia. Held sostiene che per garantire una forma di «ospitalità universale», la quale si realizza, sostanzialmente, attraverso una universale attribuzione dei diritti umani fondamentali e l'azionabilità di tali diritti di fronte ai molteplici fori della democrazia cosmopolitica, il principio fondamentale da difendere è il mutuo rispetto delle sfere di autonomia. Il perseguimento di «progetti individuali o collettivi – scrive – richiede un'autonomia di potere e una *nautonomia* da cogliere in modo tale che possano essere stimati i confini legittimi dell'autonomia degli uni e degli altri»<sup>17</sup>. Anche in questo caso, insomma, si fa ritorno alla formula kantiana della reciprocità universale, affermata dall'idea di giustizia e garantita dal concetto del diritto. Se è chiaro che, in via generale, il principio di reciprocità implicito nell'idea di giustizia prescrive uguale rispetto per eguali diritti legittimi, tuttavia, nel caso dell'ospitalità, ad essere in questione non c'è soltanto la tradizionale ascrizione basata sui requisiti della cittadinanza (con i diritti politici e quelli sociali in prima fila), ma anche l'attualissimo tema dell'accesso a tali *cluster* da parte di quei terzi che se ne trovano esclusi sulla base di una condizione di estraneità alla comunità politica particolare (ad es. stranieri, apolidi, ecc.). Ciò sposta i termini del confronto molto più avanti, perché il riferimento alla dimensione cosmopolitica pone stabilmente l'accento dalla dimensione affermativa a quella *negativa* della cittadinanza, cioè fa riferimento alla sfera privatistica degli individui. Pertanto, prima di rivendicare diritti positivi (come il diritto all'assistenza, al *welfare*, il diritto al lavoro o ad altri titoli economici), è necessario richiedere un eguale rispetto dei diritti fondati sulla reciprocità semplice, che sono poi i diritti di prima generazione. Infatti, anche in Held i diritti positivi sono differenzialmente stabiliti in virtù delle differenze nazionali, nelle quali giocano un ruolo sensibile elementi identitari quali l'appartenenza religiosa, la specifica cultura ecc. In questo senso, è vero che la democrazia cosmopolitica riporta la cittadinanza all'interno di una dimensione prevalentemente legata alla libertà negativa; si potrebbe persino affermare che, in qualche modo, li riporta all'interno del suo originario contesto liberale<sup>18</sup>. D'altra parte, anche quando si afferma la necessità di una profonda integrazione democratica tra le varie regioni del mondo, tra i vari popoli e tra i vari stati, non può sfuggire il fatto che l'effettiva implementazione di queste politiche attraverso la tipologia delle azioni affermative resta necessariamente legata a presupp-

17. *Ibid.*, p. 228.

18. È anche l'argomentazione di David Miller, *Citizenship and National Identity*, Polity Press, Cambridge 2000, p. 92.

sti culturalisti, che non fanno che riproporre la versione *occidentale* della razionalizzazione.

Quest'ultima considerazione solleva problemi di ordine etico. In molti si sono interrogati sulla legittimità morale della pretesa della democrazia cosmopolitica di andare oltre la dimensione comunitaria della cittadinanza, finendo per rifiutare le rivendicazioni dell'egualitarismo globale<sup>19</sup>. Dinanzi a queste obiezioni, la posizione di Held appare una via intermedia tra due versioni opposte del cosmopolitismo morale: la prima è infatti quella degli autori più vicini al comunitarismo, ma anche a una certa tipologia di repubblicanesimo; la seconda, invece, è la prospettiva dei teorici della giustizia globale, i quali, in nome del primato dei diritti umani, contestano i presupposti istituzionali del diritto cosmopolitico democratico. A differenza di costoro, Held segue una via al cosmopolitismo prettamente politica, che unisce cittadinanza e diritti attraverso le istituzioni democratiche. Al contrario, laddove i critici del globalismo si muovono sostanzialmente in linea con la prospettiva particolaristica dello stato-nazione, relegando i doveri cosmopolitici a doveri genericamente filantropici, i teorici della giustizia globale seguono la via della teoria morale normativa, e pertanto fanno riferimento a modelli universalistici all'interno dei quali la dimensione classica, marshaliana, della cittadinanza è interamente superata.

L'ultima questione da comprendere è di natura sostantiva, e risponde alla domanda seguente: in quale luogo si colloca la ridefinizione cosmopolitica della cittadinanza operata da Held? Il cuore della proposta dell'autore è una forma di cittadinanza «multi-livello», definita anche «cittadinanza multipla» (*multiple citizenship*)<sup>20</sup>. Come abbiamo detto, in un tale contesto il significato originario del concetto tende inevitabilmente a essere indebolito, soprattutto perché finisce per perdere i suoi presupposti identitari. Ma in concreto a che cosa conduce una tale divisione degli attributi della cittadinanza? Nei suoi esperimenti più avanzati, com'è il caso della cittadinanza europea, i cittadini sono chiamati ad esprimersi secondo una duplice veste (ad esempio, nelle elezioni nazionali si esprimono i cittadini della varie patrie, e in quelle europee i cittadini d'Europa). Allo stesso modo, ma in maniera enormemente più complessa, dovrebbe funzionare il sistema di ascrizioni della cittadinanza cosmopolitica. In tale contesto, le strutture cosmopolitiche democratiche dovrebbero garantire la possibilità di una tale coesistenza, sicuramente problematica, perché tra i differenti livelli di identità possono insinuarsi

19. È di nuovo Miller che ha espresso con più nettezza una tale avversione: cfr. D. Miller, *National Responsibility and Global Justice*, Oup, Oxford 2007, p. 53.

20. *Ibid.*, p. 233.



varie forme di conflitto, anche potenti (basti pensare a quello che, in forma molto più circoscritta rispetto al modello mondiale proposto da Held, stiamo vivendo noi europei in quest'ultima fase della storia della nostra integrazione). Held stesso si esprime in modo molto poco definito; egli parla genericamente di «diverse forme di potere politico» e di diverse «entità», e ciò pone già qualche problema, perché, per essere tale, la democrazia cosmopolitica non dovrebbe riproporre una forma di neo-medievalismo (prospettiva che infatti l'autore rifiuta esplicitamente)<sup>21</sup>; e se ciò finisse per accadere, la sua immagine di continuatore, nonostante tutto, della teoria della cittadinanza moderna ne risulterebbe immediatamente sbiadita.

Perciò, non sorprende il fatto che Held si difenda da tali critiche rivendicando il ruolo ancora positivo degli stati nazionali<sup>22</sup>, anche se ogni dottrina autenticamente cosmopolitica deve comunque assumere come proprio punto di partenza la fine della loro centralità<sup>23</sup>. Ne consegue tanto l'inattualità di una politica incentrata sulla esclusiva rivendicazione degli interessi nazionali, quanto l'inevitabile opposizione tra questi ultimi e gli interessi cosmopolitici (e ancora una volta, l'esperienza della nostra Europa appare per molti versi esemplificativa). Di fronte a tale scelta, la preferenza per un modello statale di tipo cosmopolitico, alternativo a quello classico, non è affatto semplice, né scontata; eppure, nemmeno quest'ultimo potrà garantire totalmente dai rischi di nuovi conflitti. Le storie nazionali, il ricordo delle loro conquiste progressive – delle quali il lungo cammino verso la cittadinanza fa parte a pieno titolo – l'insicurezza generata dal rischio della loro perdita, giocheranno ancora per molto tempo un ruolo significativo per le sorti dell'occidente. Se è vero che l'esperienza storico-politica che le ha rette, la sovranità applicata all'idea di nazione, è stata espressione di particolarismo politico (e nelle sue manifestazioni peggiori di egoismo nazionale), al contempo un tale contesto particolaristico ha dato attuazione a quello stesso universalismo dei diritti sul quale i popoli contemporanei continuano a fondare la legittimità del proprio universo politico.

Possiamo dunque concludere che la soluzione favorita da Held non è che l'antica idea di sovranità divisa (o addirittura frammentata)? Certamente, il progetto della democrazia cosmopolitica potrà realizzarsi soltanto attra-

21. Tuttavia, un tale rifiuto non costituisce una ragione sufficiente per fugare interamente le critiche in tal senso; si veda ad esempio la discussione sulla presenza di presupposti anarchici nella teoria heldiana: cfr. A. Prichard, *David Held is an Anarchist. Discuss*, in «Millennium», 39, 2, 2010, pp. 439-59.

22. D. Held, *Democracy and the Global* cit., p. 233.

23. Infatti, l'autore precisa che sicuramente essi non saranno più l'unica fonte del potere legittimo. Cfr. *ibid.*

verso un frazionamento (*splitting*) delle funzioni statali, dividendole tra i vari livelli del potere: locale, nazionale, regionale e internazionale<sup>24</sup>. Tuttavia, almeno per Held un tale progetto significa ricostruire, assieme ai limiti, anche il senso originario della sovranità statale, tenendo conto della sua storia – che dalle prime forme dello stato moderno (di tipo rigorosamente monista) giunge allo stato democratico di diritto. Ripercorrere la storia della statualità significa perciò adattarne il paradigma alle sfide poste da un mondo fortemente interconnesso, com'è l'attuale; ciò richiede un profondo rinnovamento di quello stesso concetto di personalità *ficta* dal quale ha preso le mosse la modernità politica. Per operare un tale rinnovamento, occorre ripensare la statualità stessa alla luce del primato del diritto e della legalità internazionale, ovvero degli elementi che costituiscono l'architettura del diritto cosmopolitico democratico. Per questa ragione, la politica oltre lo stato impone la presenza di una moltitudine di istituzioni diverse dallo stato-nazione, operanti nei vari livelli della *polity* sovranazionale. Nel modello della democrazia cosmopolitica è allora possibile individuare tanto una continuità, quanto una frattura rispetto al paradigma specificamente moderno.

A conclusione di questa *silhouette* di quello che ho chiamato il 'continuismo' di Held, mi limiterò a puntualizzare unicamente gli elementi di frattura. Non v'è dubbio sul fatto che il teorico inglese sia convinto della possibilità di produrre un mutamento della natura della sovranità moderna. Essa – egli scrive – può essere «spogliata (*stripped away*) dell'idea di confini e territori prefissati e pensata [...] come entità (*clusters*) spazio-temporali malleabili»<sup>25</sup>. L'idea dell'autore è che la sovranità sopravviva come attributo fondamentale del diritto democratico, ma che possa essere attuata (*entrenched*) attraverso differenti forme associative autonome, che vanno dagli stati, alle città, alle *corporations*<sup>26</sup>. Tuttavia, non possono essere evitati né un certo grado di subordinazione tra i vari livelli dell'ordine cosmopolitico, né una forma di garanzia della partecipazione democratica in tutti i livelli; per questa ragione, Held prevede una «struttura comune di azione politica», che nel lungo periodo dovrebbe poter assumere la veste di assemblee pubbliche a livello mondiale, con l'intervento di città, nazioni e degli altri soggetti dei vari ordini di *constituency*<sup>27</sup>. A ciò va aggiunto il principio che stabilisce la necessità di relazioni non coercitive nella risoluzione delle controversie tra *cluster*, nell'orizzonte del quale l'uso della forza resta una opzione collettiva

24. *Ibid.*, p. 234.

25. *Ibid.*

26. Cfr. *ibid.*, pp. 270-72.

27. *Ibid.*, pp. 278-79.

solamente di ultima istanza<sup>28</sup>. Il modello cosmopolitico della democrazia potrà essere così il fondamento di un'autorità globale e diversificata, incentrata su differenti e sovrapposti centri di potere, che saranno modellati e al contempo delimitati dal diritto democratico. Tutto ciò diverrà dunque lo strumento di una rinnovata e più complessa articolazione dell'appartenenza democratica, nella quale la cittadinanza potrà essere estesa dal locale al globale<sup>29</sup>.

### 3. La pratica: esperienze e problemi

Dopo questa escursione teorica, è necessario chiedersi se, e in che misura, quella della cittadinanza sia una teoria davvero praticabile oltre lo stato. Per farlo occorre ripartire da una delle domande dalle quali avevamo preso le mosse: a che serve (oppure, a cosa è servita) la cittadinanza? Come sappiamo, una delle risposte più convincenti è quella che ne sottolinea il ruolo di veicolo fondamentale per l'implementazione della democrazia<sup>30</sup>. Se questo è vero, la cittadinanza sovranazionale potrà mai svolgere la medesima funzione? Se il nodo del problema è di andare oltre lo stato, anche nel senso di un superamento della teoria politica a cui quest'ultimo finora ha fatto riferimento, non v'è dubbio sul fatto che le nuove versioni sovranazionali, potenzialmente cosmopolitiche, della cittadinanza finiscono in qualche modo per trascenderne il profilo classico. Infatti – almeno in prima istanza – il paradigma classico della cittadinanza appare costruito con il fine di produrre un'attuazione completa della democrazia. Come sappiamo, essa nasce in stretta associazione con l'idea di una comunità di eguali che si auto-rappresenta, ma che lo fa sulla base di una qualche forma di restrizione dello spazio politico di riferimento; in questo senso, la parabola del progetto politico moderno è inesorabilmente connessa alla storia dello stato nazione. D'altra parte, estendere la democrazia oltre lo stato significa trascendere proprio quest'ultima dimensione: una tale operazione può richiedere il riconoscimento di una differenza *costitutiva* tra due diverse forme di sovranità (quella dello stato, da un lato, e quella sovrastatuale, dall'altro), comportando la necessità di introdurre una differenziazione nel modo di concepire principi come la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà e la giustizia. Ciò non

28. *Ibid.*, p. 271.

29. *Ibid.*, p. 272.

30. Cfr. N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990, p. 68, pp. 70-71; ma anche D. Held, *Democracy and the Global Order* cit., pp. 22-23.

è assolutamente necessario, ma è comunque un'opzione in gioco, che apre un bivio rispetto al quale il cosmopolitismo contemporaneo è costretto a operare delle scelte sostanziali.

Ma fin qui ancora la teoria. A tutt'oggi, nelle sue esperienze concrete la cittadinanza oltre lo stato ha fatto riferimento a tipologie aventi un rilievo eminentemente internazionalistico, piuttosto che autenticamente cosmopolitico. Un esempio lampante è il caso della cittadinanza europea. Com'è noto, essa non costituisce un'alternativa allo *status* delle cittadinanze nazionali, ma ne rappresenta una specifica integrazione. Essa, infatti, si costruisce tanto attraverso condizioni di sostituzione della cittadinanza nazionale (il diritto alla *protezione diplomatica* ne è un caso esemplare<sup>31</sup>), quanto attraverso dispositivi di ampliamento, che prevedono il riconoscimento al cittadino europeo di prerogative aggiuntive rispetto a quelle dei cittadini dei meri stati nazionali<sup>32</sup>. D'altra parte, anche nel caso europeo, che senza alcun dubbio rappresenta il tentativo più significativo mai effettivamente tentato di dar vita a una cittadinanza sovranazionale, non si giunge all'affermazione di una primazia gerarchica di quest'ultima rispetto a quella nazionale. Il testo dei trattati (ad esempio, il trattato di Amsterdam) precisa esplicitamente che «la cittadinanza dell'Unione costituisce un completamento della cittadinanza nazionale e non si sostituisce a quest'ultima»<sup>33</sup>.

Ma è pur vero che una tale clausola di salvaguardia delle prerogative nazionali è stata e continua a essere oggetto di costanti processi di trasformazione. È peculiarità delle istituzioni politiche il fatto che, una volta che è stata data loro vita, esse siano capaci di un proprio potenziale performativo, il quale è in grado di rimodellare le varie realtà e le relative prassi. Questo è avvenuto anche per la cittadinanza europea, la quale – soprattutto attraverso la forza della dottrina e l'opera interpretativa delle corti – ha manifestato allo stesso tempo una diversa e opposta tendenza, che tende a conferire sempre più forza e autonomia alla figura del cittadino europeo, spingendo il nostro continente verso un'autentica dimensione federale. Fondamentale in questo senso è stata una sentenza della Corte di Giustizia, attraverso la quale è stata respinta la revoca della cittadinanza nazionale di uno stato membro (che pure della cittadinanza europea costituisce il presupposto), perché lesiva di diritti previsti dallo *status* di cittadino dell'Unione<sup>34</sup>. Una tale qualificazio-

31. Tfu, art. 23.

32. Quest'ultimo può essere il caso del diritto di petizione al Parlamento o all'*Ombudsman* europeo, oppure il diritto a iniziative per richiedere nuova legislazione europea. Cfr. Tfu, art. 24.

33. Tce, art. 17, § 1.

34. Sentenza «Rottmann» del 2 marzo 2010 (causa C 135/08).

ne aggiuntiva attribuita dalla cittadinanza sovranazionale rispetto a quella nazionale ha spinto alcuni ad affermare che in Europa quest'ultima oggi è da intendere non più come una condizione sussidiaria, ma come una vera e propria *seconda* cittadinanza, e come tale dotata di una propria autonomia<sup>35</sup>.

Resta vero, però, che in entrambi i casi, cioè quello di una cittadinanza *integrativa* e quello di una cittadinanza *sovrapposta* e indipendente rispetto alla nazionale, siamo in una situazione che si pone al di fuori della figura di tipo analogico. E veniamo così ai problemi. Rifiutare l'analogia non significa aver trovato la chiave di volta per tutte le difficoltà. In primo luogo, l'esistenza di un solco teorico (di una differenza ontologica, appunto) che separa la cittadinanza oltre lo stato da quella all'interno dello stato non pregiudica il fatto che di cosmopolitismo si possa parlare dal punto di vista del suo ideale normativo, ovvero quello della giustizia globale. In questo caso, il superamento della prospettiva teorica edificata tra ottocento e novecento dalle grandi dottrine dello stato va ricercata non tanto nello spazio istituzionale, quanto in quello concettuale, ovvero in una visione normativa della politica pronta a emanciparsi dal paradigma – specificamente occidentale e moderno – di ciò che i filosofi politici hanno chiamato «teologia politica», e con essa dal modello di sovranità che le è proprio. Quando si sollevano questioni peculiarmente normative, come quelle sulla giustizia, non bisogna stupirsi se i problemi posti dal paradigma della cittadinanza divengono sempre più onerosi; a ben guardare, il lungo cammino della cittadinanza nazionale prese le mosse proprio a partire da qui. Pertanto, nella misura in cui la si voglia distinguere dalla mera *membership*, la cittadinanza resta democratica per antonomasia, pur non invocando direttamente la dimensione della comunità (nel senso di ciò che i tedeschi chiamano *Gemeinschaft*), ma piuttosto la sua giustificazione normativa. In questo senso si può comprendere facilmente perché, dal punto di vista concettuale, nella modernità la cittadinanza si sia presentata come una proiezione nel mondo delle istituzioni della illuministica idea di giustizia.

Ma con ciò facciamo ingresso in un ambito dominato dal rapporto tra mezzi e fini, e la statualità stessa, strumento della «strategia della cittadinanza», diviene il *mezzo* peculiare per perseguire il *fine* della giustizia. Già nel caso interno allo stato, questo mezzo appariva funzionale a uno scopo eminentemente politico: la sfida dei nostri tempi riguarda il progetto della trasformazione cosmo-politica di una tale giustizia realizzata all'interno dello stato democratico di diritto. Come abbiamo già messo in rilievo, un tale

35. E. Triggiani, *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Laterza, Roma-Bari 2008, pp. 31 ss.

percorso appare irto di insidie; e qui mi limito a far notare soltanto come, proprio su questo punto, si inneschi una fortissima tensione di nuovo con la statualità, figura concettuale che ha dominato la politica moderna. Infatti, se è vero – come affermava Carl Schmitt – che lo stato è il luogo del *politico*, e dunque dei suoi specifici fini, oggi tutto pare spostarsi al di fuori della sfera di competenza di quest'ultimo<sup>36</sup>.

Ancora una volta, l'esempio del vecchio continente riassume la questione nei suoi termini essenziali. Se vogliamo avere uno squarcio sul futuro, è forse utile guardare nuovamente a quel che accade nel nostro continente. Che fortuna avrà la cittadinanza europea? Può davvero funzionare come, al netto dei problemi emersi nel corso della sua tutto sommato breve storia, ha in qualche modo funzionato la cittadinanza nazionale? Se i cosmopoliti si pronunciano in senso positivo, replicando ai loro critici il classico argomento che pure gli stati nazionali sono stati il frutto artificiale di un'opera di invenzione, e che dunque – in linea di principio – lo stesso può esser valido per le nuove formazioni postnazionali, nessuno è tuttavia disposto a cedere a un facile ottimismo. Certo è che anche le identità nazionali (impiego qui il termine con molta prudenza e nessuna enfasi) sono emerse da conflitti sociali potentissimi, da quelli religiosi ed etnici dell'origine, a quelli economici e sociali più recenti. Conflitti che nessuno sembra voler riproporre per le realtà sovranazionali, se non altro perché tutto ciò sarebbe ben lontano da quello stesso spirito irenico col quale la nuova costellazione postnazionale intende esplicitamente legittimarsi, e che si è rivelato una delle componenti essenziali della costruzione europea. Un tale spirito, infatti, dovrebbe garantire lo sviluppo a venire della nuova cittadinanza oltre lo stato, mettendola al riparo dalle dure esperienze della vecchia Europa. Ma proprio perché la nuova Europa non ha inteso battere il medesimo sentiero percorso dal nazionalismo (e non è per nulla casuale il fatto che abbia impiegato come propri strumenti privilegiati il linguaggio dei diritti e la giurisprudenza), la cittadinanza europea non può semplicemente sostituirsi alle prima, e in via di principio deve proporsi come una figura non costruttivistica.

Tutto ciò è ancora più vero quando dall'esperienza del nostro continente ci si proietta verso la dimensione globale. L'estensione cosmopolitica della cittadinanza, nel senso in cui l'abbiamo conosciuta in occidente negli ultimi due secoli, richiederebbe un'unica impalcatura istituzionale, qualsiasi vorrà essere la forma attraverso la quale interpretarla; inoltre, avrebbe bisogno di affermare come *jus cogens* alcuni standard minimi riguardo ai diritti umani

36. Cfr. C. Galli, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, il Mulino, Bologna 2001.

fondamentali (siano essi civili, politici, di welfare ecc.)<sup>37</sup>. Da qui mi pare consegua, come quintessenza della cittadinanza oltre lo stato, il fatto che essa finisca con l'acquistare un profilo differente da quella marshalliana. La sua funzione primaria sembra essere non tanto la spinta verso l'uguaglianza e l'integrazione, ma quella di «mettere in relazione», e di edificare spazi di condivisione per aspetti anche soltanto parziali della convivenza politica. Essa mira innanzi tutto alla creazione di specifiche sfere di competenza, affrancandosi dall'immagine del cittadino «totale»<sup>38</sup>, che invece mi pare il presupposto della cittadinanza moderna di tipo tradizionale. In questo senso, la cittadinanza oltre lo stato tende anche ad allontanarsi da quello stesso principio di emancipazione sociale che ha esercitato una potente spinta propulsiva per tutto l'ottocento politico, ed è proseguita poi nel secolo successivo. Più di ogni altro segnale, ciò mi pare rappresenti la riprova del fatto che la sola rivendicazione della cittadinanza sia lontana dall'essere la soluzione definitiva ai problemi della politica del nostro tempo<sup>39</sup>. Ma se la risposta alle nuove sfide, almeno in Europa e negli altri paesi della nostra porzione occidentale di mondo, dovrà essere quella di costruire un quadro istituzionale nel quale garantire il dominio della politica al di là delle particolarità nazionali, allora lavorare per una cittadinanza oltre lo stato sarà un compito col quale, probabilmente, finiremo per confrontarci seriamente.

37. Hdhr, art. 25.

38. Cfr. N. De Federicis, *Gli imperativi del diritto pubblico*, Plus, Pisa 2005, p. 76.

39. Una lucida ricostruzione in R. Bellamy, *Citizenship: A Very Short Introduction*, Oup, Oxford 2008.