

Rainer Bauböck

**L'inclusione democratica.  
Una teoria pluralista  
della cittadinanza**

I. INTRODUZIONE<sup>1</sup>

Chi ha diritto di essere accolto nella comunità politica democratica? Questa domanda assilla da tempo, e in ugual misura, teorici politici, legislatori e giudici. I filosofi in particolare hanno cercato di aggirare il problema seguendo due approcci contrastanti.

Secondo il primo approccio, i principi democratici non sarebbero in grado di ovviare a queste difficoltà, ragion per cui è necessario accettare i confini politici come inevitabile contingenza storica e gli stati-nazione come le entità più adatte a stabilire chi possa essere considerato cittadino. A dire il vero, buona parte dei teorici politici contemporanei ha criticato alcune pratiche degli stati, o ha fornito giustificazioni morali contrarie alla legittimità dell'esclusione di alcune categorie di individui; neanche questi argomenti, però, prescindono dalla convinzione che il contesto entro quale la questione vada affrontata sia quello dello stato-nazione<sup>2</sup>. Il problema si riduce così a una questione di allocazione di territori e individui agli stati in maniera tale da non metterne in discussione il diritto di autodeterminazione, né i confini.

---

<sup>1</sup> Questo testo è pubblicato in inglese dalla Manchester University Press con il titolo "Democratic inclusion. A pluralistic theory of citizenship" all'interno del volume *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue*, 2017. Si propone qui la traduzione italiana di Giulio Ferraresi.

<sup>2</sup> Cfr. Sager (2016) per una rassegna critica del nazionalismo metodologico nell'ambito della teoria politica sulla migrazione.

Una seconda strategia è invece quella di accettare i principi democratici e utilizzarli per contestare la legittimità dei confini politici esistenti. Se i confini sono storicamente contingenti, avranno allora un scarso rilievo morale, tale per cui possono essere messi in discussione in virtù dei principi d'inclusione democratica. Alcuni filosofi sostengono che l'unico *demos* legittimo dal punto di vista democratico sia quello globale (Goodin 2007), altri invece che le dimensioni della comunità politica debbano di volta in volta variare a seconda di chi è toccato da una particolare decisione (Shapiro 2000), mentre altri ancora ritengono che i principi di inclusione democratica, pur permettendo di contestare l'esclusione, non forniscano sufficienti indicazioni utili a elaborare concetti alternativi di confini (Benhabib 2004, 2006; Näsström 2007).

Il dibattito teorico pare dunque essersi arenato tra due posizioni che difendono, l'una i confini democratici esistenti, l'altra i principi di inclusione democratica che mettono potenzialmente in discussione la legittimità di tutti i confini. È proprio questa situazione di stallo che denota però come il dibattito non sia stato formulato in maniera del tutto corretta. Poiché l'inclusione presuppone, concettualmente, un confine esterno, una teoria dell'inclusione legittima non può prescindere da una teoria della legittimità dei confini. In sostanza, non c'è ragione di difendere il diritto degli individui di essere accolti in una data comunità politica se la legittimità di quella stessa comunità è ciecamente accettata come contingenza storica, oppure radicalmente respinta sulla base di rivendicazioni d'inclusione che sono di per sé incompatibili con il concetto di confine legittimo.

L'altro motivo per ritornare sul problema che i confini rappresentano per la teoria democratica è semplicemente che, dopo quarant'anni di dibattiti<sup>3</sup>, la questione non è ancora stata risolta nel mondo politico democratico, a dispetto dei tentativi dei filosofi di mascherarla nella teoria democratica stessa. Le questioni relative a confini e inclusione sono annoverate tra i problemi pratici più spinosi per gli stati democratici contemporanei. Il fatto che questi

---

<sup>3</sup> I lavori più importanti di Fredrick Whelan (1983) e Robert Dahl (1970, 1989) possono essere il punto di partenza. Vi sono senza dubbio riferimenti precedenti, a partire dal discorso di Aristotele sui principi di attribuzione della cittadinanza nella *polis* (Aristotele 1962, iii, 1-2), ma sembra che prima del 1970 l'eventuale circolarità dei principi democratici di attribuzione dell'appartenenza al *demos* fossero stati notati solo dai critici del principio di autodeterminazione nazionale, come Ivor Jennings, che osservò che «il popolo non può decidere a meno che qualcuno non decida chi è il popolo» (1956, 56).

problemi oggi compaiano nei programmi politici è probabilmente indice di una natura più liberale delle democrazie, che stanno perdendo la tradizionale autorevolezza nel definire come quasi naturali i confini di nazione, territorio e lingua. Se dunque la trasformazione della democrazia in senso più liberale ha reso la questione dei confini politicamente rilevante, concludere che non c'è rimedio al problema non sarebbe affatto un bene per la teoria democratica.

Pensando all'Europa degli ultimi anni, sono molti gli esempi di problemi di inclusione democratica e confini che hanno richiesto l'intervento dei tribunali, dei legislatori o dei cittadini al voto, come: la marcata tendenza globale a estendere i diritti di voto ai cittadini che vivono all'estero, e un modello, in confronto meno radicato, europeo e sudamericano di far votare i residenti non-cittadini nelle elezioni locali; il contrasto irrisolto tra la Corte Europea dei Diritti Umani e Governo Britannico riguardo l'estensione del diritto di voto a criminali; l'introduzione dello *ius soli* condizionale in Germania nel 2000 e in Grecia nel 2010/2015<sup>4</sup> e l'abbandono dello *ius soli* incondizionato, tramite referendum costituzionale, in Irlanda nel 2004; l'introduzione su vasta scala di test di lingua e conoscenza civica come requisito di naturalizzazione per gli immigrati in Europa a partire da fine anni Novanta; la decisione Rottmann del 2010 della Corte di Giustizia UE, secondo la quale gli stati membri devono tenere da conto la legge europea quando spogliano qualcuno della propria nazionalità e le recenti mosse di svariati stati UE che hanno privato della cittadinanza gli individui che si sono uniti a organizzazioni terroristiche; il referendum scozzese sull'indipendenza del 2014 e il quasi contemporaneo rifiuto del Governo e della Corte Costituzionale spagnola di consentire un referendum simile in Catalogna. Tutte queste decisioni poggiano implicitamente su idee contestate riguardo i confini democratici e le rivendicazioni di appartenenza (*membership*). Le teorie normative della democrazia non devono essere prescrittive nel senso di offrire delle risposte specifiche a ognuno di questi problemi, ma dovrebbero quantomeno poter definire dei principi che indirizzino poi decisioni più specifiche. Molti dei contributi al dibattito sui confini democratici sembrano però voler evitare questo test.

Lo scopo di questo lavoro è dimostrare l'erroneità della diagnosi secondo cui non c'è soluzione teorica al problema democratico dei confini che ci per-

---

<sup>4</sup> La legge greca sullo *ius soli* è stata revocata dal Consiglio di Stato nel 2013; una versione modificata è stata approvata dal Parlamento nel luglio 2015.

metta di risolverlo nella pratica. La mia tesi dà importanza alle manifestazioni politiche e pratiche della questione dei confini, e suggerisce che i principi di inclusione democratica non soddisfino solo criteri teorici, come la compatibilità con principi più vasti di giustizia e democrazia, coerenza interna e risposte alle critiche sollevate da teorie rivali, ma anche criteri pratici che mostrino come i proposti principi d'inclusione permettano di affrontare la questione dei confini così come sorta all'interno delle comunità politiche democratiche.

La mia strategia è di sostenere che non vi sia un solo principio d'inclusione democratica, ma svariati, e che sia importante distinguere i loro differenti ruoli in relazione al problema democratico dei confini. Sostengo anche che gli individui possano richiedere di essere accolti in comunità politiche di tipo diverso e che sia necessario individuare i vari tipi di comunità verso le quali le loro rivendicazioni sono rivolte. Non sostengo, tuttavia, che vi sia un'infinita serie di principi d'inclusione o di tipi di comunità, né che la legittimità dell'inclusione dipenda dal contesto. Questo approccio sarebbe banale e sminuirebbe ogni tentativo di fare teoria. I principi fondamentali dell'inclusione democratica sono finiti e così sono i tipi fondamentali di comunità democratiche e ridurrò, nella mia discussione, ognuno di questi a tre. Partendo da questi idealtipi sarà poi più facile identificare contesti in cui un principio è in realtà una sintesi di più idealtipi, o in cui una comunità racchiude in sé elementi di comunità diverse.

L'argomento normativo principale di questo articolo sarà sviluppato nella terza parte, dove esporrò i principi di inclusione di: 1) tutti gli interessi colpiti, 2) tutti coloro che sono soggetti a coercizione e 2) tutti gli *stakeholder*<sup>5</sup> di cittadinanza. Questi principi non sono in competizione, ma possono coesistere. Si completano perché affrontano questioni diverse, sempre poste dall'inclusione democratica. Prima di ciò, prenderò in considerazione le generiche "circostanze di democrazia" che consistono in assunzioni normative di riferimento e condizioni empiriche, ugualmente generiche, che rendono le forme di autogoverno democratico sia possibili che necessarie. La quarta

---

<sup>5</sup> Il termine *stakeholder* non è volutamente stato tradotto. La traduzione italiana più efficace sarebbe "le parti interessate", che può però risultare pesante durante la lettura. In generale, gli *stakeholder* hanno un legittimo interesse a essere riconosciuti come membri uguali di una comunità politica. Il termine "azionista", che traduce piuttosto "*shareholder*" o "*stockholder*", indicherebbe invece l'interesse a essere titolare di una quota di cittadinanza, discostandosi così dal significato originale (*N.d.T.*).

parte contestualizza il principio d'inclusione degli *stakeholder* di cittadinanza, che si dimostra essere la miglior risposta alla questione dei confini democratici di appartenenza, adattandolo a comunità di diverso tipo. Distinguo tra comunità statale, locale e regionale e sostengo che queste differiscano nei loro requisiti di appartenenza, che ritengo essere fondati rispettivamente sul diritto di nascita, su quello di residenza e sulla cittadinanza derivativa. La mia conclusione è nuovamente che queste non siano concezioni alternative di comunità politica, ma complementari. Ognuna sostiene la realizzazione di valori politici specifici (di continuità, mobilità e unione) e, prese insieme, comunità regionali, statali e locali formano democrazie sovrapposte caratterizzate da cittadinanze multiple per tutti i loro membri.

## 2. LE CIRCOSTANZE E I CONTESTI DELLA DEMOCRAZIA

### 2.1. *Diversità e confini*

Qual è, dunque, il modo più appropriato per affrontare la questione della legittimità democratica dei confini? Senz'altro, non possono essere considerati né come fatti quasi naturali e incontestabili, né come elementi della teoria non-ideale da non prendere in considerazione quando si pensa alla giustizia in termini ideali. Dovremmo invece ritenere i confini come parte delle "circostanze di democrazia". In *Una teoria della giustizia*, John Rawls definisce le circostanze di giustizia come «le normali condizioni entro le quali la cooperazione umana è sia possibile che necessaria» (Rawls 1999, 109)<sup>6</sup>. I confini politici possono essere descritti in maniera analoga, come appartenenti alle normali condizioni entro cui la democrazia è, da un lato, empiricamente possibile e dall'altro, normativamente necessaria. Queste due condizioni non esauriscono le circostanze di democrazia; ritengo tuttavia che la democrazia non sarebbe necessaria in assenza di una diversità d'interessi, identità e idee, né sarebbe possibile in assenza di confini.

---

<sup>6</sup> Rawls le divide in condizioni oggettive (una popolazione, territorialmente concentrata, di individui umani, dotati di capacità fisiche e mentali simili, ognuno dei quali è vulnerabile all'aggressione e alla dominazione da parte delle altrui forze congiunte, e una condizione di moderata scarsità di risorse) e condizioni soggettive (una pluralità di progetti di vita individuali e di dottrine morali, religiose, sociali e politiche) (Rawls 1999, 110).

Se, in una data società tutti condividessero gli stessi interessi, la stessa identità collettiva di membri, e le medesime idee riguardo al bene comune, la democrazia non avrebbe senso di esistere, poiché le decisioni vincolanti per la collettività sarebbero adottate all'unanimità o prese da un singolo individuo in nome di tutti gli altri, senza alcun bisogno di procedure che facilitino la selezione delle preferenze<sup>7</sup>. La democrazia è un sistema di governo che conferisce legittimità alle decisioni vincolanti per la collettività, così come alla coercizione governativa in condizioni di profonda e persistente diversità. Tutte le dottrine politiche che vedono nella diversità un elemento non-ideale da superare tramite una trasformazione della società sono quindi sempre potenzialmente ostili alla democrazia. Questo vale sia per il Marxismo ortodosso e il suo ideale di società comunista senza religione né competizione economica, sia per il nazionalismo e il suo ideale di far corrispondere i confini politici delle società ai loro confini culturali (Gellner 1983).

I confini sono condizioni di sfondo necessarie per la democrazia per almeno tre ragioni: primo, senza confini politici e giurisdizionali le decisioni democratiche avrebbero un campo di applicazione indeterminato; e sarebbe così anche se ogni essere umano facesse parte di un'unica comunità politica globale, in quanto esisterebbe ancora un confine politico tra esseri umani e altri animali che in quella comunità potrebbero potenzialmente essere inclusi.

Secondo, in assenza di confini politici non vi sarebbe differenza tra relazioni interne ed esterne alla comunità; questa distinzione è però costitutiva del mondo politico visto come ambito precipuo dell'attività umana. La dicotomia amico-nemico elaborata da Carl Schmitt (1927-2007) è solo una versione estrema e poco plausibile di questa distinzione. Hannah Arendt illustra la variante democratica dell'argomento:

---

<sup>7</sup> Cfr. anche Waldron (1999, 101-106) che definisce in modo simile «le circostanze della politica», cioè il disaccordo coniugato al bisogno di azione coordinata. Waldron descrive correttamente gli effetti della diversità come condizione di radicale e persistente disaccordo, anche relativo a questioni di giustizia e diritti, e il bisogno delle democrazie di adottare leggi e prendere decisioni anche in assenza di un consenso generalizzato. A queste vorrei aggiungere la condizione dei confini politici, che rendono possibile adottare decisioni in condizioni di disaccordo in nome di una collettività di cittadini che condividono una necessità persistente di coordinare le proprie azioni perché formano una comunità politica distinta. Questo è un elemento delle circostanze specifiche della democrazia, e non delle circostanze generali della politica o della legge.

Un cittadino è per definizione un cittadino tra cittadini di un paese tra paesi. I suoi diritti e doveri devono essere definiti e limitati, non solo dai diritti-doveri dei suoi concittadini, ma anche dai confini di un territorio [...] La politica ha a che fare con gli esseri umani [“uomini” nell’originale, *N.d.T.*], ognuno con nazionalità diversa ed erede di un diverso passato; le sue leggi sono barriere positivamente stabilite che circondano, proteggono e delimitano lo spazio entro cui la libertà non è un concetto, ma una realtà politica vivente. L’istituzione di uno stato sovrano mondiale [...] sarebbe la fine della cittadinanza (Arendt 1970, 81-82).

Terzo, l’esistenza di confini è una preconditione per l’esistenza dei meccanismi di controllo democratici di contestazione e di uscita (Hirschman 1970). In assenza di confini, l’uscita è per definizione impossibile; inoltre, mentre la facilità d’uscita può ridurre gli incentivi a fare uso della contestazione (nel “modello idraulico” originario di Hirschman), l’assenza di ogni possibilità di uscita ne riduce significativamente l’efficacia. Una comunità politica senza confini assomiglia a una folla spontanea all’interno della quale non vi è destinatario di contestazione alcuna, non esistendo procedure collettive per contare voti e prendere decisioni.

Questi tre argomenti non implicano una difesa specifica dei confini attualmente esistenti; semplicemente, indicano che la cittadinanza democratica dovrebbe sempre essere immaginata in un contesto di pluralità delle comunità politiche. Le circostanze di diversità e confini possono dunque essere associate a due aspetti del pluralismo democratico: un’irriducibile pluralità interna d’interessi, identità e idee morali, religiose e politiche, e un’ugualmente irriducibile pluralità esterna di comunità politiche.

Anche se non essenziale per il mio argomento, che si concentra sulla legittimità democratica, credo che conclusioni simili emergano per le teorie di giustizia. L’idea di un mondo senza confini politici è distopica tanto quanto un mondo in cui tutti gli esseri umani condividono una medesima prospettiva morale comprensiva o lo stesso stile di vita. La pluralità delle comunità politiche delimitate da confini è fondante per la giustizia, in quanto costituisce una condizione di sfondo entro cui sono sollevate le questioni a essa relative<sup>8</sup>. Sono

---

<sup>8</sup> Simon Caney usa un argomento simile quando distingue tra un approccio democratico alla giustizia cosmopolita che sostiene i confini politici e uno puramente strumentale che non è ugualmente vincolato (2006).

quindi incline a pensare che i confini politici siano anche parte delle circostanze di giustizia, che significa che devono essere presi come sfondo non solo per la teoria non-ideale, ma anche per quella ideale. I confini hanno un'importanza fondamentale nell'articolare le teorie della giustizia, che vengono da questi messe in relazione con tre diversi tipi di problemi: giustizia entro le comunità politiche (domestica), giustizia tra comunità politiche (*inter-polity*<sup>9</sup>) e giustizia trasversale alle comunità politiche (*trans-polity* e globale)<sup>10</sup>.

Difficilmente infatti, i sostenitori della giustizia globale e della democrazia cosmopolita arrivano ad auspicare una singola comunità politica indifferenziata che includa tutti gli esseri umani. La loro critica è rivolta al supposto significato morale dei confini, non tanto alla loro utilità o esistenza. La loro idea è che i confini siano strumenti che consentono o una delega di responsabilità dall'alto verso il basso, a livelli di governo particolare per popolazioni e territori specifici (Goodin 1988, Goodin 2007), oppure un'aggregazione di voti democratici dal basso verso l'alto in una federazione globale (Archibugi e Held 1995).

Philippe van Parijs riassume in breve l'atteggiamento dei filosofi cosmopoliti nei confronti dei confini politici: «Le nazioni, cioè popoli organizzati politicamente [...] non sono altro che strumenti da creare e smembrare, costituire e assorbire, potenziare e vincolare, al servizio della giustizia» (2011, 139). Secondo questa prospettiva, i confini politici e la democrazia stessa sono compromessi istituzionali la cui legittimità dipende interamente dalla loro capacità di soddisfare le richieste di giustizia.

Il nostro approccio sarà diverso se riteniamo invece la democrazia come un insieme di istituzioni il cui scopo è di realizzare il governo del popolo, per il popolo e dal popolo organizzato. In questo caso, l'autogoverno popolare costituisce un valore intrinseco e fondamentale, il perseguimento del quale dev'essere limitato da considerazioni di giustizia, ma che allo stesso tempo, in quanto valore a sé stante, non può essere fatto interamente derivare da

---

<sup>9</sup> I termini *inter-polity* e *trans-polity* non sono volutamente stati tradotti, in quanto le traduzioni italiane più vicine sarebbero inter-statale e trans-statale. La traduzione italiana di *polity* è, però, "comunità politica" e non "stato". Dal momento che non tutte le comunità politiche sono stati, e questa distinzione è fondamentale nel testo, è stato preferibile mantenere i termini inglesi (*N.d.T.*).

<sup>10</sup> Questi tre ambiti della giustizia erano già stati identificati da Kant nel suo trattato *Per la pace perpetua* (1795/1991).



queste. Il senso principale della democrazia è di fornire legittimità al controllo coercitivo dello stato attraverso l'autogoverno popolare. Se è vero che i confini politici andrebbero visti come condizioni di sfondo sia per la giustizia che per la democrazia, è altrettanto vero che giustizia e legittimità politica non sono lo stesso valore e la giustizia potrebbe a volte richiedere forme di governo non democratiche.

I confini avranno sempre un valore strumentale, ma in quanto condizioni di sfondo che permettono l'autogoverno. Alcuni confini, per esempio, sono tuttora contestati se sono stati tracciati in modo da negare a particolari individui la piena appartenenza a una comunità politica che si autogoverna. Il loro senso, da un punto di vista democratico, rimane però quello di creare spazi di autogoverno collettivo per un popolo, cosa che è incompatibile con l'interpretazione del popolo come qualcosa «da creare o smembrare, al servizio della giustizia» (van Parijs 2011).

La mia posizione non implica un'interpretazione "essenzialista" dei popoli democratici intesi come nazioni. Come sosterrò nella quarta parte, i popoli democratici possono essere verticalmente sovrapposti tra loro e anche condividere sensi di appartenenza che si sovrappongono orizzontalmente. Al tempo stesso, i popoli che si autogovernano devono avere la capacità di affidare a un governo sufficienti poteri decisionali e di determinazione d'agenda politica, così come devono vincolarlo a saldi principi di responsabilità politica verso la popolazione. Questi popoli non possono essere semplici aggregati funzionali di individui che condividono per caso un interesse in un particolare progetto politico o bene pubblico. Alcuni filosofi hanno proposto di estendere l'idea di autogoverno democratico a *demoi* "deboli" o "funzionali", la cui giurisdizione è transnazionale e globale, e varia a seconda del tipo di decisione da prendere (Bohman 2007)<sup>11</sup>. Anche se sosterrò che l'inclusione degli interessi toccati degli esterni è un importante imperativo morale per la democrazia, lasciare che gli interessi toccati possano determinare i confini del *demos* darebbe origine a *demoi* indeterminati o effimeri, strutturalmente incapaci di autogovernarsi<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. anche la discussione in Koenig-Archibugi (2012).

<sup>12</sup> Cfr. List e Koenig-Archibugi (2010) per un tentativo di identificare *demoi* globali, identificati da un preciso ambito d'interesse, che «possano essere organizzati, in modo democratico, in modo tale da funzionare come un attore statale» (ivi, 90). Per gli autori,

Riassumendo: sono tre le ragioni per cui i confini rappresentano condizioni di sfondo per la democrazia; tutte e tre riconoscono il pluralismo che caratterizza le comunità politiche a tutti i livelli, incluso quello globale. Affermare inoltre il valore intrinseco dell'autogoverno collettivo significa concepire i confini come elementi di separazione tra giurisdizioni autonome e complesse, piuttosto che tra *demoi* legati a interessi specifici. Queste idee, insieme, sono perfettamente compatibili con il progetto di un costituzionalismo cosmopolita e la costruzione di una comunità *legale* globale (Habermas 2006), non invece con il progetto di un *demos* globale che si autogoverni, anche se declinato in forma federale o suddiviso in vari *demoi* dipendenti secondo criteri funzionali.

## 2.2. Giurisdizioni territoriali e società sedentarie

Seguendo la terminologia di Rawls, ho provato a identificare circostanze transtoriche e transculturali che rendano la democrazia possibile e necessaria. Il passo successivo sarà sostenere che una teoria di legittimità democratica dei confini e dell'inclusione deve anche prendere per dato il fatto che i confini politici che delimitano giurisdizioni autonome hanno delle frontiere territoriali e che le società umane contemporanee sono tendenzialmente sedentarie all'interno di queste frontiere.

Al contrario della diversità e dei confini, la giurisdizione territoriale non è né un requisito normativo fondamentale per la democrazia, né una condizione storica immutabile. In base a quello che conosciamo delle società umane primitive di cacciatori-raccoglitori, è molto probabile che la loro relazione con il territorio fosse radicalmente diversa da quella di qualsiasi ordinamento politico successivo alla rivoluzione agraria del Neolitico. Nel mondo contemporaneo è possibile trovare forme di democrazia non-territoriale; alcune

---

la condizione per la comparsa di un *demos* globale identificato dall'ambito d'interesse è che ci sia un sufficiente accordo democratico su un tema specifico. Un *demos* che si autogoverna deve però avere delle capacità d'agenda politica e non solo la capacità di decidere come un attore collettivo su temi stabiliti da un'agenda che non è in grado di controllare. La capacità d'agenda politica non dev'essere confusa con la capacità normativa autonoma. Sfide globali, come rallentare il cambiamento climatico o regolamentare i mercati finanziari, non sono alla portata di tutti i singoli stati, ma gli enti regolatori globali possono essere costituiti solo se stati determinati li includono nell'agenda politica. Non esiste un *demos* globale che controlli quest'agenda.

sono istituzionalmente costituite e integrano lo schema dominante di potere politico territoriale<sup>13</sup>, altre si sviluppano informalmente nei nuovi spazi pubblici virtuali creati dalle nuove tecnologie d'informazione e comunicazione. Potremmo anche immaginare degli ipotetici mondi futuri dove le frontiere territoriali saranno molto meno rilevanti per la democrazia di quanto non siano oggi e gli individui saranno identificati come membri di comunità politiche non-territoriali.

Esistono, in ogni caso, ragioni pragmatiche e normative che portano a ritenere che le strutture di confine dominanti per la democrazia siano di tipo territoriale. La ragione pragmatica è che una teoria democratica dei confini non passerebbe il test delle "implicazioni della politica democratica" che ho illustrato nell'introduzione se si fermasse a un livello così generale da non prendere neanche in considerazione la struttura territoriale delle comunità democratiche.

La ragione normativa è che la giurisdizione territoriale agevola la creazione e il consolidamento della democrazia entro le due circostanze della democrazia. In merito alla diversità, segni di confine di carattere non-territoriale, come per esempio una comune discendenza, religione, ideologia politica, classe sociale o stile di vita, riducono necessariamente la diversità interna di queste comunità, accentuando, d'altra parte, le diversità tra comunità. Se le comunità di autogoverno estensivo fossero delimitate principalmente da questi criteri invece che dalle frontiere territoriali, la democrazia non sarebbe più di tanto necessaria, in quanto i membri sarebbero selezionati a priori in base a un presunto interesse fondamentale condiviso da tutti. Inoltre, le comunità non-territoriali sarebbero così profondamente differenti tra loro che sarebbe molto difficile creare un sostegno per qualsiasi ordine legale globale fondato su norme accettate da tutti, e ancor di più per schemi di solidarietà globale e giustizia distributiva che attraversassero questi confini<sup>14</sup>. In un mondo simile, le circostanze della democrazia e della giustizia potrebbero essere messe seriamente a repentaglio. In merito alla stabilità dei confini, la giurisdizione territoriale ha effetti di "chiusura" che ren-

---

<sup>13</sup> Un esempio è il diritto di voto per i cittadini non-residenti, che è un diritto di cittadinanza generalmente non-territoriale, ma territoriale relativamente alla rappresentanza dei cittadini.

<sup>14</sup> Cfr. Bauböck (2004, 2005) e Kymlicka (2005) per una critica dei compromessi di autonomia non-territoriale per le minoranze nazionali su queste basi.

dono più dispendioso per gli agenti politici uscire dalla comunità, così da rafforzare i loro incentivi a esercitare la contestazione politica (Rokkan 1983, Bartolini 2005). Se gli individui possono uscire da un regime politico mantenendo però la residenza, avranno un forte incentivo a usufruire dei servizi pubblici, disponibili per tutti i residenti, senza però contribuirvi (*free-riders*). Per di più, i politici di professione, che opereranno come autorità rivali sullo stesso territorio, saranno spinti a esigere un contributo obbligatorio, piuttosto che a cercare consenso democratico. Al contrario, le giurisdizioni territoriali consolidate, anche quelle che non sono unite sotto un'unica autorità sovrana, creano le condizioni entro cui gli individui hanno buone ragioni per preferire la contestazione all'uscita e i governanti hanno buone ragioni per ascoltare i loro cittadini.

Sebbene la giurisdizione territoriale sia una condizione più debole e variabile per la democrazia rispetto alla diversità e ai confini, questi argomenti mostrano che non è una condizione valida esclusivamente per la teoria non-ideale. La drammatica storia di conflitti territoriali tra repubbliche cittadine, imperi e stati nazionali non dovrebbe portarci a ritenere, ingannevolmente, che le frontiere territoriali costituiscano un ostacolo invece che una condizione abilitante per la democrazia e il mantenimento di relazioni pacifiche tra comunità.

La natura territoriale e i confini delle giurisdizioni autonome costituiscono un contesto politico-istituzionale di sfondo per la democrazia. Esiste però anche una condizione *sociale*, a queste strettamente correlata, che è importante descrivere prima di poter affrontare questioni d'inclusione democratica. Questa è la supposizione che le frontiere territoriali consentano di dividere le popolazioni umane in categorie di residenti e non-residenti, dove la maggior parte delle leggi che sono adottate all'interno di una giurisdizione territoriale si applicano ai primi, ma non ai secondi.

Le relazioni che le popolazioni umane possono intrattenere con il territorio sono di vari tipi: statiche, nomadi, mobili o sedentarie. Nelle società territorialmente statiche (quasi) tutti i membri trascorrono (quasi) tutta la loro vita nel territorio dove sono nati; le società nomadi, invece, si muovono collettivamente attraverso lo spazio geografico senza mai insediarsi né prendere residenza in un territorio in modo permanente; come nelle società nomadi, in quelle mobili (quasi) tutti i membri si spostano continuamente, ma nell'ultimo caso gli individui si spostano indipendentemente gli uni dagli altri, che rende impossibile quindi una relazione collettiva con il territorio fondata sull'esperienza dello spostamento comune.

Il quarto tipo, che possiamo chiamare sedentario, è misto. È una società dove la maggior parte dei membri passa la maggior parte della propria vita in un territorio specifico (non necessariamente quello di nascita). La residenza territoriale è l'elemento fondante attorno a cui sono strutturate le società sedentarie. Questo non significa che non possano esserci membri che risiedono fuori dal territorio o che tutti coloro che risiedono al suo interno siano automaticamente membri. Nelle società sedentarie, piuttosto, le frontiere territoriali portano a distinguere tra immigrati, emigrati e nativi, distinzioni che non esistono o che non possono neanche essere immaginate in società statiche, nomadi o mobili. A partire dall'introduzione dell'agricoltura, le società umane sono state tendenzialmente sedentarie. Propongo quindi di accettare la sedentarietà relativa come secondo contesto di sfondo per la democrazia.

È importante un chiarimento: in primo luogo, la distinzione tra i quattro tipi di società dipende dalla scala territoriale che si prende in considerazione. Se immaginiamo la massa terrestre del pianeta Terra come un singolo territorio, allora tutte le società umane sono state, sono e saranno statiche finché non colonizzeranno lo spazio extraterrestre o creeranno comunità isolate galleggianti in alto mare. Se riduciamo le unità territoriali di osservazione a una dimensione sufficientemente piccola, allora tutte le società sono state sempre mobili, in quanto gli esseri umani sono animali che migrano sempre, se i loro movimenti sono osservati per un periodo di tempo molto lungo. Se pensiamo invece a una scala geografica e temporale di medio raggio, allora le tipologie della mobilità umana sono cambiate molto nel tempo, soprattutto da statiche e nomadi a sedentarie, con livelli di mobilità che sono aumentati considerevolmente a partire dalla rivoluzione industriale. La discussione precedente sulla struttura dei confini come circostanza di democrazia suggerisce che una teoria normativa dovrebbe prendere come riferimento scale territoriali di medio raggio, che non comprendano né tutto il globo, né siano così piccole da rendere impossibili forme autonome di autogoverno territoriale. All'interno di questo medio raggio troveremo ancora svariati tipi di giurisdizione territoriale, dai grandi imperi e stati alle piccole città.

Quest'osservazione chiarisce che in uno scenario in cui la struttura delle comunità territoriali è sovrapposta a più livelli, il grado di mobilità che si può osservare dipende dal livello che si prende come riferimento e normalmente aumenta in modo significativo quando si scende dal livello statale a quello regionale o locale. Il motivo è che quelli che sono confini interni a un livello superiore, diventano confini esterni a un livello inferiore. Nelle città, infatti, le percentuali di immigrati ed emigrati rispetto alla popolazione sedentaria sono,

in media, molto più alte che nelle province o negli stati di cui fanno parte, in quanto ciò che lo stato considera migrazione interna, nelle città si aggiunge a ciò che lo stato classifica come migrazione internazionale. Si può dunque affermare, senza cadere in contraddizioni, che le comunità a più livelli sono allo stesso tempo fortemente sedentarie e relativamente mobili. La mia proposta normativa, secondo cui nelle comunità a più livelli la sedentarietà è una condizione di sfondo per la democrazia, va quindi applicata al livello più alto, o forte, di autogoverno. In uno stato federale, questo livello sarà quello federale; in un'unione di stati, questo potrebbe più facilmente essere il livello degli stati membri, piuttosto che quello dell'unione. La condizione di sedentarietà, dunque, non dovrebbe essere interpretata in maniera troppo rigorosa. Ho sostenuto in precedenza che la democrazia sarebbe difficile da sostenere in società "ipermobili", cioè quelle in cui, in qualsiasi momento e al livello più alto di autogoverno, una maggioranza di cittadini non è residente e la maggioranza dei residenti non ha la cittadinanza (Bauböck 2011b). Questo non significa che un alto tasso di mobilità, circoscritto al territorio di uno stato o a quello di un'unione di stati, danneggerà la democrazia in quella comunità.

In secondo luogo, è importante spiegare perché le distinzioni tra immigrati, emigrati e popolazioni sedentarie, e le proporzioni tra queste, sono normativamente salienti per la democrazia. Una ragione è data dalla necessità di stabilire la portata della giurisdizione territoriale sugli individui. Il concetto di territorio non è riferito alla terra come a un oggetto fisico, ma a uno spazio definito geograficamente all'interno del quale la potestà politica è esercitata sugli individui e le leggi sono a loro rivolte (Buchanan 2004; Stilz 2011; Angeli 2015). In una società ipermobile, le leggi territoriali sarebbero applicate principalmente a popolazioni transitorie la cui lealtà potrebbe essere indirizzata verso una comunità politica non-territoriale. Tra l'altro, se la maggioranza dei cittadini risiedesse fuori dalla comunità e i residenti mobili sfuggissero ai loro doveri legali semplicemente muovendosi tra le frontiere, i governi avrebbero allora forti incentivi a espandere la loro giurisdizione extraterritoriale, imponendo obblighi severi agli espatriati (tasse, per esempio)<sup>15</sup>, per compensare la loro perdita di controllo sulla

---

<sup>15</sup> Al riguardo, gli Stati Uniti sono un'eccezione tra le democrazie contemporanee, in quanto esercitano una giurisdizione globale relativamente alla tassazione sul reddito dei cittadini americani.

popolazione che risiede nel territorio; ciò potrebbe seriamente compromettere la rilevanza e la stabilità dei confini politici territoriali. Una seconda ragione è che la democrazia necessita anche di un senso di “proprietà” e appartenenza alla comunità politica. È difficile immaginare le popolazioni ipermobili alla stregua dei cittadini della comunità territoriale, i quali danno l'autorizzazione al governo a emanare ed eseguire le leggi cui essi stessi sono sottoposti. Se la popolazione di base è relativamente sedentaria, allora gli immigrati possono integrarsi nella società, mentre gli emigrati possono rimanere legati a essa anche attraverso le frontiere; se invece una popolazione di base è assente, sarà difficile instillare nelle popolazioni territoriali un senso di responsabilità rivolto al bene comune di tutta la comunità. I loro obblighi morali nei confronti dei coresidenti sarebbero gli stessi che hanno nei confronti di tutti gli esseri umani che vivono fuori dalle frontiere; inoltre, la condizione condivisa di soggezione al governo territoriale non basterà per generare dei reali doveri di solidarietà, partecipazione politica o anche solo di rispetto volontario della legge.

Come terzo punto, dovremmo riflettere su come collegare una condizione di sedentarietà relativa alle circostanze di democrazia, così come fatto per la giurisdizione territoriale. Da un lato, sia le società statiche che quelle nomadi, per definizione, non dispongono di opzioni di uscita significative e non risultano quindi particolarmente accoglienti per la diversità democratica e l'interazione tra uscita e contestazione. Le società ipermobili, d'altra parte, rendono difficile la creazione di giurisdizioni territoriali che si autogovernino autonomamente, oppure aumenteranno le probabilità che questa giurisdizione non sia territoriale, riducendo così la diversità interna. Ritengo dunque che le società relativamente sedentarie siano una condizione normativamente essenziale per la democrazia, anche se questa condizione non sempre è stata presente, può non comparire in alcune società contemporanee, e potrebbe sparire in un futuro mondo a elevata mobilità.

Un'ultima osservazione riguarda la relazione tra le due condizioni territoriali per la democrazia, che è simile alla relazione tra le due circostanze di democrazia. In entrambi i casi ho distinto elementi politico-istituzionali (confini e giurisdizione territoriale) da quelli sociali (diversità e sedentarietà relativa). E in entrambi i casi le due condizioni non sono indipendenti l'una dall'altra, ma operano insieme: i confini separano la diversità interna da una pluralità esterna di comunità politiche; la giurisdizione territoriale, invece, separa la mobilità interna dalla migrazione esterna, mentre la sedentarietà

relativa crea le condizioni entro le quali i cittadini possono collettivamente autorizzare e ritenere responsabile un governo territoriale.

Finora ho sostenuto che dovremmo pensare ai problemi posti dall'inclusione democratica assumendo che le democrazie abbiano confini di appartenenza così come di territorio. Non ho sostenuto che l'ingresso e l'uscita da questi confini debbano essere controllati, né che questi due tipi di confini debbano corrispondere. Intendo anzi respingere entrambe queste tesi nella quarta parte di questo lavoro: a livello locale, le comunità democratiche hanno generalmente frontiere territoriali aperte e uno schema d'inclusione basato esclusivamente sulla residenza, che significa che i confini di appartenenza e quelli territoriali più o meno coincidono, mentre a livello statale la migrazione provoca discrepanze tra le frontiere territoriali e i confini di appartenenza, creando gruppi di cittadini non-residenti all'estero e residenti non-cittadini all'interno. Le premesse di sfondo che ho esposto sono piuttosto deboli. Forniscono una descrizione minimale del mondo così com'è e di come dovremmo immaginare che rimarrà, anche per soddisfare gli scopi della teoria ideale. Questo sfondo serve perché i principi di inclusione possono valere solo se e quando ci sono confini che consideriamo almeno potenzialmente come legittimi. La distinzione tra le circostanze e i contesti della democrazia è utile a un'ulteriore fine: mentre i principi d'inclusione dovrebbero solo presumere le circostanze della democrazia, norme più specifiche di appartenenza democratica dipendono dai contesti che sono cambiati nel corso della storia umana e che potrebbero ancora cambiare in futuro.

### 3. PROPOSITI DELL'INCLUSIONE DEMOCRATICA

Ora che ho tratteggiato gli elementi di sfondo di una teoria dell'inclusione democratica, è il momento di passare ai contenuti. L'inclusione non si riferisce meramente all'attraversamento di un confine, ma implica anche una relazione di corrispondenza tra una rivendicazione individuale o collettiva e un proposito associativo. Effettivamente, non diciamo che i criminali condannati sono "inclusi" in una prigione, o che i conquistatori sono "inclusi" nella società che colonizzano perché in questi casi non c'è corrispondenza tra rivendicazioni di inclusione e propositi.

Mi soffermerò un poco su quest'idea, senza però elaborarne un'analisi concettuale esauriente. Il termine inclusione richiede, tecnicamente, solo un



agente – il soggetto che include – mentre l'oggetto che viene incluso può essere sia un agente che una cosa. Un filosofo può includere un argomento particolare nella sua analisi, uno stato può includere un territorio nella sua giurisdizione. Al contrario, l'inclusione *democratica* prevede un soggetto agente da entrambe le parti, ovvero chi è incluso e chi include.

Questa capacità d'azione non deve essere per forza espressa attraverso un atto di consenso. Le famiglie, gli stati e la maggior parte delle comunità religiose includono coloro che sono nati al loro interno senza chiederne il consenso. In ognuno di questi casi, l'inclusione è basata sulla nozione di "diritto di nascita". Il termine "diritto" chiarisce subito che ci si sta riferendo a una rivendicazione. L'altro agente nella relazione è l'associazione o collettività che include. Una condizione necessaria per parlare di inclusione è che questa abbia un fine che sia anche perseguito dall'associazione. Dove le regole per l'inclusione sono istituzionalizzate, queste rifletteranno il proposito dell'associazione, e l'aderenza a esse determinerà quali gruppi o individui possono essere inclusi. Una chiesa ammetterà nuovi membri in base alla loro adesione alla dottrina e al loro contributo alla vita della congregazione, un'associazione sportiva in base alle loro abilità, o alla loro volontà di contribuire al suo finanziamento e alle sue attività.

La capacità d'azione non richiede neanche un consenso esplicito da parte di chi include. Per illustrare la differenza tra metodi automatici e consensuali d'inclusione, sarà utile considerare il contrasto tra l'acquisizione della cittadinanza per diritto di nascita, generalmente automatica, e la naturalizzazione, che prevede una richiesta. Discuterò di questo contrasto, e del ruolo che svolge, nella quarta parte. Qui m'interessa il proposito generale delle comunità democratiche, cioè quello di conferire legittimità all'autorità politica. La mia idea è che i principi di inclusione democratica specifichino una relazione tra un gruppo o un individuo che rivendica l'inclusione e una comunità politica che spera di ottenere legittimità democratica per le sue decisioni e istituzioni. Le rivendicazioni d'inclusione e gli scopi devono corrispondere in modo tale che soddisfare le prime sia visto come contribuire ai secondi.

Nel resto del capitolo elaborerò una concezione normativa di democrazia che si fonda su tre principi d'inclusione distinti, ognuno dei quali ricopre un ruolo preciso ai fini della legittimazione e opera entro un perimetro definito. I principi sono quelli di includere tutti gli interessi toccati, di includere tutti quelli sottoposti alla legge e tutti coloro che hanno un interesse legittimo (*stakeholder*) nell'appartenenza. Diversamente da molti teorici politici che si

occupano dei problemi democratici posti dai confini<sup>16</sup>, ritengo che i tre principi differiscano in quanto a portata perché si riferiscono a tre diverse rivendicazioni d'inclusione. Coloro i cui interessi sono toccati da una decisione hanno un diritto democratico all'inclusione dei propri interessi nel processo decisionale e d'implementazione. Coloro che sono sottoposti alla giurisdizione di una comunità politica possono legittimamente rivendicare, da un punto di vista democratico, il loro diritto a un'eguale protezione legale. Coloro che, infine, hanno un interesse legittimo a partecipare all'autogoverno di una particolare comunità, hanno il diritto democratico di essere riconosciuti come cittadini.

Immaginare la portata territoriale di ognuno di questi tre principi d'inclusione come cerchi concentrici può sembrare una buona soluzione, dove quello degli interessi colpiti sarebbe il più ampio mentre le rivendicazioni di cittadinanza avrebbero il perimetro minore. Se questo sembra plausibile è perché molte decisioni politiche hanno delle ricadute anche al di fuori dei confini di giurisdizione e, per di più, i paesi d'immigrazione contengono spesso molti non-cittadini che sono sottoposti alle leggi più o meno come i cittadini. Questa immagine dei cerchi concentrici è però anche fuorviante. I migranti internazionali sono cittadini dei loro stati di origine e, al giorno d'oggi, in buona parte conservano i loro diritti di partecipazione politica e rappresentanza nei loro paesi, rimanendo però solo lievemente toccati dalle decisioni prese dai loro governi, così come lieve è la soggezione alle leggi di questi ultimi. C'è qualche giustificazione per tracciare confini di appartenenza più o meno larghi di quelli che risulterebbero dai principi degli interessi toccati e della soggezione alla legge? A questo dubbio risponderò nella quarta parte. La questione diventa però meno oscura se consideriamo che anche all'interno delle giurisdizioni territoriali delle democrazie rappresentative, le decisioni sono prese in nome dei cittadini, ma spesso coinvolgono gli interessi di un sottogruppo specifico molto più di quelli del resto della cittadinanza. Per esempio, immaginiamo una legge che imponga alle scuole pubbliche un certo curriculum. Se la legge ha semplicemente un impatto sulle regole, ma non uno fiscale, allora i cittadini anziani senza figli difficilmente potranno sostenere che i loro interessi sono stati colpiti allo stesso modo di quelli dei cittadini in età scolare e dei loro genitori; ciononostante i voti di anziani e

---

<sup>16</sup> Cfr Owen (2012) per un'eccezione.

genitori avranno ugual peso in un ipotetico referendum (o in un'elezione parlamentare) che pone il tema come quesito, mentre i giovani minorenni, che sono quelli più colpiti dalla norma, non verranno rappresentati direttamente in questa decisione.

In lavori precedenti (Bauböck 2007, 2009a, 2009b, 2015b) ho sostenuto che i principi di tutti gli interessi colpiti (*Aai* – *All Affected Interests*) e di tutti coloro che sono sottoposti alla coercizione (*Asc* – *All Subject to Coercion*) sono interessanti da un punto di vista morale, ma presentano due problemi. Non possono risolvere il problema democratico dei confini, perché i confini che ne risulterebbero sarebbero necessariamente indeterminati e instabili<sup>17</sup>, e sono indifferenti al tipo di comunità politica, nel senso che giustificherebbero i medesimi principi d'inclusione sia che ci si trovi in comunità statali, regionali o locali, le quali prevedono diversi principi di appartenenza. Ho messo a confronto questi due e altri principi d'inclusione democratica con il principio d'includere tutti gli *stakeholder* di cittadinanza (*Acs* – *All Citizens Stakeholders*), che è sufficientemente determinato nelle sue implicazioni pratiche e abbastanza flessibile da prevedere diversi principi d'inclusione a seconda del tipo di comunità politica. Questa tesi era in un certo senso asimmetrica, poiché era quasi esclusivamente dedicata alla difesa dell'*Acs* in quanto principio più adatto a stabilire chi dovesse diventare cittadino. Vorrei ora dedicarmi invece agli altri due principi, l'*Aai* e l'*Asc*, e al perché questi completano l'*Acs*. Mostrerò però anche che l'*Aai* e l'*Asc* non sono altrettanto efficaci se considerati come norme che siano autonomamente in grado di rispondere a tutti i tipi di rivendicazioni d'inclusione.

### *3.1 Inclusione di tutti gli interessi toccati (Aai)*

Per ogni principio è necessario specificare ulteriormente la portata (includere chi?) e il campo (includere entro cosa?). In merito alla portata, l'*Aai* può essere interpretato in due modi alternativi: il principio si riferisce agli interessi effettivamente toccati, o a quelli potenzialmente toccati? Robert Goodin sostiene che la prima interpretazione sia illogica: «Quali interessi e di chi saranno toccati da una decisione concreta dipende proprio dal tipo di decisione che viene presa» (Goodin 2007, 52). Dal suo punto di vista, gli interessi saranno toccati «non solo dal modo di agire che è stato effettivamente scelto», ma anche dalla gamma di

---

<sup>17</sup> Cfr. anche Benhabib (2011, cap. 8).

modi di agire alternativi da cui questa modalità specifica è stata scelta (ivi, 54). Conclude poi che «[l'] appartenenza al *demos* [cioè tutti coloro che hanno diritto di voto] deve essere estesa a ogni interesse che sarebbe probabilmente toccato da ogni possibile decisione proveniente da ogni possibile programma» (ivi, 61-62).

Questa interpretazione dell'Aai assume, ma non spiega, perché l'interesse a stabilire l'agenda politica dovrebbe essere rilevante ai fini dell'inclusione democratica. Se riteniamo il potere di stabilire l'agenda politica come principale potere di un legislatore, allora solo coloro che hanno un diritto ad autorizzare questo legislatore possono avere un interesse legittimo a stabilire l'agenda politica. L'idea di Goodin che solo un *demos* globale possa essere legittimo deriva così da un'interpretazione poco plausibile perché troppo estensiva dell'Aai, la quale inserisce la conclusione già nella premessa. Il principio d'includere tutti gli interessi potenzialmente colpiti assume fin dall'origine l'esistenza di un *demos* globale i cui membri hanno un legittimo interesse a partecipare o a essere rappresentati nel processo di formazione di un'agenda politica globale. Un'interpretazione democraticamente plausibile dell'Aai deve invece riferirsi agli interessi relativi alla scelta tra decisioni alternative basate su un programma già stabilito (Owen 2012).

La teoria di Goodin può essere poco plausibile nelle sue conseguenze, ma è senz'altro ragionevole: i membri di un *demos* che si autogoverna (o i rappresentanti che questi eleggono) devono possedere i poteri di stabilire l'agenda politica, invece che solo quello di scegliere da un'agenda già stabilita. Se l'Aai è il solo principio valido per determinare l'appartenenza a un *demos*, allora tutti coloro i cui interessi sono toccati da ogni possibile decisione derivante da ogni possibile programma devono essere inclusi nel *demos*. Un *demos* con poteri di stabilire la sua agenda politica deve quindi avere portata globale. Per respingere questa conclusione dobbiamo o adottare una concezione di democrazia più tenue, dove il *demos* non ha poteri di stabilire la sua agenda politica e quindi non si autogoverna, oppure dobbiamo respingere la tesi secondo cui l'Aai è il principio d'inclusione più adatto per determinare l'appartenenza a un *demos*. Proporrei di non distaccarci da una nozione forte di democrazia e abbandonare la tesi secondo cui l'Aai sia il principio d'inclusione che contiene tutto.

Se accettiamo le circostanze della democrazia e la struttura plurale dei confini politici, allora il potere fondamentale di stabilire l'agenda politica (anche agende politiche globali) può solo appartenere a *demos* particolari a livello inferiore a quello globale. Fin dal principio vi sarà una distinzione tra chi ha il potere di stabilire il programma politico e coloro i cui interessi ven-

gono toccati dalle decisioni politiche. Gli “esterni” i cui interessi sono toccati sono coloro che soffrono o beneficiano di una decisione politica senza appartenere al gruppo i cui membri hanno un legittimo interesse a stabilire l'agenda politica in un *demos* che si autogoverna. Gli interessi toccati degli esterni sono, per definizione, interessi effettivamente colpiti, poiché altrimenti non vi sarebbe un confine esterno di alcun tipo che distingua un *demos* che si autogoverna da coloro che questo può toccare con le sue decisioni.

La distinzione tra interessi colpiti degli esterni e degli interni è piuttosto ovvia se si considera che alcuni tra gli interessi più rilevanti che un governo democratico deve tenere da conto derivano unicamente dall'esistenza di territori politici e istituzioni di governo. Questo semplice fatto illustra anche perché l'azione di governo ha un impatto sugli interessi di coloro che risiedono permanentemente all'interno del territorio molto più profondo di quello che ha su coloro che ne vivono al di fuori. Le comunità politiche, dunque, non andrebbero viste come unicamente incaricate di curare gli interessi che esistono prepoliticamente, cioè prima o indipendentemente dal sorgere di confini politici e giurisdizione territoriale.

Pur respingendo la tesi di Goodin, secondo cui il tentativo di limitare l'inclusione democratica agli interessi effettivamente toccati sarebbe illogico, David Owen (2012) sottolinea come un principio degli interessi effettivamente toccati non debba essere interpretato in modo così rigido da includere solo gli effetti delle decisioni effettivamente prese. Il compito di individuare gli interessi toccati va affrontato durante il processo decisionale, quindi non solo dopo che la decisione è stata presa. Questo punto chiarisce anche dove gli interessi toccati abbiano diritto di essere inclusi: nel processo di deliberazione che precede la decisione e non nel processo d'implementazione che ne consegue. In altre parole, gli interessi effettivamente toccati hanno diritto di espressione. Devono essere ascoltati e presi in considerazione da coloro che decidono; costituiscono il pubblico di riferimento per le decisioni politiche<sup>18</sup>. Coloro i cui interessi sono toccati dalle decisioni democratiche, che siano cittadini, sottoposti alla giurisdizione o completamente fuori da essa, hanno diritto di chiedere che le

---

<sup>18</sup> In modo simile, Seyla Benhabib sostiene che il principio del discorso di Habermas (secondo cui sono valide solo le norme che incontrano l'approvazione di tutti coloro che sono coinvolti in quanto partecipanti a un discorso politico) «sia un principio di giustificazione morale e politico; non per delineare la portata dell'appartenenza democratica» (Benhabib 2011, 160).

decisioni siano giustificate in modo da rispettarli in quanto fonti autonome di rivendicazioni legittime (Forst 2012; Owen 2011, 2012).

Senza dubbio, l'attuale ordine internazionale basato sugli stati è profondamente imperfetto da questo punto di vista. È, infatti, concepito in modo tale da ridurre il dovere degli stati di giustificare le proprie decisioni al di fuori delle frontiere territoriali e dei confini di cittadinanza, soprattutto nei confronti di coloro che ne sono toccati. Al massimo, si può dire che implichi un dovere di giustificazione nei confronti di altri stati; in questo modo, la rappresentanza degli interessi toccati degli esterni dipende quindi dal loro essere rappresentati efficacemente da un governo che abbia anche il potere di affrontare le autorità dello stato che ha preso la decisione contestata. Inoltre, i meccanismi di rappresentanza intergovernativa degli interessi toccati degli esterni operano in molti casi solo *ex-post*, piuttosto che durante il processo decisionale e non soddisfano quindi la condizione secondo cui gli interessi effettivamente toccati devono essere ascoltati prima che la decisione sia presa. Se l'inclusione degli interessi toccati è un requisito della legittimità *democratica*, allora le mancanze del sistema statale internazionale, che non è di per sé strutturato democraticamente, non sono una scusa che autorizza le comunità democratiche a ignorare gli interessi di coloro che si trovano fuori dalla giurisdizione. Questo compito, invece che essere delegato a un *demos* globale, dovrebbe essere visto come un obbligo morale che ogni comunità deve rispettare ogni volta che le sue decisioni avranno, con molta probabilità, un impatto esterno di rilievo<sup>19</sup>.

Ci sono vari modi di mettere in pratica questo compito, e le consultazioni intergovernative e le negoziazioni sono solo uno di questi. Una seconda, e sempre più rilevante, soluzione per un governo è quella di partecipare alla creazione di istituzioni di *governance* regionali o globali che si occupano di temi che sistematicamente hanno effetti che travalicano i confini giuri-

---

<sup>19</sup> Questa norma può essere letta come estensione dell'art. 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, che stabilisce il diritto «[...] di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere». Essa amplia il diritto di ottenere informazioni fino a prescrivere doveri corrispondenti dei governi di fornire informazioni e di soppesare gli interessi colpiti degli esterni (comunicazione personale di David Owen). Come sottolineato da Seyla Benhabib, la realizzazione concreta di tali doveri dipende in larga misura dalla presenza di pubblici dialoganti (normalmente promossi da gruppi di attivisti nella società civile) che rappresentino gli interessi colpiti degli esterni entro le comunità democratiche (Benhabib 2004).

sdizionali, come il cambiamento climatico, la protezione dei rifugiati o la persecuzione dei crimini contro l'umanità<sup>20</sup>. La terza soluzione è quella di rappresentare direttamente gli interessi toccati degli esterni nel processo decisionale stesso.

Per fare ciò, per esempio, si potrebbero istituire dei referendum transfrontalieri su temi come l'apertura o meno delle centrali nucleari situate in prossimità delle frontiere internazionali. Da notare, in ogni caso, che un referendum transfrontaliero presuppone due *demos* separati e legittimamente costituiti da entrambi i lati delle frontiere. Una maggioranza semplice in un referendum che coinvolge due comunità, in cui ogni voto è contato ugualmente da ogni lato della frontiera, non è una soluzione auspicabile, dal momento che il risultato favorirebbe i cittadini della comunità più numerosa. Creare invece due elettorati di uguale dimensione da entrambi i lati della frontiera richiederebbe decisioni sui confini altamente arbitrarie e non soddisferebbe in ogni caso i criteri democratici di legittimità, poiché non vi sarebbero legislatori eletti che fossero responsabili di fronte agli elettori dell'implementazione delle loro decisioni. Una procedura ragionevole richiede maggioranze separate in entrambe le comunità. Il criterio decisionale può variare a seconda della natura del problema in questione, ma quello più plausibile prevede che qualunque nuova politica che abbia un impatto rilevante sull'altra comunità sia appoggiata da maggioranze in entrambe le comunità. Concedere il diritto di veto su una scelta normativa ai cittadini di uno stato confinante è una proposta che difficilmente otterrà sostegno politico. Quello che conta, in ogni caso, è che fare ciò non porti a una fusione dei due *demos* in un singolo *demos* preposto all'amministrazione di problemi specifici, ma permetta di mantenere le loro identità di comunità politiche separate che si autogovernano.

Il progetto più ambizioso è quello di includere gli interessi effettivamente toccati nel processo decisionale stesso, facendoli rappresentare da delegati speciali con diritto di voto nelle assemblee legislative. Matthias Koenig-Archibugi suggerisce uno schema di rappresentanza degli interessi toccati degli esterni dove, in ogni parlamento nazionale, vi siano delegati eletti da tutti i non-residenti, i cui seggi sarebbero assegnati proporzionalmente alla percentuale di

---

<sup>20</sup> Cfr. Kuper (2004), Bohman (2007), McDonald (2008) per una rassegna delle proposte relative a come progettare democraticamente istituzioni di governance globale così che siano sensibili agli interessi esterni colpiti.

reddito mondiale sotto controllo di quello stato. Siccome tutti gli esseri umani sarebbero ugualmente toccati dalle norme che stabiliscono le modalità della loro rappresentanza esterna in ogni *demos* specifico, egli aggiunge a questa proposta un'assemblea costituzionale eletta globalmente che determini queste norme (Koenig-Archibugi 2012). Operando una distinzione tra gli individui con diritti di cittadinanza pieni e uguali che sono sottoposti a coercizione, e gli individui esterni con cittadinanza parziale i cui interessi sono colpiti (ivi, 462), questo modello cerca di bilanciare la nozione di *demos* globale costituito dagli interessi toccati con i diritti di autogoverno di *demoi* particolari. Non è però chiaro come gli interessi colpiti degli esterni possano essere coinvolti nell'autogoverno di ogni *demos* senza così compromettere il concetto stesso di autogoverno. La proposta di Koenig-Archibugi mira a ottenere simultaneamente l'inclusività delle opzioni e l'inclusività dell'agenda politica. Detto ciò, se il potere di stabilire l'agenda politica è riservato ai membri di un *demos* che si autogoverna, permettere allora ai delegati degli esterni, i cui interessi sono colpiti, di partecipare alla determinazione dell'agenda, invece che lasciare loro influenzare le decisioni attraverso la deliberazione, genera un eccesso di inclusività per quanto riguarda l'appartenenza.

Distinguere tra le due sfere d'inclusione potrebbe condurre a proposte istituzionali alternative, come mandati relativi a questioni specifiche per i rappresentanti degli esterni i cui interessi sono toccati, che permettano loro di prendere parte alle assemblee consultive. Anche garantire loro voti in decisioni legislative specifiche potrebbe ancora risultare compatibile con la separazione tra il potere di stabilire l'agenda e quello di scegliere tra le opzioni. Siccome adottano un modello sviluppato per le amministrazioni locali all'interno degli stati (Frey ed Eichberger 1999), tali soluzioni sono state a volte proposte come "*demoi* funzionali", ma questa terminologia è fuorviante se le questioni e le funzioni riguardo alle quali una decisione può essere delegata a tale "*demos*" sono esse stesse determinate da un *demos* circoscritto territorialmente con poteri d'agenda.

Come conclusione preliminare, ritengo dunque che le versioni dell'Aai che rispettano la pluralità delle comunità che si autogovernano come condizione di sfondo, non possano essere accettate come risposte esaurienti al problema democratico dei confini, poiché non forniscono un principio generale per la costituzione legittima di dette comunità e dei loro criteri d'inclusione.

I sostenitori dell'Aai hanno risposto a quest'obiezione, sostenendo che i principi di includere tutti coloro che sono sottoposti alla coercizione e tutti gli *stakeholder* di cittadinanza possano essere facilmente riformulati come



varianti particolari dell'Aai. L'idea è che l'Aai sia il modello che include tutti gli altri<sup>21</sup>. Secondo Goodin, ciò che è davvero rilevante per la costituzione di un *demos* sono gli interessi interconnessi (Goodin 2007, 49). Una strategia riduzionista includerebbe quindi semplicemente gli interessi che gli individui hanno riguardo alla protezione dei loro diritti da parte di un particolare governo, così come i loro interessi relativi all'appartenenza a una comunità particolare, tra quelle rivendicazioni che i governi devono identificare. Sebbene queste siano mosse logicamente coerenti, che portano a vedere l'Asc e l'Acs come due versioni speciali dell'Aai, esse nascondono le diverse considerazioni normative su cui ognuno di questi tre principi si regge. Preservare queste differenze è fondamentale per la democrazia e dovremmo quindi considerare i tre principi come complementari tra loro piuttosto che come versioni più o meno estese dello stesso principio.

È dunque importante chiarire che, come principio di inclusione democratica, l'Aai si riferisce specificamente agli interessi relativi alle *decisioni* legislative, piuttosto che a interessi riguardanti la protezione dei diritti da parte delle istituzioni di *governo*, o l'*appartenenza* a una comunità politica. Questi ultimi due tipi di interesse sono i campi di applicazione, rispettivamente, dei principi di Asc e Acs.

### 3.2. *L'inclusione degli individui soggetti a coercizione*

I governi democratici hanno delle responsabilità speciali nei confronti di chi governano. È richiesto che li trattino con uguale rispetto e sollecitudine (Dworkin 1977) e che tutelino i loro diritti e le loro libertà fondamentali. Questo è vero, perlomeno, per quanto riguarda tutte le versioni liberali della democrazia in cui vige uno stato di diritto. L'autorità di governo è per sua natura intrinsecamente coercitiva. Il principio dell'Asc incorpora l'idea che la legittimità democratica della coercizione governativa dipenda dal garantire uguali libertà a tutti coloro la cui autonomia il governo restringe.

Questo principio si discosta da quello dell'Aai per varie ragioni. Primo, distingue tra coloro che sono sottoposti alla coercizione governativa e coloro

---

<sup>21</sup> Robert Dahl menziona entrambi i principi (1989), anche se il suo discorso sembra più favorevole all'Asc (López-Guerra 2005; Owen 2012). Beckmann però ritiene che «vi sia un vastissimo consenso relativo al principio di “tutti gli interessi toccati”» (2009, 36) e sostiene che l'Asc sia fondamentalmente un'interpretazione legale dell'Aai (ivi, 47).

che non lo sono e riconosce particolari diritti di inclusione solo ai primi. Non tutti coloro i cui interessi sono toccati sono sottoposti alla coercizione. I governi sono legittimati ad applicare le leggi solo all'interno di una giurisdizione territorialmente limitata e, in una certa misura, anche nei confronti dei propri cittadini al di fuori del territorio. Gli sviluppi recenti della giurisprudenza sui diritti umani hanno attribuito alle corti nazionali una giurisdizione universale su di una limitata gamma di questioni, come i crimini contro l'umanità. Queste sono eccezioni che confermano la regola. Almeno a un primo impatto, la portata dell'Asc è limitata dalla portata della giurisdizione. In secondo luogo, l'Asc implica una più forte rivendicazione di uguaglianza. Come già spiegato, l'impatto delle decisioni democratiche sugli interessi degli individui non è uguale e varia da una decisione all'altra. Al contrario, l'Asc si riferisce alla soggezione alle istituzioni di governo piuttosto che all'esposizione a particolari decisioni legislative. I residenti di una particolare giurisdizione non sono toccati in maniera uguale dalle decisioni governative, ma – con qualche eccezione, come i diplomatici e i turisti – ugualmente sottoposti a coercizione governativa. Questo suggerisce, in terzo luogo, che l'ambito appropriato d'inclusione dell'Asc è la rappresentanza degli interessi relativi alla protezione dei diritti entro le istituzioni governative.

Il primo di questi elementi, la portata limitata dell'Asc, significa che il principio si adatta meglio dell'Aai alle circostanze e ai contesti territoriali della democrazia. Il problema dell'Asc in questo senso è però che favorisce sistematicamente i confini esistenti. Se le rivendicazioni di inclusione derivano dalla portata dell'attuale giurisdizione, allora l'Asc potrebbe risultare troppo incline a prendere per validi i confini così come sono tracciati.

Alcune decisioni prese dai governi non solo toccano gli interessi delle popolazioni esterne, ma le sottopongono in maniera significativa alla coercizione in un modo che fondamentalmente ne restringe l'autonomia. Questo è chiaramente vero a proposito degli interventi militari e spiega perché questi sono legittimi solo in casi di autodifesa o per ragioni umanitarie. In queste circostanze, il principio dell'Asc rifletterebbe le nostre convinzioni morali secondo cui gli stati che intraprendono queste forme di coercizione extragiurisdizionali hanno dei doveri speciali in merito all'ammissione dei rifugiati. Richiederebbe anche che le autorità militari che esercitano potere coercitivo in territorio straniero trattassero la popolazione civile del luogo con uguale rispetto e sollecitudine. Ma come può l'Asc render conto della nostra intuizione secondo cui l'occupazione americana del territorio tedesco dopo la

Seconda guerra mondiale è stata legittima, mentre un'annessione vera e propria sarebbe stata illegittima (Stilz 2011, 590-591)? La risposta ricorda che il principale dovere degli stati democratici che intraprendono interventi militari non è quello di includere; è un dovere di non-interferenza con il diritto della popolazione locale all'autogoverno<sup>22</sup>. Limitare i doveri protettivi dei governi democratici alle popolazioni che si trovano entro la loro giurisdizione è dunque necessario per evitare che il diritto all'autogoverno dei cittadini di comunità indipendenti sia ridotto.

Immaginate questo caso applicato ai contesti coloniali. Fino all'indipendenza nel 1962, l'Algeria era legalmente parte del territorio francese. Se l'Asc è interpretato come una rivendicazione di inclusione nella comunità, allora i soggetti coloniali in Algeria avevano un diritto all'uguale cittadinanza in Francia, piuttosto che all'indipendenza da questa. Un principio democratico di appartenenza deve collegare rivendicazioni d'inclusione individuale a rivendicazioni di autogoverno collettivo, in modo da evitare uno *status quo* che favorisca a priori delle frontiere territoriali tracciate illegittimamente e dei confini giurisdizionali ingiusti.

Condivido quindi la conclusione di Anna Stilz secondo cui le rivendicazioni territoriali degli stati devono riferirsi a una relazione tra popolazione e territorio che sia concettualmente precedente. Stilz però ricade su una visione statista del principio Asc quando definisce la nozione di popolo come conseguenza di «una storia di cooperazione politica comune realizzata condividendo uno stato (legittimo o meno) nel recente passato» e la capacità politica del gruppo «di ricostituire e sostenere uno stato legittimo sul proprio territorio oggi» (Stilz 2011, 591). L'implicazione pare essere che le colonie che non sono precedentemente esistite come stati fallirebbero il test di storia politica e l'Algeria non avrebbe così un diritto all'indipendenza; semmai, uno all'inclusione nello stato francese. Stilz vorrebbe evitare questa conclusione e riconosce che «anche se un gruppo ha condiviso solo uno stato illegittimo nel passato, può comunque essere definito popolo se quella storia comune, unita ad altre attività condivise, ha determinato la sua capacità politica di mantenere uno stato legittimo al giorno d'oggi» (ivi, 592). Questa correzione *ad hoc* rimane però legata alla logica

---

<sup>22</sup> È un dovere negativo di non-interferenza piuttosto che un dovere positivo di creare le condizioni per l'autogoverno, dal momento che gli stati democratici non possono promuovere la transizione verso la democrazia come un legittimo obiettivo degli interventi militari.

dell'Asc, rendendo le rivendicazioni di autogoverno interamente dipendenti da un'antecedente soggezione a uno stato: «solo una storia [comune] di condivisione dello stato dimostra l'esistenza dei vincoli morali che sostengono l'autorità politica» (ivi, 593). Questo modo di ragionare è pericoloso per le popolazioni indigene, che non passerebbero né il test storico, né quello di capacità, dato che le loro rivendicazioni di autodeterminazione territoriale non dipendono né da una storia, né da una capacità dimostrata di vivere in uno stato indipendente. Stilz ha ragione a insistere sulla necessità di una definizione di popolo al fine di poter giustificare rivendicazioni di giurisdizione territoriale, ma le sue idee rimangono troppo legate allo stato, sia retrospettivamente (test di storia politica), sia in prospettiva (test della capacità politica). Ciò che invece serve per evitare l'oppressiva sovrainclusività dell'Asc è una precedente concezione di appartenenza politica che leghi le rivendicazioni individuali d'inclusione a rivendicazioni collettive di autogoverno, e la concezione di una comunità politica che non sia limitata agli stati sovrani.

Consideriamo ora il raggio d'inclusione dell'Asc in contesti dove i presenti confini giurisdizionali possono essere reputati legittimi. Se l'uguale protezione deve essere accordata a tutti entro la giurisdizione dello stato, la portata territoriale è da interpretarsi con un certo grado di flessibilità. Il dovere di uguale protezione nei confronti di tutti coloro che sono situati entro la giurisdizione richiede di misurare l'impatto che la soggezione a una legislazione coercitiva ha sulla libertà degli individui. Se i turisti possono essere tenuti fuori dal discorso, già i migranti temporanei possono essere esposti a restrizioni significative della loro autonomia, specialmente quando non godono della stessa libertà di movimento e delle stesse protezioni legali di cui godono i residenti permanenti. L'Asc senz'altro protegge i cittadini e i residenti che si trovano temporaneamente al di fuori della giurisdizione, come anche coloro che sono dovuti emigrare forzatamente, costretti da un precedente regime non-democratico. In questi casi, la situazione degli individui è profondamente segnata dalla soggezione alla coercizione che hanno subito nel passato e ciò crea un dovere persistente di proteggere i loro diritti<sup>23</sup>. La situazione dei cittadini emigrati che vivono permanentemente all'estero è meno chiara da questo punto di vista. Nel caso standard, i loro interessi saranno toccati

---

<sup>23</sup> Cfr. Bauböck (2007) e Owen (2010) per la tesi secondo cui anche gli assenti temporanei e le persone costrette a emigrare dovrebbero avere diritto di votare.

da norme riguardanti la protezione diplomatica e consolare, il loro diritto di ritorno, i loro diritti di proprietà e doveri di tassazione nei loro paesi d'origine. Ciononostante, essi non sono sottoposti integralmente all'ordine legale di questi paesi. Claudio López-Guerra sostiene perciò che gli emigranti di lungo periodo dovrebbero perdere la cittadinanza e diritti di voto nel paese d'origine (2005), mentre David Owen sostiene che essi rimangano sottoposti a quelle leggi relative al loro stato di cittadini all'estero così come al generico ordine costituzionale e che abbiano quantomeno un diritto di partecipazione ai referendum costituzionali (2010). La mia posizione è che l'Asc non riesce a fornire un fondamento solido per lo *status* di cittadinanza, ma solo per qualche forma di appartenenza parziale per gli emigrati di lungo periodo e i loro discendenti nati all'estero. Le loro rivendicazioni possono essere meglio comprese se si adotta la prospettiva degli *stakeholder* di cittadinanza, da applicare al contesto specifico della cittadinanza nel sistema statale internazionale.

Molti teorici dell'Asc invocano il principio non solo per stabilire chi abbia un diritto all'uguale protezione, ma anche allo *status* di cittadinanza e al voto. Queste due sono domande diverse, le risposte alle quali non devono per forza derivare dal medesimo principio d'inclusione. La distinzione è resa esplicita nella prima sezione del 14° emendamento della Costituzione americana:

Tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti, e sottoposte alla loro giurisdizione, sono cittadini degli Stati Uniti e degli Stati in cui risiedono. Nessuno stato può emanare o implementare legge alcuna che limiti i privilegi e le immunità dei cittadini degli Stati Uniti; così nessuno Stato è autorizzato a privare una persona della vita, della libertà o della proprietà senza un giusto processo legale; né è autorizzato a privare alcuna persona entro la sua giurisdizione dell'eguale protezione della legge.

La “clausola di cittadinanza” del 14° emendamento specifica una serie di regole che determinano chi sono i cittadini della comunità. Queste sono il diritto di nascita territoriale, la naturalizzazione e la connessione tra cittadinanza statale e federale. Include anche una condizione di “soggezione alla giurisdizione” che nel passato è stata invocata in modo restrittivo per revocare la cittadinanza ai cittadini americani naturalizzati che hanno acquisito lo stato di residenti permanenti all'estero. Dopo la Seconda guerra mondiale, la Corte Suprema degli Stati Uniti ha reinterpretato il 14° emendamento in modo tale che la cittadinanza americana possa essere persa solo attraverso abbandono o rinuncia volontaria (Aleinikoff 1986; Weil 2013). Inoltre, se

i «privilegi e le immunità» si riferiscono specificamente ai cittadini, le due clausole seguenti parlano di persone invece che di cittadini. La distinzione è voluta e significativa: equo processo e uguale protezione da parte della legge sono dovute a tutte le persone che si trovino all'interno della giurisdizione americana, non solo a coloro che la prima clausola identifica come cittadini americani. Viceversa, non tutti coloro che hanno diritto a un equo processo e a un'uguale protezione possono per questo legittimamente rivendicare un diritto di cittadinanza.

Questo non è ancora un argomento normativo definitivo. In primo luogo, non c'è ragione di prediligere la Costituzione americana come fonte autorevole per interpretare i principi dell'inclusione democratica rispetto ad altre costituzioni o documenti legali internazionali. Secondariamente, le regole che vengono elencate nella clausola di cittadinanza rappresentano meccanismi legali piuttosto che principi normativi. È quindi ancora necessario individuare delle ragioni normative che spieghino perché chi ha diritto a un'uguale protezione non per questo ha anche un diritto alla cittadinanza. La questione verrà affrontata nella prossima parte, che riguarda gli *stakeholder* di cittadinanza.

È però ancora utile soffermarsi sul campo d'inclusione dell'Asc e su quei compromessi istituzionali che permettono di rintracciare gli interessi di coloro che sono sottoposti alla coercizione. Il diritto a un'uguale protezione nasconde un potenziale problema: non spiega cioè su quali basi coloro che sono sottoposti al potere coercitivo dei governi democratici possano confidare nel fatto che questi ultimi proteggeranno la loro libertà.

La risposta democratica alla classica domanda: "Chi controlla i controllori?" dev'essere: coloro che sono controllati dai controllori. Perché sia di stampo democratico, la protezione dei diritti attraverso le istituzioni di governo deve includere il diritto di contestare l'autorità e le decisioni del governo. In altre parole, le istituzioni democratiche non solo devono fornire uguale protezione a coloro che vi sono sottoposti, ma devono anche offrire delle vie per facilitare la contestazione.

La versione contemporanea del repubblicanesimo, chiamata "neoromana", che ha come esponenti di spicco lo storico Quentin Skinner e il teorico politico Phillip Pettit, offre una solida base normativa per questa interpretazione dell'Asc. Pettit ha sottolineato l'importanza della contestabilità come condizione per la non-dominazione. Distingue inoltre tra controllo "autoriale" ed "editoriale" dei governi e tende a prediligere quest'ultimo: «Il Governo sarà autorialmente controllato dalla collettività del popolo grazie a intese

elettorali, da cui saranno decise le questioni rilevanti tramite plebisciti o da rappresentanti scelti per selezionarle. E il governo sarà editorialmente controllato dal popolo tramite accordi di stampo generalmente contestatorio» (Pettit 2006, 3). Entrambi i tipi di controllo sono rilevanti per la legittimità democratica, ma la collettività del popolo che li esercita non è necessariamente la stessa. La rivendicazione normativa su cui si basa il diritto di contestare le istituzioni di governo discende direttamente dall'esservi sottoposti in maniera coercitiva, mentre non è così riguardo alla rivendicazione di essere inclusi nel *demos* che esercita "controllo autoriale". Inoltre, lo stesso termine "controllo" è in qualche modo fuorviante nell'ultimo contesto, in quanto i governi necessitano di autorizzazione tramite voto popolare prima di poter esercitare il potere che sarà poi controllato dal popolo.

La teoria di Pettit è in un certo senso in controtendenza rispetto ad altre correnti repubblicane, come quella di Rousseau e Kant, Arendt o Habermas, che hanno messo in luce la connessione tra autogoverno individuale e collettivo. L'interesse esclusivo di Pettit per il concetto di dominazione, definito come vulnerabilità all'interferenza arbitraria che non si occupa di rintracciare gli interessi degli individui (Pettit 1997, 2012), rischia di trascurare l'ideale regolatore della sovranità popolare e la sua – sempre imperfetta – realizzazione tramite procedure democratiche per eleggere – invece che per controllare – i governi. A causa di queste lacune, il repubblicanesimo neoromano pare una prospettiva in qualche modo limitata come dottrina esaustiva dell'inclusione democratica, ma allo stesso tempo è una teoria affine al principio Asc, al quale riesce a fornire un adeguato sostegno normativo. Nonostante il modo in cui Pettit descrive la dominazione sembri compatibile con l'Aai, la vulnerabilità all'interferenza arbitraria è conseguenza dell'esposizione a un governo coercitivo, piuttosto che alle externalità negative di decisioni particolari.

A differenza della rappresentanza degli interessi toccati degli esterni nelle decisioni e deliberazioni politiche, gli strumenti istituzionali per garantire l'uguale protezione dalla legge e uguali opportunità per la contestazione sono piuttosto convenzionali e non richiedono di essere inventati *ex novo*. Questi includono la protezione costituzionale dei diritti fondamentali e il controllo giudiziario della legge ordinaria da parte delle corti costituzionali; procedure istituzionalizzate di reclamo e contestazione per gli individui presso i tribunali, nonché organi civili di controllo e, infine, il diritto di contestare i governi e le loro decisioni tramite discorsi e attività politiche.

Pensando all'inclusione, la domanda importante riguarda chi debba essere protetto e avere accesso alle opportunità di contestazione. Se la risposta è: tutti coloro che sono sottoposti alla giurisdizione del governo, allora cittadini e non-cittadini residenti devono godere degli stessi diritti in ugual misura. Non è solo il 14° emendamento a sostenere ciò. In Europa, un principio di non-discriminazione sulla base della nazionalità relativo alla protezione dei diritti fondamentali è incluso sia nella Convenzione Europea dei Diritti Umani (Cedu) che nel diritto dell'UE<sup>24</sup>. La portata di questa protezione è però sempre contestata. Relativamente ai diritti di contestazione, le norme che limitano i diritti di associazione e l'attività politica degli stranieri erano molto comuni durante il xx secolo e perdurano in alcuni paesi europei contemporanei in merito ai diritti di appartenenza ai partiti politici<sup>25</sup>.

Secondo alcune interpretazioni però, la portata dell'Asc è ancora maggiore di così. Arash Abizadeh sostiene che i controlli sull'immigrazione siano coercitivi nei confronti dei non-cittadini non-residenti, al punto tale da conferire loro un diritto di essere inclusi nel *demos* al fine di produrre leggi d'immigrazione legittime (Abizadeh 2008, 2010). L'idea che gli esclusi abbiano un diritto di partecipazione nella produzione delle stesse leggi che li escludono è un buon esempio di come le versioni standard del problema democratico dei confini possano dare origine a paradossi<sup>26</sup> sconcertanti. David Miller, rispondendo ad Abizadeh, sostiene che i potenziali immigrati non sono sottoposti a coercizione se i controlli sull'immigrazione si limitano a rimuovere un'opzione dalla loro gamma di destinazioni possibili (Miller 2010). Accettando la risposta di Miller, si può rimanere fedeli all'Asc senza che ne consegua che i controlli sulla migrazione sottopongano il resto il mondo alla coercizione e generino così un *demos* globale il cui interesse specifico sia di regolare l'immigrazione.

Ciononostante, anche seguendo l'interpretazione di Miller, grandi numeri di migranti effettivi, e non potenziali, potrebbero sostenere di essere sottopo-

---

<sup>24</sup> Ehr art. 14, Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, art. 21.

<sup>25</sup> Secondo l'edizione 2015 del Migrant Integration Policy Index, «tutti gli 11 paesi UE dell'Europa Centrale e la [Turchia] negano agli stranieri non-UE alcune delle loro libertà politiche fondamentali, come quella di iscriversi a un partito o fondare un'associazione politica» (<http://www.mipex.eu/political-participation>, ultimo accesso 22 luglio 2015).

<sup>26</sup> Cfr. anche il mio breve discorso in Bauböck (2015b).



sti alla coercizione, non disponendo di opportunità sufficientemente valide di scegliere destinazioni alternative. Questo argomento sarebbe valido anche per i rifugiati e i membri dipendenti delle famiglie dei migranti, e possibilmente anche per molti migranti che si sono spostati per la povertà o per ragioni ambientali. Abizadeh ha il merito di far luce sul fatto che la giurisdizione coercitiva non è esercitata esclusivamente entro le frontiere territoriali, ma che anche i confini stessi sono strumenti potenzialmente coercitivi se non sono usati esclusivamente per separare giurisdizioni ma anche per controllare i flussi migratori. Indipendentemente dal fatto che ciò avvenga alle frontiere o lungo la costa, dentro il territorio, in alto mare o in punti di partenza situati in altri paesi e controllati da lontano, è difficile negare la responsabilità che gli stati hanno di proteggere i migranti che invece respingono – e che magari hanno delle rivendicazioni d'ingresso in questo paese più che in ogni altro – sotto qualsiasi versione plausibile dell'Asc<sup>27</sup>. Ciò potrebbe implicare un'espansione della portata dell'Asc, ma non tale da sostenere la conclusione di Abizadeh secondo cui i migranti debbano essere inclusi nel *demos* prima di entrarvi. Quest'ultima conclusione poggia su una interpretazione dell'Asc come principio di appartenenza, proprio ciò che intendo mettere in discussione.

Chiudo questa parte indicando un ulteriore problema che risulta da quest'interpretazione dell'Asc: è probabile che questa implichi un'inclusione obbligatoria nel *demos*, e non solo volontaria. A partire dalla fine del XIX secolo, gli stati si sono normalmente astenuti dal naturalizzare gli immigrati di prima generazione contro la loro volontà. Se però un *demos* legittimo ha l'obbligo d'includere tutti coloro che sono sottoposti alla coercizione politica, allora i cittadini stranieri già vi appartengono in virtù del fatto che risiedono all'interno della giurisdizione. Non è dunque chiaro perché debbano avere un'opzione di rinuncia quando risiedono nel territorio. Allo stesso tempo, le democrazie potrebbero avere dei motivi rilevanti per naturalizzare i residenti stranieri, in quanto potrebbero risultare poco legittime se governassero su

---

<sup>27</sup> Thomas Nagel sostiene che «le norme sull'immigrazione sono imposte solo ai cittadini di altri stati; queste leggi non sono implementate in nome loro, né viene a loro chiesto di accettarle e sostenerle» (Nagel 2005, 129-130). Quest'idea presuppone che la relazione tra stati e stranieri ai loro confini si verifichi in un contesto di stato di natura hobbesiano. Le democrazie contemporanee però riconoscono, di norma, i loro doveri di rispettare i diritti umani degli stranieri e considerano le proprie leggi d'immigrazione legalmente vincolanti nei confronti di coloro che vogliono entrare.

grandi numeri di residenti stranieri che non possono partecipare alle elezioni. Un confine interno durevole tra stranieri e cittadini può anche indebolire la coesione sociale e il senso di responsabilità condivisa relativo al bene comune. Infine, gli stranieri che non vogliono essere naturalizzati potrebbero essere motivati dal desiderio di beneficiare dei beni pubblici senza contribuirvi (*free-riding*), a differenza dei cittadini (come il servizio militare per cui i cittadini sono coscritti). Tutte queste sono preoccupazioni concrete e l'idea della cittadinanza obbligatoria per gli immigrati ha infatti trovato dei difensori tra i teorici politici (Rubio-Marín 2000; López-Guerra 2005; de Schutter e Ypi 2015).

Come sosterrò nella quarta parte, non è tanto l'idea in sé a essere problematica, bensì la sua applicazione al contesto specifico della cittadinanza nel sistema statale internazionale entro condizioni di sedentarietà relativa. È in questo contesto che la cittadinanza obbligatoria per i migranti confligge con il loro diritto di scelta tra stati di cittadinanza alternativi, così come confligge con le obbligazioni reciproche tra stati indipendenti. Il problema dell'Asc non è tanto che sostiene l'acquisizione automatica di cittadinanza basata sulla residenza all'interno di una giurisdizione, cosa del tutto appropriata per quanto riguarda la cittadinanza a livello locale, ma che non consente di distinguere tra contesti nazionali e locali.

### *3.3. L'inclusione degli stakeholder di cittadinanza*

Le versioni dell'Aai e dell'Asc che ho presentato e sostenuto finora non possono essere accettate come sufficienti in quanto principi d'inclusione democratica, perché potrebbero virtualmente essere soddisfatte anche da regimi non-democratici. Immaginate un governo autocratico benevolo e illuminato che non dispone di alcun mandato democratico per governare, ma il cui unico proposito è quello del buon governo compatibilmente con gli standard liberali di giustizia. Tale governo terrebbe pienamente conto di tutti gli interessi che sono effettivamente toccati dalle politiche che ha in agenda e inviterebbe i rappresentanti di gruppi i cui interessi potrebbero essere toccati dalle sue deliberazioni. La sua decisione sarebbe poi basata su un attento calcolo che misuri queste voci tentando di bilanciarle con la forza delle preferenze e il loro impatto potenziale. Il governo si occuperebbe inoltre di proteggere l'intera gamma di diritti civili e sociali appartenenti a ognuno entro la propria giurisdizione, evitando allo stesso tempo di interferire, in merito a ciò,

nella giurisdizione dei governi confinanti. Sottoporrebbe le sue leggi a efficaci meccanismi di controllo giudiziario da parte di corti indipendenti, offrirebbe svariate opportunità di contestazione e non limiterebbe la libertà di parola, di associazione e di attività politica. Questo governo liberale, però, verrebbe nominato da un monarca illuminato. In assenza di mandato popolare, non potremmo chiamare tale governo democratico.

I sostenitori dell'Aai e dell'Asc obietteranno senz'altro che le rispettive versioni dei due principi d'inclusione sono democratiche perché – contrariamente a ciò che sostengo – non si limitano a dare voce agli interessi toccati e a proteggere coloro che sono sottoposti alla coercizione, ma identificano anche i membri del *demos* che eleggono il governo e di fronte ai quali questo deve essere responsabile. Se però sposiamo una versione forte della democrazia come autogoverno popolare, allora finiremmo a ragionare in modo circolare: il *demos* può essere costituito attraverso l'azione di un governo che può essere costituito solo partendo dal *demos* medesimo<sup>28</sup>. Per evitare questa circolarità, dovremmo accettare il fatto che sono i governi a creare i popoli democratici piuttosto che il contrario<sup>29</sup>. Le elezioni sarebbero così solo un altro strumento di “controllo editoriale” sui governi più che una fonte originaria della loro legittimità. E quando le costituzioni invocano il “popolo” come legislatore costituzionale originario, questa non sarebbe altro che vuota retorica politica. Sembra così che l'Aai e l'Asc possano mantenere le loro credenziali democratiche solo al prezzo di accettare versioni deboli di democrazia che abbandonino l'ideale normativo di autogoverno e lo rimpiazzino con una presunta concezione più realista secondo cui la democrazia serve a controllare il potere del governo piuttosto che ad autorizzarlo. Siccome questo controllo intervie-

---

<sup>28</sup> Cfr. Goodin (2007, 43). In uno scambio privato di corrispondenza, David Owen ha obiettato che non c'è contraddizione tra dire: «Ho diritto di scegliere se e cosa promettere perché sono io che sarò vincolato dalla mia promessa» e, per analogia: «Abbiamo diritto di scegliere se e quali leggi avere perché siamo noi che saremo vincolati da queste leggi». Nel primo caso, però, la mia identità di individuo che ha la capacità di fare promesse non dipende dal fatto che sarò vincolato dalle promesse che faccio; la mia identità è data, prima che io faccia promesse. Allo stesso modo, l'identità e la composizione di un “noi” collettivo come legislatore dev'essere data indipendentemente e prima che saremo vincolati dalle leggi che abbiamo dato a noi stessi.

<sup>29</sup> Come David Owen mi ha fatto notare, questo significherebbe accettare l'argomento di Hobbes contro i repubblicani, secondo cui è la soggezione a un sovrano che trasforma la moltitudine in un popolo. Cfr. anche Chwaszcza (2009).

ne in un momento successivo, il ruolo del *demos* sarebbe simile a quello di un corpo giudiziario indipendente.

Interpretando invece la cittadinanza non solo come un insieme di diritti e doveri, ma come uno *status* di appartenenza a una comunità politica che si autogoverna, dovremmo intendere il principio democratico d'inclusione, che stabilisca chi ha diritto alla cittadinanza, come rivolto alle relazioni tra gli individui e una particolare comunità politica, piuttosto che al governo e le sue decisioni. Il principio degli *stakeholder* di cittadinanza che ho difeso è solo uno tra tanti principi d'inclusione che soddisfano questa condizione formale. In altre sedi ho distinto i principi politici da quelli prepolitici (Bauböck 2015b). I nazionalisti democratici e liberali sostengono che la comunità politica debba essere intesa come una nazione dotata di una stabile identità culturale e territoriale. La nazione è una comunità prepolitica non tanto per le sue origini, dato che la coscienza nazionale è spesso il risultato di strategie intenzionalmente perseguite dagli stati al fine di formare un'identità nazionale. È prepolitica in virtù del contenuto culturale dell'identità condivisa e dei corrispondenti criteri di appartenenza. Il patriottismo costituzionale non è sufficiente (Kymlicka 1995, 2001b): per essere inclusi nell'immaginaria comunità nazionale, gli individui devono esservi nati oppure devono aver adottato tratti culturali condivisi dai membri. Le teorie del contratto sociale, secondo le quali la comunità politica è un'associazione volontaria di individui, sono invece politiche poiché identificano il fondamento dell'identità e della legittimità di una comunità con uno scopo politico preciso. Il problema è che entrambe le idee sono difficili da conciliare con le concezioni liberali della democrazia. Secondo la prospettiva nazionalista, l'ammissione di nuovi membri all'interno della comunità deve contribuire alla formazione dell'identità nazionale. In alcuni contesti storici, questo ha significato invitare immigrati dalle origini diverse, in altri ha invece implicato una loro selezione sulla base di una presunta affinità culturale o precedente appartenenza nazionale e in altri ancora si è tradotta in una chiusura dei confini e un divieto di accesso alla cittadinanza al fine di preservare l'identità nazionale. Se la comunità politica si può costituire solo tramite un processo di costruzione della nazione, allora il grado di inclusività di una comunità nei confronti delle minoranze e dei nuovi arrivati sarà una questione di circostanze storiche contingenti e non di principi democratici. Un principio di nazionalità può essere a volte compatibile con principi democratici liberali, ma non sempre: non può quindi essere un principio generale di inclusione democratica.

Simili problemi derivano dall'immaginare una comunità politica democratica come un'associazione volontaria di cittadini. Perché quest'ultima si autogoverni non solo è necessario che i suoi membri abbiano libertà di uscita, ma anche che siano liberi di scegliere se ammettere eventuali nuovi membri al suo interno. Questa concezione è politica, e a prima vista anche democratica, perché affida alle procedure democratiche le decisioni relative all'appartenenza, così da tener conto della volontà collettiva dei membri attuali. Robert Dahl ha giustamente respinto l'affermazione di Schumpeter secondo cui «dobbiamo lasciare a ogni *populus* la facoltà di definire se stesso» (Schumpeter 1976, 245), poiché, in tal caso, ogni comunità sarebbe democratica non appena fosse governata da un organo internamente democratico, anche se fosse così esclusa la grande maggioranza di coloro che sono sottoposti alla legge (Dahl 1989, 121-22). Da una prospettiva liberal-democratica, dovrebbe essere ugualmente allarmante la conclusione di Christopher Wellman secondo cui, quando gli stati fanno derivare la loro legittimità da un principio di associazione o dissociazione volontaria, questi sono liberi di selezionare immigrati sulla base della razza e «hanno diritto di rifiutare tutti i potenziali immigrati, anche coloro che, fuggiti da governi corrotti, chiedono disperatamente asilo» (Wellman 2008, 141).

Il principio degli *stakeholder* di cittadinanza parte da una diversa concezione della comunità politica, che si basa su assunzioni sia normative che empiriche. Ho già illustrato l'assunzione empirica quando ho parlato delle circostanze della democrazia: la pluralità di comunità politiche delimitate da confini è parte della condizione umana. Gli esseri umani sono animali sociali; hanno seri interessi a essere riconosciuti come membri di una qualche comunità politica, poiché l'esclusione da queste comunità coincide con uno stato di estrema precarietà. Vista in termini più positivi, l'appartenenza a una comunità politica è condizione necessaria per l'autonomia e il benessere degli esseri umani. Questa non è però una condizione sufficiente, in quanto l'autorità politica può anche distruggere la libertà e privare gli individui dei loro mezzi di sostentamento, come è capitato molto spesso nella storia umana. L'interesse che una persona ripone in una particolare comunità politica dipende quindi da quanto il governo di quella comunità protegge l'autonomia e il benessere dei suoi membri. Per ora, questa sembra un'altra versione del principio dell'Asc; la svolta democratica consiste nell'assumere che le persone interessate alla protezione del loro benessere e della loro libertà individuale, da parte di una comunità politica particolare, condividano anche un interes-

se per la libertà collettiva e la fioritura di quella comunità. I cittadini sono *stakeholder* di una comunità politica democratica nella misura in cui la loro autonomia e il loro benessere non dipendano solo dalla loro appartenenza a una particolare comunità, ma anche da quanto quella comunità sia democratica. La legittimità politica in una comunità democratica non deriva dalla nazionalità o dall'associazione volontaria, ma dall'autogoverno popolare, cioè la partecipazione e la rappresentanza dei cittadini all'interno di istituzioni democratiche che ne seguono la volontà collettiva e il bene comune.

Diversamente dall'Aai e dall'Asc, l'AcS fa derivare le rivendicazioni d'inclusione da una corrispondenza tra interessi individuali relativi all'autonomia e al benessere, e interessi collettivi di tutti i cittadini relativi all'autogoverno della comunità e alla sua fioritura. Il termine "*stakeholder*" può essere facilmente frainteso per un interesse verso particolari decisioni democratiche o verso la protezione dei propri diritti da parte di un particolare governo (vedere, per esempio, Beckman 2009, 41). Esso invece si riferisce a un interesse relativo all'appartenenza, ragion per cui parlo di "*stakeholder* di cittadinanza".

Assumere che gli individui abbiano un generico interesse relativo all'appartenenza a una comunità politica che si autogoverna è un punto di partenza molto meno forte rispetto a quelle versioni di repubblicanesimo che attribuiscono valore intrinseco alla partecipazione politica. Come sottolinea Will Kymlicka, questo ideale è irraggiungibile negli stati liberali contemporanei. Esso entra in conflitto con il principio liberale di tolleranza rispetto a una pluralità di concezioni del bene e può servire a giustificare l'esclusione dalla cittadinanza sulla base di una presunta mancanza di virtù civica (Kymlicka 2001a, cap. 7). Pensare all'appartenenza a una comunità politica che si autogoverna come a un valore intrinseco e universale, significa adottare un principio fondamentalmente inclusivo, nonché compatibile con stili di vita intrinsecamente apolitici. Anche i membri di ordini monastici isolati vivranno tendenzialmente meglio nelle vesti di cittadini di una comunità democratica, piuttosto che come persone senza stato o sottoposte a un governo autocratico.

Differentemente da quanto accade per l'Aai, l'AcS offre inoltre delle ragioni normative per respingere l'iperinclusività. La relazione tra autogoverno individuale e collettivo è bidirezionale. Gli individui hanno diritto all'inclusione se la loro autonomia dipende dalla libertà collettiva della comunità. Questa può però anche rifiutare d'includere i non-*stakeholder* sulla base del fatto che questi comprometterebbero la capacità dei cittadini di autogovernarsi. Un esempio d'iperinclusività è fornito dalle attuali leggi di molti stati

europei che autorizzano un'illimitata trasmissione della cittadinanza basata sulla discendenza alle generazioni successive ormai nate all'estero. Questo *ius sanguinis* perpetuo dà origine a un'apertura selettiva basata sull'origine nazionale di questi potenziali immigrati, i cui interessi relativi alla comunità non sono superiori a quelli di chi si è visto negare l'accesso. Per di più, dal momento che nella maggioranza degli stati democratici lo *status* di cittadinanza è sufficiente per esercitare il diritto di voto, questa regola fa sì che i voti degli estranei siano contati insieme a quelli degli *stakeholder* di cittadinanza, infrangendo così i diritti di autogoverno di questi ultimi<sup>30</sup>.

Il riferimento alle rivendicazioni collettive di autogoverno significa che, diversamente dall'Asc, l'AcS non è intrinsecamente conservativo riguardo ai confini territoriali esistenti. Se questi confini impediscono a una particolare comunità politica di governarsi, allora infrangono anche le rivendicazioni di cittadinanza degli individui di quella comunità. La questione relativa a come bilanciare rivendicazioni confliggenti di autogoverno è troppo complessa per essere affrontata in questa sede. Accettare una pluralità di comunità come parte delle circostanze di democrazia implica che le rivendicazioni di autogoverno sono legittime solo nella misura in cui ammettono soluzioni territoriali e di appartenenza che consentano un contemporaneo soddisfacimento di tutte le rivendicazioni legittime delle altre comunità. Un simile principio di "copossibilità" porterà in molti casi a forme di autogoverno territorialmente sovrapposte, in cui la legittimità delle rivendicazioni di autogoverno della maggioranza nazionale, all'interno di un territorio che includa minoranze nazionali e indigene, dipenderà dall'accettazione di un'identità costituzionale dello stato come comunità plurinazionale, che prevede autonomia territoriale per queste minoranze (Kymlicka 2001b, cap. 5; Tully 2001; Tully 2008, vol. I, cap. 6). A queste condizioni, le minoranze territoriali possono essere moralmente e legalmente obbligate a rispettare l'integrità territoriale di uno stato che garantisca loro sufficiente autonomia e le accetti in quanto comunità costitutive di una comunità politica plurinazionale (Bauböck 2000, 2002). Quella dell'autogoverno sovrapposto non è però una strada sempre praticabile. Quando le popolazioni territoriali sono oppresse poiché trattate come colonie esterne, o quando le minoranze interne sono escluse dai progetti di costruzione nazionale della maggioranza,

---

<sup>30</sup> Esaminerò più nel dettaglio nella quarta parte come i confini del principio degli *stakeholder* di cittadinanza debbano essere stabiliti per gli stati e per le comunità locali e regionali.

queste hanno diritti riparatori di autodeterminazione che possono condurre alla formazione di territori autonomi o di nuovi stati indipendenti<sup>31</sup>.

La copossibilità è un vincolo ulteriore alle rivendicazioni di autogoverno, ma non è sufficiente per distinguere le rivendicazioni spurie da quelle genuine. La condizione in questo senso è che le rivendicazioni genuine debbano essere rappresentative o di una collettività<sup>32</sup> di cittadini esistente in una comunità legittimamente stabilita, oppure di una collettività potenziale che ha manifestato per qualche tempo un'ambizione di autogoverno collettivo e che ha vissuto l'assenza di quest'ultima come una forma di oppressione. Nel primo caso, le rivendicazioni di autogoverno possono essere rivolte contro tentativi di limitare o smantellare dei preesistenti poteri di autonomia territoriale, mentre nel secondo possono anche sostenere una devoluzione o – nel caso estremo – l'indipendenza. Misurare il grado di rappresentatività delle rivendicazioni è difficile almeno quanto valutare la copossibilità<sup>33</sup>. La mia idea, qui, è teorica. Una condizione di rappresentatività fornisce una versione democratica e politica di legittimità dei popoli, che è alternativa a quelle nazionaliste e associative. Da questo punto di vista, un popolo democratico è creato attraverso la rappresentanza delle proprie rivendicazioni di autogoverno. La rappresentanza democratica non è un banale strumento procedurale tramite cui i cittadini possono controllare un governo che esercita potere su di loro. Il popolo democratico stesso è costituito attraverso la rappresentanza di rivendicazioni di autogoverno.

La questione della legittimità dei confini giurisdizionali va risolta prima di affrontare le rivendicazioni individuali d'inclusione. Per questo è difficile rispondere alla domanda su chi abbia diritto di votare nei plebisciti per l'indipendenza territoriale e la rettifica delle frontiere, come il referendum scozzese del 2014

---

<sup>31</sup> Sono generalmente d'accordo con la teoria di Buchanan della secessione intesa unicamente come riparazione (Buchanan 1991, 1997, 2004), ma sostengo che i diritti unilaterali di autodeterminazione relativi ai confini territoriali siano sempre derivati da violazioni di diritti precedenti di autogoverno. Un diritto primario di autodeterminazione è incompatibile con il principio di copossibilità.

<sup>32</sup> "Collettività di cittadini" in questo caso traduce il termine inglese "citizenry", che in italiano si traduce letteralmente con "cittadinanza". Siccome, però, "cittadinanza" indica sia la collettività dei cittadini che lo *status* legale di cittadinanza, si è preferita la formula "collettività dei cittadini" per evitare confusioni (*N.d.T.*).

<sup>33</sup> Rehfeld 2006; Saward 2010; Lacey 2017, cap. 2.



(Ziegler, Shaw e Bauböck 2014). Una volta che le frontiere territoriali possono essere ritenute democraticamente legittime perché non contestate, perché permettono un simultaneo autogoverno sovrapposto, oppure perché risultano dal legittimo esercizio di diritti riparatori di autogoverno, allora la validità delle rivendicazioni degli individui di essere inclusi in una particolare comunità può essere verificata in base a un principio di “connessione genuina”.

Quella della “connessione genuina” è una dottrina del diritto pubblico e privato internazionale che viene invocata per affermare o contestare il diritto degli stati di concedere la propria nazionalità e assicurare protezione diplomatica, o di imporre doveri agli individui che altri stati ritengono propri cittadini<sup>34</sup>. Ai fini della teoria democratica, la connessione genuina può invece servire come parametro critico per valutare la solidità delle connessioni tra un individuo e una data comunità politica. Tenendo a mente che lo scopo reale dell'attribuzione di cittadinanza è di garantire, da un lato, condizioni politiche per l'autonomia individuale e benessere e, dall'altro, l'autogoverno collettivo, questa forza non può essere misurata in modo uniforme, né come senso soggettivo di appartenenza, né tramite indicatori oggettivi come la durata della residenza e le connessioni familiari nel territorio. Ciò che conta come connessione genuina dipende anche dalla natura della comunità stessa e varierà a seconda che si tratti di cittadinanza negli stati, nelle municipalità o nelle regioni. Essere nati e cresciuti nella giurisdizione sarà generalmente irrilevante relativamente alle rivendicazioni di cittadinanza locale, mentre può essere sufficiente per le rivendicazioni degli emigrati di prima generazione al fine di preservare la loro nazionalità d'origine e il loro diritto di ritorno.

Concludo con una considerazione su una delle critiche più rilevanti rivolte alla tesi degli *stakeholder* di cittadinanza. Anche se la connessione tra autonomia individuale e autogoverno collettivo non implica necessariamente che i cittadini abbiano un *dovere* di partecipare attivamente alla vita politica della comunità, essa implica invece che i cittadini debbano avere l'*opportunità* di farlo. Questa opportunità, però, dipende a sua volta dalla loro *capacità* di partecipare. Seguendo quest'interpretazione, dunque, lo *status* di cittadinanza dei bambini o delle persone con disabilità cognitive potrebbe essere messo a rischio, laddove invece l'Aai

---

<sup>34</sup> La dottrina è stata enunciata per la prima volta nel giudizio Nottebohm del 1955 della Corte Internazionale di Giustizia. Per una discussione critica della portata della dottrina cfr. Sloan (2009).

e l'Asc non avrebbero difficoltà a sostenerne l'inclusione. Secondo l'Aai, gli individui devono essere capaci di avere interessi, che presuppone capacità cognitiva, consapevolezza di se stessi e capacità di azione intenzionale. Come sottolineano Donaldson e Kymlicka, non solo i bambini e quasi tutte le persone con carenze cognitive soddisfano questi criteri, ma anche molte specie animali (Donaldson e Kymlicka 2011). Le politiche potrebbero quindi essere viste come democraticamente inclusive per questi individui, umani e non, se tengono conto dei loro interessi attraverso meccanismi di rappresentanza indiretta. L'Asc può essere in qualche modo più esigente se distinguiamo la coercizione dal danno, presupponendo una volontà individuale (nel senso di una capacità di formare e perseguire progetti) che può essere sottoposta a coercizione. Ciononostante, anche questa condizione non sembra tracciare una linea di demarcazione tra esseri umani e non umani intelligenti, né tra bambini e umani con disfunzioni cognitive da un lato, e adulti dall'altro. La prospettiva dei cittadini come *stakeholder* in una comunità che si autogoverna escluderebbe qualcuna o tutte queste categorie?

Il caso dei bambini sembra il più semplice, dal momento che ci si aspetta che sviluppino delle capacità cognitive piene che li condurranno a partecipare alla vita politica. Gli attivisti dei diritti dei bambini hanno però respinto l'idea secondo cui i bambini hanno solo bisogno di protezione e sono incapaci di partecipare. Al contrario, li ritengono titolari di un diritto di partecipare che sia proporzionato alle loro capacità di influenzare le condizioni entro le quali vivono e crescono (Donaldson e Kymlicka 2015). Questo non significa che i bambini abbiano un diritto di voto, attivo o passivo, nelle elezioni legislative. E dare ai genitori dei voti di delega da esprimere in nome dei loro figli sembra più una violazione del principio "una-persona-un-voto" per favorire una particolare categoria di adulti, che una reale strategia per favorire la partecipazione dei bambini alla comunità politica. Se non vi è soluzione democratica per offrire ai bambini sotto una certa età la possibilità di partecipare alla politica elettorale, significa forse questo, da una prospettiva di *stakeholdership*, che essi sono solo cittadini parziali? E cosa dire allora dei neonati? Come possono essere considerati *cittadini* invece che semplicemente persone i cui interessi e benessere gli stati democratici hanno dovere di proteggere?

Credo che la risposta sia da trovare nelle condizioni di continuità di una comunità politica nel tempo. Ai neonati viene attribuita la cittadinanza non solo perché li vediamo come futuri cittadini. Se questa fosse l'unica ragione, si potrebbe serenamente aspettare il raggiungimento della maggiore età e considerarli fino ad allora dei soggetti che si trovano entro la giurisdizione

e hanno un diritto di uguale protezione<sup>35</sup>. La ragione per cui li riconosciamo come cittadini è che le comunità politiche sono delle società umane transgenerazionali. Lo stato di appartenenza in tali comunità si acquisisce alla nascita e non dipende da capacità cognitive relative all'età o di altro tipo. Nelle democrazie è la società transgenerazionale nel suo insieme che collettivamente si autogoverna e non la sottocategoria di adulti che hanno la capacità e l'opportunità di votare o essere eletti. I bambini sono *stakeholder* di cittadinanza perché fanno parte di una comunità politica transgenerazionale.

Questo non significa che il diritto di voto sia irrilevante per l'inclusione democratica. È il potere più importante che i cittadini detengono in ugual misura e limitare l'accesso a questo potere richiede una giustificazione. L'autocrazia liberale benevola, che ho descritto all'inizio di questa parte, tratta i cittadini adulti come se fossero bambini e questo è profondamente degradante, indipendentemente da quanto sagge e buone siano le decisioni prese dal governo. Al contrario, non vi è nulla di degradante nel trattare i bambini come bambini, che include la responsabilità di permettere loro di partecipare a tutte le decisioni che li riguardano. Per gli adulti questo non basta. Nelle democrazie, i governi non permettono ai cittadini di partecipare alla vita politica nella misura in cui questi ultimi hanno le capacità per farlo. Il processo è inverso: sono i cittadini che autorizzano i governi nella misura in cui questi dimostrano di essere adatti al loro compito.

Una prospettiva di *stakeholder* di cittadinanza suggerisce quindi una distinzione tra il *demos*, che è composto da tutti coloro che hanno diritto di voto, e la collettività di cittadini, composta da tutti coloro che hanno un interesse relativo all'appartenenza a una comunità politica transgenerazionale. Questa distinzione non esclude dalla cittadinanza né i bambini, né le persone con carenze cognitive, sulla base, appunto, di incapacità cognitive. Un suo effetto è però quello di mettere quantomeno in dubbio l'idea promossa da Donaldson e Kymlicka secondo cui gli animali addomesticati dovrebbero a loro volta essere considerati alla stregua dei cittadini (Donaldson e Kymlicka 2011, cap. 5). È difficile respingere quest'idea sulla base dell'Aai e dell'Asc ed è difficile accettarla dalla prospettiva di *stakeholdership*. Come sottolineano in modo convincente Donaldson e Kymlicka, gli animali addomesticati possono e devono essere trattati con rispetto e sollecitudine come membri

---

<sup>35</sup> Per una difesa di questa posizione cfr. Dumbrava (2014, cap. 8).

dell'*oikos*. I doveri di premura nei confronti di questi animali dovrebbero anche essere sostenuti da politiche pubbliche e leggi. Ma la pluralità delle comunità e le comunità politiche transgenerazionali sono parti della condizione *umana* e non di quella animale. L'appartenenza all'interno di queste comunità dipende quindi dalla specie. Mettere in discussione questo confine politico farà poco per migliorare le condizioni degli animali addomesticati e di altri animali, e potrebbe arrecare un grosso danno all'idea di *uguaglianza* di appartenenza che è fondamentale per la democrazia.

### 3.4. Sintesi e tensioni

Ho esaminato tre diversi tipi di confini democratici: quelli che delimitano il raggio d'azione delle decisioni politiche, i confini della giurisdizione di governo, e i confini di appartenenza a una comunità che si autogoverna. Per ognuno di questi esiste un principio corrispondente che permette di determinare quali individui abbiano diritto all'inclusione: coloro i cui interessi sono toccati, coloro che sono sottoposti alla coercizione governativa e coloro che hanno un interesse nella cittadinanza. Infine, questi principi prevedono che l'inclusione si verifichi in una fase particolare dell'attività democratica, diversa per ognuno di essi: il processo di deliberazione e di decisione delle politiche, la protezione da parte dell'autorità politica e la contestazione della stessa, e l'autorizzazione dei governi e di specifiche decisioni legislative attraverso le elezioni democratiche e i referendum. Dal momento che l'inclusione democratica persegue diversi scopi normativi, non vi è una ragione convincente per cui i tre confini debbano coincidere. Questa asimmetria dev'essere accettata come elemento permanente della democrazia in un mondo fortemente interdipendente, caratterizzato da flussi migratori tra comunità politiche autonome. Cercare una corrispondenza tra questi principi sarebbe dannoso per la democrazia. Espandere i confini della giurisdizione e dell'appartenenza al cerchio più ampio, quello di tutti gli interessi colpiti, invaderebbe ingiustamente i diritti di autogoverno delle molteplici comunità politiche che da sempre popolano la mappa politica del mondo. D'altra parte, ridurre la portata inclusiva degli interessi colpiti a quelli interni dei cittadini residenti significherebbe ignorare ingiustamente l'interconnessione pervasiva che caratterizza la condizione umana del mondo contemporaneo, anche attraverso i confini politici.

I tre principi d'inclusione sono stati fundamentalmente considerati come rivali perché tendono a essere legati a concezioni diverse di democrazia. L'Asi si basa su visioni utilitaristiche della democrazia, fondate sulla scelta pubblica,

secondo cui la sua legittimità e il suo vantaggio rispetto a forme alternative di regime politico dipendono dalla sua capacità di massimizzare la soddisfazione delle preferenze politiche e di risolvere questioni relative alla produzione collettiva di beni pubblici. L'Asc è fondato su una concezione liberale della democrazia come sistema di governo politico più adatto a proteggere i diritti fondamentali. E la tesi degli *stakeholder* di cittadinanza è fondata su un'idea liberal-repubblicana della democrazia che non ne trascura mai l'imperfezione, ritenendola però l'approssimazione più vicina all'autogoverno collettivo<sup>36</sup>. Sebbene vi siano tensioni tra queste concezioni di democrazia, queste non sono inconciliabili. Al contrario, è abbastanza plausibile che – come nella storia dei ciechi che descrivono un elefante in base alle parti che toccano – da ognuna di queste prospettive si possa percepire un aspetto importante della democrazia, ma non la sua totalità.

La sintesi richiede di abbandonare rivendicazioni olistiche sollevate in difesa dei tre principi di inclusione. L'elefante non è un serpente, una lancia o un pilastro; e nemmeno è composto da una di queste parti. I tre principi d'inclusione possono essere riconciliati l'uno con l'altro solo se espressi in modo tale che le rivendicazioni che sono da essi sostenute possono essere analiticamente separate. Il passo fondamentale consiste nell'abbandonare l'idea che l'Aai e l'Asc abbiano il fine di determinare l'appartenenza a un *demos*. Le versioni seguenti dei tre principi possono essere accettate simultaneamente senza contraddizione:

- Aai: tutti coloro i cui interessi sono effettivamente toccati da una decisione che si trova sull'agenda politica di un legislatore democratico hanno diritto alla rappresentanza dei loro interessi durante il processo decisionale.
- Asc: tutti coloro che sono soggetti alla giurisdizione di un governo hanno diritto all'uguale protezione dei loro diritti e libertà da parte di quel governo e il diritto di contestarne le decisioni.
- Acs: tutti coloro la cui autonomia individuale e benessere dipendono dall'autogoverno collettivo e dalla fioritura di una comunità politica hanno diritto di essere cittadini di quella comunità.

---

<sup>36</sup> Come ho spiegato nella sezione 3, la teoria di Pettit (Pettit 1997, 2012) sembra interpretare la democrazia in termini liberali, cioè come strumentale a garantire la non-dominazione individuale, piuttosto che da una prospettiva repubblicana che dà più importanza alla non-dominazione collettiva e all'autogoverno.

Il fatto che queste versioni di Aai, Asc e Acs siano compatibili tra loro non significa che non vi siano conflitti tra di esse. Concluderò questa terza sezione dimostrando come le norme di inclusione democratica generino tensioni che non possono essere risolte solo con la teoria.

Il primo passo deriva dalla soluzione del paradosso del confine democratico che ho proposto: al fine di conferire legittimità democratica alle decisioni legislative, ai governi e alle comunità politiche, l'inclusione democratica deve procedere per gradi. Le norme non possono essere legittime da una prospettiva democratica se non sono state adottate o sostenute da un governo democraticamente legittimo. Un governo democraticamente legittimo deve inoltre essere stato autorizzato da un *demos* inclusivo.

Un secondo passo consiste nel realizzare che la combinazione dei tre principi, così come sopra formulata, non fornisce ancora un resoconto esaustivo del processo democratico. La sequenza, che va da comunità a governo a politiche, rivela delle lacune che devono essere riempite da interpretazioni parzialmente confliggenti dei tre principi. Una comunità politica deve in primo luogo costituirsi come comunità legittima includendo tutti gli *stakeholder* di cittadinanza e adottando una costituzione tramite la quale può autorizzare il governo attraverso elezioni democratiche prima che il governo possa offrire uguale protezione a tutti coloro che sono sottoposti alle sue leggi. Un governo che sia autorizzato dai cittadini attraverso elezioni democratiche deve anche essere responsabile di fronte a questi stessi cittadini. Passare da Acs ad Asc richiede, comunque, che il mandato popolare conferito ai governi sia vincolato attraverso una protezione costituzionale e giuridica dei diritti di tutti coloro che sono soggetti alla legge e non solo dei cittadini, di fronte ai quali, attraverso le elezioni, il governo è responsabile.

Un'asimmetria simile emerge nel passaggio da Asc ad Aai. La legittimità democratica delle decisioni politiche dipende da un precedente processo di dibattiti nella sfera pubblica e deliberazione all'interno dei corpi decisionali, che rintracciano gli interessi di tutti coloro che sarebbero toccati dalle opzioni offerte dall'agenda politica. Le istituzioni della democrazia parlamentare e dei tribunali indipendenti non sono generalmente sufficienti a questo proposito. Vi è in ogni caso una tensione tra il dare voce a interessi speciali e garantire uguale protezione a tutti gli individui entro la giurisdizione. La tensione diventa ancora più marcata quando sono inclusi gli interessi dei non-cittadini non-residenti, che di norma non possono votare nelle elezioni democratiche, né accedere ai tribunali nazionali. La Tabella 1 mostra in modo più sistematico la complementarità e le tensioni che sussistono tra i tre principi d'inclusione.

Tabella 1. Condizioni di Legittimità Democratica

<i>Ambito</i>	<i>Comunità politiche</i>	<i>Governi</i>	<i>Leggi/politiche</i>
<i>Inclusione</i>			
<b>Interessi toccati</b>	----	----	rintracciano e danno voce a tutti gli interessi toccati
<b>Sottoposti alla coercizione</b>	----	forniscono uguale protezione e ugali opportunità di contestazione	rintracciano il bene comune di tutti coloro che sono sottoposti alle leggi
<b>Stakeholder di cittadinanza</b>	includono tutti gli <i>stakeholder</i> di cittadinanza	sono autorizzati da e sono responsabili di fronte ai cittadini	rintracciano la volontà del popolo

La diagonale in questa tabella mostra gli specifici ambiti d'inclusione a cui ognuno di questi tre principi si applica. Se ci si concentra solo su queste celle, non sembrano esserci conflitti.

Leggendo la tabella in orizzontale, per righe, si nota come i tre principi non solo abbiano diversa portata, ma implicino anche una diversa capacità di conferire legittimità. Tre celle nell'angolo in alto a sinistra rimangono vuote. L'affermazione implicita è che l'Aai sia un principio con un unico scopo, mentre l'Asc e l'Acs perseguono due e tre propositi rispettivamente. A mio parere, l'Aai è particolarmente adatto a fornire legittimità a soluzioni legislative riguardanti temi che hanno un impatto diffuso che travalica i confini. Per questa ragione, l'Aai è stato invocato principalmente dai sostenitori di teorie di *governance* globale o transnazionale. La *governance* non è però uguale a governo. Quest'ultimo richiede una giurisdizione stabile e circoscritta, soprattutto di tipo territoriale, e l'Aai non permette quindi di legittimare il governo. Ma è ancor meno utile per quanto riguarda la determinazione dei confini legittimi delle comunità politiche che si autogovernano.

Al contrario, l'Asc non solo conferisce legittimità ai governi se questi offrono uguale protezione e uguali opportunità di contestazione per tutti entro la loro giurisdizione. Questa legittimità non significherebbe molto se non fosse possibile collegarla a norme che articolano il processo decisionale. I governi democratici devono prendere decisioni che vanno oltre il compito

di proteggere i diritti fondamentali. Il tipo di legittimità che ho suggerito sarebbe appropriato anche per un governo autocratico illuminato che fosse guidato da considerazioni di uguale rispetto e sollecitudine nei confronti di tutti coloro che sono inclusi nella sua giurisdizione, che significa perseguire il loro bene comune. La concezione di democrazia dell'Asc può allora dar conto della tensione inerente alla democrazia liberale, tra proteggere i diritti e promuovere il bene comune, che si traduce istituzionalmente nella divisione dei poteri e nel sistema di pesi e contrappesi reciproci tra istituzioni di governo.

Quello degli *stakeholder* di cittadinanza è l'unico principio dei tre che affronti la questione dell'appartenenza indipendentemente da un concetto anteriore di legittimità delle comunità politiche e dei governi, che a mio avviso è la condizione per risolvere la questione democratica dei confini. La tabella suggerisce anche che l'Acs è l'unico principio che si adatti a tutte e tre le dimensioni, offrendo condizioni specifiche di legittimità dei governi e delle norme: i governi sono autorizzati dai cittadini e quindi responsabili nei loro confronti. I cittadini e solo i cittadini hanno il potere di eleggere e cambiare i governi democratici. Questo si traduce in uno standard per le norme democratiche: non solo devono perseguire il bene comune di tutti coloro che sono soggetti alla legge, ma devono anche rintracciare la volontà popolare relativa alla legge. Ecco, di nuovo, un'altra potenziale tensione tra le interpretazioni dell'Acs quando sono applicate alle tre dimensioni. Cittadinanza e *demos*, come già detto, non possono essere coestensivi, ma le esclusioni rimangono intrinsecamente problematiche. Dopo che le esclusioni formali basate su genere, razza, religione e classe sono state scartate, quelle rimanenti si concentrano su capacità cognitiva e merito (per esempio quando i condannati sono privati del diritto di voto) e rimangono problematiche, anche relativamente all'età, i cui limiti sono continuamente contestati, così come i metodi alternativi di partecipazione. Vi è un'altra potenziale tensione tra l'individuare la volontà del popolo, come richiesto dall'Acs in merito all'autogoverno, e l'inclusione di tutti gli *stakeholder* di cittadinanza, come richiesto in merito a considerazioni di autonomia individuale e benessere. L'inclusione di tutti gli *stakeholder* e l'esclusione dei non-*stakeholder* deve tradursi in norme di ammissione, tema tra i più spinosi e contestati nelle democrazie contemporanee.

Guardando la tabella orizzontalmente, l'incompletezza di Aai e Asc e le naturali tensioni interne all'Asc e all'Acs suggeriscono che nessuno di questi tre principi debba essere accettato come interpretazione autonoma ed esaustiva della legittimità democratica. Dobbiamo invece cercare di combinarli,



il che significa leggere la tabella verticalmente, cioè per colonne. Con questa seconda lettura emergono però ancora più tensioni.

Dal momento che l'AcS è l'unico principio rilevante al fine di determinare l'appartenenza, le interpretazioni dell'Aai che richiedono di includere nella cittadinanza tutti coloro i cui interessi sono colpiti dalle decisioni politiche sono da respingere con fermezza. Nel caso dell'Asc, l'inclusione nella comunità sembra più difendibile, ma la soggezione alle leggi non è una condizione né necessaria né sufficiente per rivendicare diritti di cittadinanza in contesti come quelli coloniali e di oppressione delle minoranze. E, quando invece è sufficiente, come nel caso degli immigrati residenti di lungo-periodo, la ragione normativa che vede l'inclusione come opzione individuale invece che come dovere è meglio espressa dall'idea di *stakeholdership*.

Se l'assenza di alternative plausibili alla questione dell'appartenenza significa che non ci sono tensioni nella prima riga della tabella, ce ne sono di rilevanti nelle righe 2 e 3. Un governo democratico deve mostrare uguale rispetto e sollecitudine per tutti entro la sua giurisdizione, ma il suo mandato democratico proviene solo da chi è cittadino della comunità. Entro quali condizioni è possibile che non vi sia discrepanza tra le risposte alle due domande corrispondenti: di chi deve un governo democratico proteggere i diritti? Nei confronti di chi devono essere responsabili i governi democratici? Primo, se non ci sono migrazioni tra le società e, secondo, se la cittadinanza è basata sulla residenza, come sostengo debba essere nelle città. Se sussistono entrambe le condizioni, la risposta a entrambe le domande sarà: qualunque individuo risieda nella giurisdizione. Se nelle società statiche tutti i residenti e solo i residenti possono essere cittadini, questo non aiuta a stabilire lo *status* di cittadinanza e le rivendicazioni dei migranti in società che siano relativamente sedentarie, per di più esposte a flussi migratori importanti. La seconda condizione richiede una riflessione normativa più vasta che presenterò nella quarta parte. Perché i diritti di voto e quindi l'appartenenza al *demos*, nelle comunità caratterizzate dalla presenza di massicci flussi migratori, non possono essere derivati dalla residenza? Rispondo che i principi per determinare la cittadinanza e il diritto di voto variano con il variare della natura della comunità politica, e le condizioni che rendono appropriato fondare la cittadinanza locale sulla residenza sono assenti nel sistema statale internazionale.

La Tabella 1 indica che il potenziale di tensione è più alto quando si guarda l'ambito delle decisioni politiche democratiche. Rintracciare tutti gli interessi toccati confligherà con la necessità di dare priorità al bene comune

di tutti coloro che sono inclusi nella giurisdizione. Il bene comune di tutti potrebbe a sua volta entrare in conflitto con la volontà del popolo espressa attraverso le procedure democratiche. Queste tensioni non possono essere risolte da una valutazione teorica che dia priorità all'uno o all'altro principio. I punti di conflitto devono invece essere affrontati all'interno dei processi democratici di contestazione e deliberazione tipici di ogni comunità e nelle «iterazioni democratiche» (Benhabib 2004) che attraversano la pluralità delle comunità politiche. Relativamente alle norme che mirano a garantire i diritti fondamentali e a proteggere gli interessi di coloro che si trovano dentro o fuori la giurisdizione, la volontà del popolo deve in qualche modo essere vincolata da garanzie costituzionali che non possono essere aggirate dal mandato popolare (tramite referendum o legislazione parlamentare ordinaria). Tuttavia, i vincoli costituzionali imposti alla volontà popolare devono in ultima analisi essere accettati dal popolo in quanto espressione della propria identità costituzionale e quindi come volontà suprema di proteggere tali diritti e includere tali interessi (Tully 2002). In altri termini, risolvere queste tensioni sarà possibile, a patto che un popolo democratico sia capace di integrare gli interessi toccati degli esterni e dei non-cittadini soggetti alle sue leggi all'interno della propria volontà politica.

Da queste riflessioni non risulta una chiara ed elegante teoria dell'inclusione e della legittimità democratica. Il mio tentativo di sintesi non ha condotto a un metaprinzipio da cui tutti e tre i principi di inclusione possono essere derivati. Ciò non significa però che il tentativo sia fallito. Il risultato di quest'analisi si può leggere diversamente: una concezione normativamente attraente della democrazia deve essere pluralista non solo nei due sensi che ho inizialmente indicato, ma anche in un terzo. Nella seconda sezione ho sostenuto che la democrazia presuppone un diversità interna d'interessi, idee e identità così come un ambiente esterno che sia popolato da una pluralità di comunità democratiche delimitate. Si può aggiungere adesso che le democrazie devono anche accettare una pluralità di principi d'inclusione che operano in modo diverso a seconda che ci si riferisca alle loro politiche, ai loro governi o alle loro comunità politiche. Il compito della teoria politica è quello di definire le tensioni esistenti tra questi principi piuttosto che risolverle. Il compito di superarle in contesti concreti è di natura pratica e deve essere affrontato per mezzo di una visione istituzionale ragionevole, nonché di un agire politico prudente.

#### 4. COSTELLAZIONI DI COMUNITÀ POLITICHE E CARATTERE DELL'APPARTENENZA

Le teorie normative relative ai confini politici conducono spesso a prescrizioni che stridono con le nostre intuizioni ragionate, politiche o morali che siano. Talvolta, come nel caso della tesi di Goodin secondo cui solo un *demos* globale può essere legittimo, queste conclusioni derivano dall'applicazione di principi d'inclusione sbagliati all'ambito dell'appartenenza. Anche altri casi, come la difesa della naturalizzazione obbligatoria degli immigrati, sostenuta da De Schutter e Ypi (2015), sono derivati da una considerazione delle comunità democratiche come isolate le une dalle altre e da una mancanza di attenzione per i contesti specifici.

Questa discussione sui principi d'inclusione democratica è stata finora piuttosto astratta, nel senso che è stata decontestualizzata. Le circostanze e i contesti territoriali della democrazia che ho descritto nella seconda sezione si possono riferire a tutte le democrazie contemporanee. Nessuna delle questioni relative ai confini contestati politicamente che ho elencato nell'introduzione possono essere adeguatamente risolte finché si rimane a un tale livello di generalità e non si presta maggiore attenzione ai contesti.

In questo articolo evito di discutere casi specifici, eccetto che come esempi per illustrare problemi più generali. Proverò invece a teorizzare una serie di contesti proponendo una tipologia generale di comunità politiche e di relazioni tra esse. L'intuizione dietro a questa strategia è che le norme d'inclusione attraverso i confini politici debbano essere specificate per *costellazioni* di comunità politiche (Bauböck 2010) invece che per una singola comunità considerata in isolamento. Ciò deriva dalla mia assunzione iniziale secondo cui la coesistenza di una pluralità di comunità delimitate forma lo sfondo che rende l'inclusione democratica sia possibile che necessaria. In altri termini, una teoria dell'inclusione democratica deve sempre tener conto della presenza di altre comunità politiche, nelle quali gli individui che rivendicano l'inclusione potrebbero essere stati membri passati, potrebbero diventare membri futuri o rivendicare un'appartenenza simultanea [a più comunità].

Una seconda considerazione è che la costellazione che chiamiamo il sistema statale internazionale è espressione di un contesto storico peculiare e, anche oggi, non l'unico rilevante per le rivendicazioni democratiche d'inclusione. Come contesto strutturale normativo per le rivendicazioni di appartenenza, il sistema statale internazionale è caratterizzato dalla non-sovrapposizione delle giurisdizioni territoriali, l'assenza di *terra nullius* abitabile e

l'uguaglianza legale tra stati indipendenti. Vi sono altre costellazioni caratterizzate da comunità verticalmente sovrapposte che non sono né indipendenti le une dalle altre, né necessariamente uguali tra di loro relativamente al loro *status* legale e ai loro poteri di autogoverno (Bauböck 2006). Illusterò per sommi capi le proprietà generali di tali costellazioni nella prossima sezione, prima di analizzare come le norme d'inclusione si applichino a tali contesti.

Il mio discorso, d'ora in avanti, riguarderà l'inclusione nell'appartenenza alla comunità, tralasciando l'importante compito di specificare ulteriori contesti di applicazione dei principi Aai e Asc<sup>37</sup>. I due aspetti della mia definizione generale degli *stakeholder* di cittadinanza sollevano due questioni che possono guidare l'applicazione dell'AcS alle leggi e alle politiche in contesti reali:

1. Perché e in che modo l'autonomia e il benessere di un individuo o gruppo dipendono dall'autogoverno collettivo e dalla fioritura di una comunità politica particolare, dato che quest'ultima è inserita in una più vasta costellazione di comunità?
2. Quali sono le condizioni entro cui una comunità particolare inserita in una costellazione può iniziare o continuare ad autogovernarsi senza violare le rivendicazioni ugualmente legittime di autogoverno di altre comunità politiche, e quali norme di inclusione corrispondono allo scopo dell'autogoverno entro queste condizioni?

#### *4.1. Democrazia a più livelli*

Gli stati democratici contemporanei sono caratterizzati da una marcata tendenza a introdurre o rafforzare i poteri dei governi esistenti di livello inferiore a quello nazionale e da una moderata tendenza a creare nuove istituzioni di governo condiviso a livello sovra-nazionale. Queste tendenze storiche aggiungono profondità verticale alla struttura globale dominante del sistema statale sopra descritto. Invece di una mappa politica mondiale bidimensionale, la costellazione di comunità politiche democratiche può essere visualizzata come un'immagine tridimensionale con un orizzonte do-

---

<sup>37</sup> Tra gli altri, questo comporterebbe valutare come coloro che sono toccati dalle decisioni prese da comunità non statali (come le municipalità, i governi regionali, le autonomie territoriali, le comunità sovranazionali come l'UE o le istituzioni globali di governance) possano essere inclusi nei pubblici dialoganti di riferimento e quali diritti di contestazione e protezione devono essere loro concessi da questi governi.

minante piatto costituito da stati sovrani, qualche collina dove comunità politiche sovranazionali sono state erette su un terreno che comprende svariati stati membri, e una struttura più profonda di suddivisioni territoriali degli stati in primo piano.

Le teorie normative dei principi democratici d'inclusione sono state principalmente elaborate pensando a una singola comunità. Esse riflettono su come gli individui interagiscono con una comunità politica o un'autorità che è la destinataria di una rivendicazione d'inclusione e trattano le comunità come se fossero separate le une dalle altre e simili tra loro. Questo approccio riflette uno statismo metodologico che assume il sistema statale internazionale come sfondo quasi-naturale. Anche per un'analisi delle rivendicazioni d'inclusione negli stati democratici, pensare a una singola comunità non è una strategia adeguata poiché non considera come queste rivendicazioni emergano solo dopo che gli individui sono già inseriti in un contesto di relazioni con più stati (per esempio, attraverso le migrazioni o la rettifica delle frontiere). Una teoria normativa della cittadinanza nel contesto del sistema statale internazionale deve quindi distribuire le responsabilità d'inclusione tra gli stati; quali saranno le norme appropriate dipenderà sia dalla relazione tra individui e stati che da quella degli stati tra loro.

I problemi di prendere in esame una singola comunità diventano ancora più ovvi nel momento in cui consideriamo le rivendicazioni d'inclusione nelle comunità substatali (regioni o municipalità che si autogovernano) e comunità sovrastatali (unioni di stati) (Maas 2013). Nella misura in cui le comunità substatali e sovrastatali sono governate democraticamente, queste devono stabilire chi sono i propri cittadini esattamente come fanno gli stati. Ciò non è chiaramente possibile senza prendere in considerazione le norme di appartenenza degli stati dei quali fanno parte o di cui sono composte. Non è possibile dare un senso alle richieste d'inclusione rivolte alla città di Firenze, alla regione Toscana o all'Unione Europea senza prima descrivere la diversa natura di queste comunità e le loro rispettive relazioni con lo stato italiano.

Le relazioni che analizzerò sono quelle tra stati e altri stati, e tra città, regioni substatali e unioni di stati nei confronti dei loro "stati genitori". Si possono, volendo, aggiungere anche altre costellazioni, come quelle che connettono regioni transfrontaliere o città globali. Queste sono più complicate in quanto coinvolgono più stati così come svariate comunità substatali; non ne farò menzione in questa breve discussione generale.

Coloro che difendono la democrazia in virtù della sua eccezionale abilità di legittimare l'autorità politica non dovrebbero solo rallegrarsi della sua diffusione orizzontale attraverso la transizione democratica e il consolidamento in stati precedentemente non democratici, ma anche del suo rafforzamento verticale tramite la democratizzazione di comunità sovra e substatali. L'argomento tradizionale a sostegno del governo a più livelli si fonda sulla sussidiarietà, principio che trae origine dalla dottrina sociale cattolica del XIX secolo e che è stato sancito anche nei Trattati dell'Unione Europea (Teu, art. 5). Normalmente intesa, la sussidiarietà si riferisce a un sistema di governo a più livelli dove le decisioni siano prese dall'autorità competente di livello più basso che sia in grado di implementarle efficacemente. Definita in questo modo, la sussidiarietà non è particolarmente utile al fine di rafforzare la democrazia in senso verticale. Primo, il principio si riferisce all'esito delle decisioni governative piuttosto che all'input democratico. Secondo, esso si riferisce a un sistema già stabilito di governo a più livelli, ma non richiede che ne siano aggiunti di ulteriori se ne manca qualcuno. Terzo, il principio favorisce il decentramento delle competenze all'interno di una gerarchia di livelli di governo indipendentemente dalla specificità delle comunità che si trovano a livelli diversi e dalle relazioni che intercorrono tra queste. Infine, la sussidiarietà è una regola di priorità piuttosto che di complementarità, il che la rende inadatta a ricoprire il ruolo di principio che guidi un'inclusione comprensiva in una democrazia a più livelli. Non ha senso dire che gli individui dovrebbero essere inclusi come cittadini a livello locale prima che a quello nazionale o europeo; essi devono essere inclusi simultaneamente in tutte queste comunità, anche se secondo modalità differenti.

Il principio repubblicano di non-dominazione fornisce un miglior supporto normativo per il rafforzamento verticale della democrazia<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Joseph Lacey (2017, cap. 1) ha proposto un «principio di massimizzazione delle opportunità di voto», che ha dei meriti relativi alla giustificazione di una richiesta di democrazia a più livelli. La sua idea è che nelle comunità democratiche di vaste dimensioni i cittadini dovrebbero avere molteplici opportunità di votare, a più livelli, nei referendum e nelle elezioni – soggette a vincoli quali evitare di sovraccaricare i cittadini o indebolire il governo rappresentativo. Se questo principio fornisce un argomento a sostegno della democrazia a più livelli più forte di quello della sussidiarietà, non affronta però ancora la specificità delle rivendicazioni di autogoverno ai diversi livelli delle comunità democratiche.

Quest'argomento poggia, in primo luogo, sulla premessa empirica secondo cui le amministrazioni pubbliche e gli esecutivi di governo sono strutturati territorialmente, in modo che alcune decisioni siano prese o implementate da autorità locali o regionali. La ragione di ciò è che negli stati moderni le responsabilità di governo sono così vaste e il controllo del governo sulla popolazione così pervasivo che un meccanismo completamente centralizzato sarebbe estremamente inefficiente e collasserebbe sotto il suo stesso peso. Da un altro punto di vista: in uno stato libertario che si comporta da "guardiano notturno", che fornisce solo protezione fisica interna ed esterna e che può farlo efficacemente grazie a una polizia e a un esercito centralmente organizzati, non vi sarebbe molta domanda per una democrazia a più livelli.

Il passo successivo consiste nell'identificare i rischi di dominazione in un sistema democratico a un solo livello caratterizzato da un'amministrazione pubblica comprensiva e strutturata territorialmente. Il primo rischio è che a livello substatale, le popolazioni regionali e locali sarebbero dominate dalla maggioranza nazionale. Siccome il regime nazionale è democratico, tutti i cittadini hanno uguale controllo sulle istituzioni di governo che hanno il compito di amministrare i territori substatali. Ma le popolazioni che vi risiedono avrebbero solo una frazione di controllo proporzionale alla loro quota nel *demos* nazionale. Il governo di ognuno di questi territori sarebbe così responsabile di fronte a un *demos* molto più ampio in cui ogni popolazione substatale formerebbe una minoranza permanente. Popolazioni territoriali substatali sarebbero così esposte agli esercizi arbitrari di potere da parte delle maggioranze nazionali, che è esattamente ciò in cui consiste la dominazione secondo la teoria repubblicana neoromana. Al fine di evitare questa dominazione, il potere esecutivo e l'amministrazione pubblica territorialmente decentrati devono essere posti sotto il controllo delle istituzioni democratiche che rappresentano i cittadini di questi territori. Questo argomento fornisce non solo una ragione per preservare l'autogoverno locale o regionale, che spesso preesisteva alla nascita dello stato moderno, ma anche per introdurlo in stati unitari e fortemente centralizzati.

Il mio argomento a sostegno della non-dominazione per la democrazia substatale sembra corrispondere alle tendenze storiche. In generale, l'autogoverno democratico è diventato più saldo a livello substatale. Mentre la forza dell'autogoverno regionale varia considerevolmente tra stati federali e unitari, elezioni e parlamenti regionali sono diventati più comuni anche in stati

storicamente molto centralizzati, come la Francia e i paesi scandinavi<sup>39</sup>. La varietà è ancora minore nel caso dei governi locali: sindaci eletti localmente e/o assemblee con poteri decisionali sono elementi quasi universali degli stati democratici consolidati.

Un secondo rischio di dominazione è molto più contestuale. Dove gli stati sono stati costituiti dall'unione di territori che si sono storicamente autogovernati, come le province o le colonie degli imperi, o dove includono minoranze indigene e nazionali legate a un territorio, il governo substatale diventa una caratteristica costitutiva della comunità politica estesa. In questi contesti, la legittimità del governo democratico al livello più ampio dello stato dipende dalla preservazione o introduzione dell'autonomia territoriale a livello sub-statale, con la conseguenza che questi territori substatali possono potenzialmente rivendicare l'indipendenza se il loro diritti di autogoverno sono gravemente e persistentemente violati (Bauböck 2000; Patten 2014, cap. 7).

Il rischio di dominazione da parte delle maggioranze nazionali è piuttosto ovvio nel caso di minoranze territoriali distinte che non dispongono di poteri di autogoverno. Nelle federazioni mononazionali come la Germania o gli Stati Uniti, dove le identità regionali non confliggono con l'identità nazionale condivisa, il rischio di dominazione può essere meno apparente. Ciononostante, un *demos* federale è comunque costituito sia dai cittadini della federazione che dai cittadini dei suoi territori costitutivi. Il fatto che questo sia lo stesso identico gruppo di cittadini non significa che i cittadini della federazione non possano dominare quelli dei territori costitutivi. Se tutte le decisioni politiche fossero determinate esclusivamente dalle maggioranze che si creano tra i cittadini della federazione, allora i cittadini di ogni territorio costitutivo (assumendo che nessun singolo territorio contenga più del 50 per cento della popolazione di cittadini) sarebbero esposti agli esercizi arbitrari di potere che violano il loro diritto costituzionale di autogoverno. Dal momento che la democrazia federale implica concettualmente un governo a più livelli, tale scenario è incompatibile con una costituzione federale. In ogni

---

<sup>39</sup> Cfr. Hooghe, Marks e Schakel (2010) per la propensione a rafforzare le autorità regionali substatali. Sebbene l'UE sia, al momento, ancora un caso unico di unione politicamente integrata di stati con forti poteri legislativi e una cittadinanza comune, esistono parlamenti regionali eletti (il Parlamento Centro-americano e il Parlamento Andino) e accordi sovranazionali di libero movimento in America Latina e altre parti del mondo (Closa e Vintila 2015).



caso, lo possiamo ancora considerare rilevante per un'ipotetica riforma che voglia fondere insieme territori costitutivi, indebolire i loro poteri o abolire l'autogoverno regionale<sup>40</sup>. Una tale decisione non potrebbe legittimamente essere presa da una maggioranza del *demos* federale o dai suoi rappresentanti in una Camera parlamentare popolare, senza contare separatamente i voti dei territori substatali colpiti.

Rischi di dominazione derivati dalla democrazia a un solo livello emergono anche a livello sovrastatale. Il sistema statale internazionale di oggi non è uno stato di natura hobbesiano, ma è densamente popolato di organizzazioni intergovernative e agenzie regolatrici. Le decisioni politiche prese entro queste istituzioni sovrastatali e le norme legali da queste adottate sono viste come democraticamente legittime se sono appoggiate in modo non coercitivo dai governi che sono a loro volta rappresentativi dei loro cittadini. Questa assunzione può essere messa in discussione in due modi opposti. Un'obiezione è che la rigida condizione del consenso unanime e il requisito di sostegno democratico alle leggi dei governi in ogni stato che partecipa, trasformano il *demos* di ogni stato in un attore con diritto di veto nelle circostanze di governance internazionale e rende così inefficace ogni risposta politica a problemi di vasta scala che coinvolgono un gran numero di stati. La dominazione è in questo caso esercitata dagli stati individuali che bloccano le soluzioni politiche intergovernative che sono democraticamente appoggiate in molti altri stati. Il rischio inverso consiste nel fatto che i regimi regolatori internazionali sono imposti da stati individuali o attori privati, come le grandi compagnie multinazionali che dispongono di forza economica o militare superiore, in modo tale che la mancata adesione o le alternative di rinuncia non sono più opzioni possibili per gli stati i cui cittadini preferiscono norme diverse. Ampii spazi di partecipazione democratica e deliberazione per gli *stakeholder* nelle decisioni intergovernative (McDonald 2008; Bohman 2007) offrono una risposta plausibile a entrambi i rischi.

Come ho però sostenuto nel paragrafo 3.1, questa risposta non dovrebbe essere confusa con la creazione di un *demos* che si autogoverna. Un *demos* sovrastatale può emergere solo nel contesto di un'unione permanente di stati

---

<sup>40</sup> Questo scenario non è del tutto immaginario. In Austria si è proposto, occasionalmente, di ridurre il numero delle province federali o di abolire del tutto i governi provinciali, al fine di aumentare l'efficienza del governo e ridurre i costi della pubblica amministrazione.

che condividano le loro sovranità in misura significativa, tramite la creazione di istituzioni legislative che dispongano di poteri indipendenti di agenda politica e meccanismi per implementare decisioni collettivamente vincolanti che non poggino esclusivamente sull'adesione volontaria da parte dei governi degli stati membri. Nonostante l'UE sia ancora percepita da molti come un'organizzazione intergovernativa, la presenza di tali poteri rende plausibile caratterizzarla come una comunità politica sovranazionale. Entro quest'unione di stati, il rischio di dominazione attraverso requisiti di unanimità intergovernativa, che bloccano le decisioni con largo sostegno democratico, e il rischio di dominazione da parte di poteri che possono imporre decisioni non sostenute democraticamente, sono simili a quelli che sorgono nelle istituzioni intergovernative. La risposta a questi rischi deve però essere diversa. Non è sufficiente che il governo sovranazionale ottenga la sua legittimità da poteri legislativi congiunti di governi democraticamente legittimi e fornisca, ad altri *stakeholder* delle leggi, l'accesso ad arene deliberative e opportunità di contestazione. Deve anche far derivare la propria legittimità direttamente dai cittadini dell'unione, i quali esercitano il loro potere di autogoverno non soltanto a livello statale e substatale, ma anche a livello sovrastatale. Vi è dunque un ulteriore rischio di dominazione all'interno di un'unione di stati, che è l'opposto di quello rappresentato dai governi centrali che minano l'autonomia substatale. Se la cittadinanza democratica rimane confinata ai *demos* separati degli stati membri, i cittadini dell'unione saranno dominati dai cittadini degli stati membri attraverso l'esercizio del potere sovranazionale che sfugge al controllo del *demos* più ampio di cui sono congiuntamente membri uguali. Si prenda per esempio il brutto fallimento dell'UE relativo all'adozione e implementazione di uno schema appropriato per la condivisione degli oneri e la riallocazione dei rifugiati durante la crisi del 2015-2016. Questo fallimento fu dovuto alla decisione dei singoli stati membri, ampiamente sostenuti dai propri elettori, di bloccare un tale schema. Come risultato, molti dei rifugiati si sono ritrovati in quegli stati che avevano inizialmente tenuto i confini aperti nel 2015, o sono rimasti bloccati nei paesi di primo ingresso lungo le rotte migratorie dei rifugiati. In altre parole, i governi e i cittadini degli stati che non erano intenzionati ad ammettere rifugiati hanno imposto ai cittadini dell'Unione una distribuzione sovranazionale di responsabilità e doveri moralmente arbitraria.

Questo argomento in difesa della democrazia in un'unione politicamente integrata può essere sostenuto sulla base dei principi sia dell'Asc che dell'Acs. Nel primo caso, la differenza tra organizzazioni intergovernative

e unioni sovranazionali non è così ovvia e dipende solamente dal grado di poteri esecutivi o giudiziari a cui gli individui sono collettivamente sottoposti. Una prospettiva di *stakeholdership* traccia una linea più definita, in quanto richiede che i cittadini dell'unione possano ritenersi, loro stessi e tra loro, membri di una comunità politica transgenerazionale della cui volontà collettiva le istituzioni di governo devono tener conto. Questa concezione repubblicana di comunità democratica, che è più esigente, non può essere riferita alle organizzazioni internazionali e, secondo molti, neanche all'Unione Europea nella sua presente forma istituzionale. L'Unione ha però fondato la propria legittimità politica in larga misura sull'uguale trattamento e sulla rappresentanza democratica dei cittadini dell'Unione, che è la ragione per cui, almeno in Europa, la cittadinanza sovranazionale non è più una chimera.

#### *4.2. Cittadinanza per diritto di nascita*

Il principio di includere tutti gli stakeholders di cittadinanza, che ho difeso come la migliore soluzione alla questione della legittimità democratica dei confini, presuppone una corrispondenza tra interessi individuali e collettivi di autogoverno. Implica quindi la necessità di prendere in considerazione le condizioni entro cui una comunità si può autogovernare nel tempo e in relazione alle altre comunità. Dal momento che le comunità politiche sono di tipi diversi e sono coinvolte in tipi diversi di relazione con altre comunità, l'AcS deve essere ulteriormente definito quando lo si riferisce a tipi distinti di comunità politiche. Per esempio, il principio stesso non permette di dire se la residenza in una giurisdizione territoriale sia una condizione necessaria o sufficiente al fine di detenere un interesse relativo al suo autogoverno ed essere dunque titolari di una rivendicazione di cittadinanza. Sosterrò nelle prossime due sezioni che la risposta a questa domanda dipende dal "carattere dell'appartenenza" della comunità. Il carattere dell'appartenenza di una comunità democratica può essere definita empiricamente come regola di base che permette di stabilire chi detenga la cittadinanza. Negli stati indipendenti vige la regola secondo cui la cittadinanza è acquisita automaticamente alla nascita e, presumibilmente, preservata per il resto della vita di una persona.

Uso l'espressione "carattere dell'appartenenza" invece che "regola di appartenenza" per due ragioni. Primo, le regole di appartenenza operano

a diversi livelli di generalità, mentre la natura di una comunità si riferisce alle sue caratteristiche più fondamentali. La cittadinanza per diritto di nascita è il carattere dell'appartenenza di tutti gli stati indipendenti, anche se questi prevedono diverse combinazioni delle due varianti – per discendenza (*ius sanguinis*) o per nascita nel territorio (*ius soli*). A un livello minore di astrazione, si possono distinguere “modalità di acquisizione” specifiche della cittadinanza per diritto di nascita, quali lo *ius soli* alla nascita e dopo la nascita, o lo *ius sanguinis* trasmesso dal padre e dalla madre<sup>41</sup>. Le leggi di nazionalità contengono regole ancora più specifiche che determinano le condizioni di applicazione di queste modalità di acquisizione, come la condizione di precedente residenza dei genitori per lo *ius soli* in molti stati europei che lo hanno introdotto per gli immigrati di seconda generazione. Infine, vi sono regole d'implementazione, minuziosamente descritte dai decreti ministeriali o che emergono dall'osservazione di pratiche amministrative informali. Lo studio comparato della cittadinanza si concentra proprio sull'esame di tutti questi tipi di regole e sulla spiegazione della loro variazione. Una teoria normativa dell'inclusione democratica dovrebbe invece offrire un parametro critico per valutare tali regole in relazione al principio d'inclusione democratica, senza però essere eccessivamente prescrittiva, poiché è importante che i legislatori democratici abbiano sufficiente margine di manovra per adottare leggi di cittadinanza che differiscano da quelle di altre democrazie.

In secondo luogo, l'espressione “carattere dell'appartenenza” suggerisce che ci troviamo di fronte a un elemento costitutivo della comunità piuttosto che a una regola che questa può adottare, abbandonare o modificare. Se uno stato trasformasse tutti i suoi residenti in cittadini e privasse i non-residenti della loro appartenenza, o se facesse derivare la loro cittadinanza da quella di un'unione sovranazionale, cesserebbe allora di essere uno stato indipendente. Al contrario, se una regione substatale iniziasse a restringere l'appartenenza locale e i diritti di voto a coloro che sono nati entro il suo territorio o ai discendenti dei suoi attuali cittadini e trattasse i cittadini dello stato più vasto di cui fa parte come stranieri che devono fare domanda

---

<sup>41</sup> “Modalità di acquisizione e perdita” è la terminologia usata dall'osservatorio di Eudo Citizenship per elaborare una tipologia comparata delle disposizioni delle leggi di cittadinanza. Cfr. <http://eudo-citizenship.eu/databases/modes-of-acquisition>.

di naturalizzazione, essa si starebbe comportando per vari aspetti come uno stato, comunicando il suo desiderio per l'indipendenza.

L'acquisizione automatica collegata a circostanze di nascita e alla conservazione perpetua come regola costituisce la base della cittadinanza per diritto di nascita. Questo non significa che tutte le modalità di acquisizione alla nascita siano totalmente automatiche e determinino la cittadinanza alla nascita. Per esempio, i figli di seconda generazione nati da due genitori stranieri in Francia acquisiscono la cittadinanza francese di diritto, in virtù dello *ius soli*, intorno alla maggiore età piuttosto che alla nascita e hanno il diritto di declinare l'offerta. Ciò che invece significa è che, mentre le regole relative a coloro che sono nati da residenti non-cittadini o da cittadini non-residenti differiscono significativamente tra stati diversi, tutti gli stati indipendenti hanno regole che conducono all'acquisizione automatica della cittadinanza alla nascita per coloro che sono nati da genitori cittadini che risiedono nel territorio. Da qui si intuisce che la funzione fondamentale della cittadinanza per diritto di nascita è quella di assicurare la riproduzione transgenerazionale di una comunità di cittadini, secondo modalità che non richiedano una decisione, né individuale né collettiva.

L'appartenenza per diritto di nascita non significa però che la cittadinanza non possa essere acquisita in altri modi. Tutti gli stati democratici dispongono di norme relative alla naturalizzazione degli immigrati, sebbene vi sia molta variazione in merito alle condizioni e alle procedure. Il criterio di "*stakeholdership*" fornisce un chiaro parametro normativo che consente di accettare alcune pratiche e rifiutarne altre. Da questo punto di vista, i residenti di lungo periodo sono ovviamente stakeholder di cittadinanza, cosa che fa sospettare di tutti i criteri diversi dalla residenza<sup>42</sup>. Per di più, la naturalizzazione dovrebbe essere un diritto per coloro che soddisfano i criteri di residenza piuttosto che una decisione discrezionale delle autorità. Ciò che è rilevante, però, è che la naturalizzazione non sia mai automatica od obbligatoria e che implichi una richiesta da parte dell'individuo interessato<sup>43</sup>. Diverso dalla nascita nel territorio o dalla

---

<sup>42</sup> Cfr. Carens (198; 2013, cap. 2) per argomenti persuasivi sul perché anche i test di lingua o sui precedenti penali siano sospetti.

<sup>43</sup> La naturalizzazione automatica basata sullo *ius domicilii* non era una pratica rara negli imperi. Nella Monarchia austriaca, gli stranieri erano automaticamente naturalizzati,

discendenza da genitori cittadini, lo *ius domicilii* non è un criterio indipendente per l'acquisizione della cittadinanza; la residenza è sufficiente solo quando accompagnata da un'espressione di volontà di entrare a far parte della comunità politica<sup>44</sup>. La naturalizzazione non mette quindi in discussione la natura di appartenenza degli stati, la riafferma: richiedendo la naturalizzazione, gli immigrati dichiarano la loro volontà di entrare a far parte di una comunità politica basata sul diritto di nascita. Se questo requisito, della richiesta volontaria, può essere giustificato, dipende dalla legittimità del diritto di nascita da una prospettiva di *stakeholdership*, che a breve difenderò.

Infine, la cittadinanza presumibilmente perpetua non significa che la cittadinanza per diritto di nascita non possa essere perduta. Tutti gli stati democratici hanno regole riguardanti la rinuncia volontaria alla cittadinanza e molti hanno anche regole per la privazione involontaria. La rinuncia è in un certo senso l'inverso del diritto di naturalizzazione: il diritto di modificare il proprio *status* di cittadinanza pertiene in entrambi i casi all'individuo ed è esercitato tramite una richiesta o una rinuncia. Se coloro che richiedono la naturalizzazione tendenzialmente risiedono nel territorio, coloro che potrebbero rinunciarvi normalmente devono risiedere all'estero. Sia la naturalizzazione che la rinuncia implicano anche una relazione dell'individuo con un

---

senza bisogno del loro consenso, dopo 10 anni di residenza fino al 1833, quando questa pratica fu abbandonata per le proteste dei diplomatici dei paesi d'origine (Bauböck e Çınar 2001).

<sup>44</sup> Due eccezioni confermano questa regola. La prima è la determinazione della cittadinanza nella successione tra stati. Lo *ius domicilii* è la regola principale per attribuire la cittadinanza negli stati di nuova formazione, accompagnata da diritti di opzione per gli individui che hanno profondi legami con più stati che emergono dalla secessione o dalla dissoluzione. L'attribuzione automatica opera dunque alla nascita degli individui, così come alla nascita degli stati, e la residenza al tempo dell'indipendenza è il criterio predefinito per l'attribuzione nell'ultimo caso. La seconda eccezione è l'apolidia individuale, cioè una condizione di profonda vulnerabilità che implica che la rinuncia volontaria non debba essere permessa nel caso in cui un individuo non abbia accesso immediato a un'altra nazionalità; inoltre, a mio parere, giustificerebbe la naturalizzazione automatica, invece che opzionale, degli apolidi nel loro stato di residenza di lungo periodo. Lo *ius domicilii* automatico si sostituisce al diritto di nascita solo dove la continuità transgenerazionale è interrotta da una rettifica delle frontiere o dall'esclusione degli individui dall'appartenenza al sistema statale internazionale.

altro stato: nel primo caso uno straniero diventa cittadino, nel secondo un cittadino diventa straniero.

Diversamente dalla naturalizzazione e dalla rinuncia volontaria, la privazione involontaria è poco compatibile con una concezione di cittadinanza per diritto di nascita, secondo cui la cittadinanza si trasmette automaticamente tra generazioni, e secondo cui la naturalizzazione attribuisce ai nuovi cittadini il medesimo stato di appartenenza perpetua che è proprio di chi ha acquisito lo *status* alla nascita. Perché gli stati dovrebbero avere il potere di portare via ciò che non hanno il potere di conferire o trattenere? Le norme di privazione, tra le leggi di nazionalità, sono molte e poggiano su ragioni distinte, che si possono raggruppare in cinque categorie: 1) ragioni connesse a questioni di pubblica sicurezza (tradimento e altre forme di slealtà o crimini contro lo stato, l'esercito o altri tipi di servizi resi a uno stato straniero), 2) mancanza di rispetto delle condizioni per il mantenimento della cittadinanza (per esempio il requisito di rinunciare a una cittadinanza straniera), 3) acquisizione viziata della cittadinanza (frode individuale, o errore o abuso amministrativo), 4) perdita indiretta (in caso di perdita della cittadinanza di un coniuge o di un genitore) e 5) mancanza di una connessione genuina (residenza permanente all'estero o acquisizione di una cittadinanza straniera). Bauböck e Paskalev (2015) sostengono che solo la privazione in caso di acquisizione fraudolenta sia chiaramente compatibile con l'integrità del modello di cittadinanza per diritto di nascita; anche questa ragione di privazione, però, dev'essere vincolata dalla necessità di non lasciare una persona senza patria e da uno statuto che limiti l'applicazione della norma, in base al tempo di residenza e al possesso dello *status* di cittadinanza. Può sembrare paradossale affermare che dalla prospettiva degli *stakeholder* di cittadinanza, anche la privazione sulla base di assenza o perdita di una connessione genuina sia molto sospetta, ma è proprio così, se accettiamo l'assunzione secondo cui la connessione genuina deve riscontrarsi nei confronti di una comunità basata sul diritto di nascita. La residenza di lungo periodo all'estero o l'acquisizione di una nazionalità straniera non sono indicatori sufficienti per la perdita di una connessione genuina, se vi è una presunzione di appartenenza perpetua e l'individuo non ha espresso l'intenzione di rinunciare al proprio *status*.

All'inizio di questa sezione, ho sostenuto che il diritto di nascita è il nucleo empirico del carattere dell'appartenenza degli stati indipendenti. Adesso ho proposto un argomento normativo secondo cui l'integrità della cittadinanza per diritto di nascita dev'essere tutelata dal potere di privazione degli

stati. Questo balzo da un ragionamento empirico a uno normativo richiede di essere ulteriormente sostenuto da una difesa etica del diritto di nascita che introdurrò a breve. Prima è però importante chiarire che il diritto di nascita non è, di per sé, un principio normativo la cui applicazione garantisce che la cittadinanza sia distribuita giustamente. A seconda delle modalità specifiche di acquisizione, il diritto di nascita può essere sia iperinclusivo che fortemente esclusivo. In altre parole, sostengo che il diritto di nascita sia generalmente compatibile con un principio di *stakeholdership* di cittadinanza e che non vi siano alternative per le comunità statali, ma che, ciononostante, i regimi di diritto di nascita particolari debbano sempre essere valutati utilizzando questo principio come parametro critico.

La letteratura critica e normativa sull'integrazione degli immigrati ha messo in luce la natura esclusiva dei regimi basati unicamente sullo *ius sanguinis*, che sono ancora prevalenti nell'Europa continentale (vedere Dumbrava 2014). È del tutto ingiustificabile che i figli di immigrati, nati e cresciuti nel territorio, siano trattati come nuovi arrivati che devono richiedere la naturalizzazione per diventare cittadini a pieno titolo. Questo deficit del diritto di nascita può essere superato combinando lo *ius sanguinis* con lo *ius soli*. Meno noto, invece, il fatto che i regimi basati sullo *ius soli* puro, che sono prevalenti nelle Americhe, siano analogamente esclusivi per quanto riguarda la cosiddetta generazione 1.5, cioè quella di chi, da bambino<sup>45</sup>, migra dopo la nascita. Nemmeno qui vi è ragione che giustifichi la richiesta, rivolta ai residenti che hanno trascorso la propria infanzia e frequentato le scuole nel paese, di aspettare la maggiore età prima che possano diventare cittadini. La soluzione, in questo caso, è rappresentata da un regime di naturalizzazione inclusivo, che non tenga conto dell'età e di altri requisiti non difendibili dalla prospettiva degli *stakeholder* di cittadinanza. La Svezia, per esempio, applica lo *ius soli* solo per i trovatelli o i bambini altrimenti apolidi, ma i genitori o tutori di bambini che abbiano trascorso tre anni nel paese possono procurare a questi ultimi la cittadinanza svedese grazie a una semplice dichiarazione.

Lo *ius sanguinis* è anche giustamente criticato per essere iperinclusivo se viene esteso oltre la seconda generazione di nati all'estero. È piuttosto ovvio che la terza

---

<sup>45</sup> I regimi di *ius soli* puro escluderebbero anche i figli degli emigrati di prima generazione nati all'estero. Questo si verifica però raramente, poiché praticamente tutti gli stati ammettono delle versioni di *ius sanguinis* per questo gruppo. Alcuni stati americani dove vige lo *ius soli*, però, li trattano come una categoria separata di cittadini, con meno diritti e uno stato più fragile rispetto a quello di cui godono coloro che sono nati nel territorio.



generazione di emigrati non avrà di norma un interesse sufficiente nei confronti del paese d'origine dei nonni per richiederne la cittadinanza, a meno che i loro genitori non abbiano essi stessi rinnovato le loro connessioni con il paese in questione, prendendovi la residenza. Nel caso di ritorno della seconda generazione (King e Olsson 2014), la generazione successiva di bambini nati all'estero risulta nuovamente essere una seconda generazione di emigrati e ha diritto alla cittadinanza sulla base dei legami con i genitori che a loro volta sono fortemente legati al paese che concede lo *status*. Lasciar "scadere" la rivendicazione per i discendenti lontani, che quindi non ne avranno titolo alla nascita, è più coerente con l'idea di cittadinanza nazionale basata sul diritto di nascita, piuttosto che privarne i membri di prima o seconda generazione sulla base di residenza di lungo periodo all'estero o dell'acquisizione di una cittadinanza straniera. Pare comunque ragionevole escludere dal diritto di voto gli emigrati di seconda generazione che non hanno mai risieduto nel paese, anche nel caso in cui possano preservare lo *status* di cittadinanza per la vita. Considerando che il diritto di voto non è in ogni caso acquisito alla nascita, ma solo alla maggiore età, la preoccupazione relativa all'iperinclusività di un elettorato esterno può essere facilmente ammortizzata, richiedendo di collegare l'elettorato esterno a una condizione di precedente residenza di lungo periodo nel paese<sup>46</sup>, che includerebbe non solo la prima generazione di emigrati ma anche i rientranti di seconda generazione, mentre i figli degli emigrati che non hanno mai risieduto nel paese non acquisirebbero mai il diritto di voto, invece di essere privati di uno *status* che detengono per diritto di nascita.

La potenziale iperinclusività dello *ius soli* è più frequentemente menzionata da critici che si preoccupano del "turismo del diritto di nascita" e dei "bambini àncora", in paesi che prevedono un diritto di nascita territoriale incondizionato. Se quest'atteggiamento, che si sofferma sul potenziale abuso individuale, sembra pregiudizievole verso l'immigrazione, ciò non dovrebbe distogliere dal suo carattere sostanzialmente ragionevole. In una società esposta a una mobilità transfrontaliera significativa, il semplice fatto della sola nascita nel territorio non dovrebbe essere sufficiente per l'acquisizione di un'appartenenza perpetua, dal momento che questo porterebbe a una distribuzione dei privilegi e degli oneri di cittadinanza che non può essere giusti-

---

<sup>46</sup> La Svezia fornisce nuovamente un esempio di buona pratica: i cittadini che risiedono permanentemente all'estero sono automaticamente registrati per le elezioni europee e nazionali se sono stati domiciliati in Svezia almeno una volta. La registrazione dev'essere rinnovata ogni dieci anni (Bernitz 2013).

ficata da una prospettiva degli *stakeholder*. Perché dei bambini che sono nati incidentalmente, o anche intenzionalmente, in un paese dove i loro genitori non hanno diritti di appartenenza, dovrebbero essere premiati con diritti di immigrazione incondizionati che sono negati ad altri, che crescono in circostanze altrimenti comparabili? Lo *ius soli* incondizionato può anche essere iperinclusivo per quanto riguarda i doveri di cittadinanza, quali la leva militare, imposti a individui che non hanno connessione genuina con il paese che devono difendere, nel caso, con la vita.

Molti autori vedono la prevalenza di *ius sanguinis* o *ius soli* nelle leggi di cittadinanza come indicatori del carattere etnico oppure civico di una nazione (per esempio Brubaker 1990; Kopmans *et al.* 2005). Questo nesso è storicamente dubbio (Panagiotidis 2015) ed empiricamente implausibile. Così come dimostrato in casi come quello della Svezia, regimi di *ius sanguinis* sono compatibili con norme di naturalizzazione inclusiva, che significa che la prossima generazione di cittadini svedesi per discendenza sarà contraddistinta da un grado di diversità etnica corrispondente a quello della popolazione generale. È vero che i governi etno-nazionalisti hanno abusato dell'idea di appartenenza basata sulla discendenza, come pretesto per rivendicare un'influenza su territori stranieri abitati dalle proprie minoranze etniche. È però ugualmente vero che concezioni forti di *ius soli* hanno fornito pretesti per negare i diritti di autogoverno alle minoranze etniche o per relegare gli immigrati naturalizzati in uno *status* di cittadinanza di seconda classe, che neghi loro il pieno godimento dei diritti politici oppure offra loro una minor protezione contro la privazione della cittadinanza<sup>47</sup>.

Infine, una forma particolarmente problematica di iperinclusione è riscontrabile in regimi che non consentono la rinuncia volontaria della cittadinanza. È questo il caso di molti stati arabi, le cui leggi di nazionalità sono basate sullo *ius sanguinis* (Parolin 2009), ma anche di un numero considerevole di stati latino-americani, dove lo *ius soli* è particolarmente forte. La nozione tradizionale di un dovere di "lealtà perpetua" è una perversione illiberale di un concetto di cittadinanza presumibilmente perpetua, che non riconosce la possibilità che gli interessi degli individui relativi alla cittadinanza possano cambiare nel corso della loro vita, quando sviluppano nuovi legami con altre comunità.

---

<sup>47</sup> Così succede ancora in molti stati dell'America Latina. L'art. 2 della Costituzione americana che impone ai candidati per la presidenza o la vicepresidenza di essere "cittadini di nascita" è un residuo di questa tradizione ed è stato inserito al fine di limitare l'influenza straniera sulle cariche più alte dell'esecutivo.

L'esito di questa breve discussione è che l'esclusione ingiusta e la sovrainclusione non sono elementi intrinseci della cittadinanza per diritto di nascita, ma il risultato di leggi sbilanciate che non combinano adeguatamente lo *ius soli* e lo *ius sanguinis*, o che non offrono eque opportunità di naturalizzazione e rinuncia.

Dopo aver difeso la compatibilità tra cittadinanza per diritto di nascita e inclusione basata sul principio degli *stakeholder* di cittadinanza, mi concentrerò sul perché gli stati indipendenti poggino principalmente sul diritto di nascita per stabilire chi debbano essere i loro cittadini e se siano eticamente giustificati a comportarsi in questo modo.

La cittadinanza per diritto di nascita persegue scopi etici che regole alternative di determinazione dell'appartenenza non sarebbero in grado di preseguire o che non realizzerebbero allo stesso modo. Nel sistema statale internazionale, questa norma riduce i casi di apolidia e attribuisce agli stati responsabilità stabili nei confronti di individui particolari. Il diritto di nascita contribuisce, in primo luogo, alla prevenzione dell'apolidia grazie alla relativa facilità per le amministrazioni di determinare il luogo di nascita o la discendenza e all'automaticità dell'attribuzione di cittadinanza quando questi criteri sono soddisfatti. In secondo luogo, gli stati sono tenuti dal diritto internazionale a riammettere i loro stessi cittadini e la cittadinanza per diritto di nascita rende più difficile che vengano meno a questo dovere. Se la cittadinanza nazionale fosse invece basata sulla residenza o sul consenso, gli stati potrebbero molto più facilmente liberarsi dei propri cittadini indesiderati, esiliandoli in altri stati e privandoli dei loro diritti di appartenenza.

Da una prospettiva politica interna, la cittadinanza per diritto di nascita serve a promuovere un senso di continuità transgenerazionale tra i cittadini della comunità e riduce il rischio di conflitti politici relativi ai confini di appartenenza. In primo luogo, se i cittadini si vedono tra loro in quanto membri di una comunità politica transgenerazionale, è più probabile che adottino una prospettiva di lungo periodo nei confronti del bene comune e che includano gli interessi delle future generazioni di cittadini tra le loro preferenze politiche. In secondo luogo, la cittadinanza per diritto di nascita priva di rilevanza politica la questione della determinazione dell'appartenenza e la trasforma in un fatto sociale quasi naturale. Vincola inoltre le opportunità dei governanti di manipolare la cittadinanza, escludendo gli avversari e distribuendo l'appartenenza come favore personale ai sostenitori leali. La cittadinanza per diritto di nascita protegge anche il nucleo fondamentale della

cittadinanza dall'esposizione alle preferenze delle maggioranze democratiche. L'appartenenza piena e uguale delle minoranze etniche o territoriali non è messa in discussione se i loro membri sono cittadini dalla nascita.

Da un punto di vista individuale, infine, il diritto di nascita fornisce ai bambini un accesso sicuro a uno *status* legale tutelato. Lo *ius sanguinis* assicura, inoltre, che essi detengano la cittadinanza dei loro genitori, in modo da impedire fratture familiari che potrebbero verificarsi se i genitori e i figli avessero diversi diritti di residenza e migrazione. La natura perpetua dello *status* di cittadinanza acquisita alla nascita assicura inoltre che la cittadinanza dei bambini non risenta della morte o del divorzio dei genitori.

Questi argomenti rafforzano la ragione etica a sostegno della cittadinanza basata sul diritto di nascita, data la natura degli stati e la struttura fondamentale del sistema statale internazionale. Non risolvono però la più fondamentale questione morale relativa all'opportunità di determinare l'appartenenza di una persona a una comunità politica, e i benefici e gli oneri specifici che ne derivano, in base alle circostanze della sua nascita<sup>48</sup>.

I liberali spesso sottolineano come le circostanze della nascita siano fatti contingenti che non dovrebbero influire sulle opportunità e sui diritti di una persona. Il primo elemento da evidenziare relativo a questa critica è che, dalla prospettiva della persona stessa, dove e da chi è nata sono fatti assolutamente non contingenti. Sono invece elementi predeterminati e fondamentali dell'identità di una persona. La questione normativa mira a stabilire se sia moralmente arbitrario adottare questi fatti come criteri per determinare l'appartenenza a una comunità politica. L'accusa di arbitrarità morale poggia su due proposizioni: 1) i neonati non sono responsabili delle circostanze della loro nascita e non possono quindi aver meritato di essere nati in uno stato piuttosto che in un altro; 2) la cittadinanza in stati diversi implica opportunità e diritti non uguali.

La prima di queste proposizioni è basata sulla premessa secondo cui il merito è un criterio rilevante per l'allocazione della cittadinanza. Questa premessa non è soltanto incompatibile con il principio degli *stakeholder* di cittadinanza che ho difeso; minerebbe fatalmente qualsiasi concezione di cittadinanza come *status* uguale in una comunità politica territorialmente inclusiva.

---

<sup>48</sup> Cfr. Shachar (2009) e la mia analisi della sua critica della cittadinanza per diritto di nascita in Bauböck (2011a).

La seconda proposizione è empiricamente indiscutibile ed effettivamente problematica da un punto di vista morale. Una volta che è separata dalla prima proposizione, però, diviene chiaro che l'oggetto della critica non può essere l'attribuzione automatica della cittadinanza basata sulle circostanze di nascita; l'oggetto dev'essere invece quello della disuguaglianza relativa alle opportunità e ai diritti che diversi stati offrono ai loro cittadini.

La disuguaglianza tra stati può derivare dalle decisioni politiche prese dai governi legittimi autorizzati dai propri cittadini e in qual caso è un fatto irreprensibile, secondo una prospettiva democratica pluralista. Può, altrimenti, emergere da una disponibilità disuguale di risorse naturali e sociali (che includono le condizioni storiche) per le quali gli attuali cittadini e governi non possono essere ritenuti responsabili. Infine può essere il risultato di forme di dominazione interstatali o globali per cui altri stati possono essere ritenuti responsabili. Le teorie liberali di giustizia globale differiranno tra loro in merito alle loro considerazioni sulla seconda fonte di ingiustizia, ma devono essere d'accordo sul fatto che la prima fonte non sia normativamente problematica, mentre dalla terza derivano considerazioni redistributive o di compensazione. Non voglio qui interpellare la vasta letteratura sulla giustizia sociale globale, dal momento che la conclusione relativa al nostro presente timore è chiara: disuguaglianza di diritti e opportunità, per i cittadini di stati diversi, sono problemi da risolversi indipendentemente dalla questione se la cittadinanza debba essere determinata per diritto di nascita o meno.

Il famoso argomento di Joseph Carens secondo cui, da una prospettiva globale, la cittadinanza per diritto di nascita è paragonabile a un privilegio feudale (Carens 1987, 2013), poggia su un'ulteriore premessa empirica: gli stati controllano l'immigrazione e preservano la disuguaglianza globale impedendo ai cittadini dei paesi poveri di cercare migliori opportunità in quelli ricchi. Quest'argomento solleva una serie di nuove questioni<sup>49</sup>: il controllo dell'immigrazione è un carattere intrinseco degli stati o possiamo forse immaginare un mondo di stati dove coesistano frontiere aperte e cittadinanza per diritto di nascita? Come sosterrò a breve, questa non è un'idea fantasiosa se pensiamo alla libertà di movimento e ai confini aperti dell'Unione Europea di oggi, i cui stati membri sono anche membri a pieno titolo del sistema statale internazionale, la cui cittadinanza è ancora basata sul diritto di nascita.

---

<sup>49</sup> Cfr. la mia discussione su Carens (2013) in Bauböck (2015a).

I confini aperti tra stati sarebbero dunque un rimedio appropriato per le disuguaglianze interstatali di secondo e terzo tipo? Anche se lo smantellamento delle restrizioni alla migrazione può verosimilmente condurre a una riduzione della disuguaglianza globale, è probabilmente un rimedio inefficace per le popolazioni del mondo più povere, che non dispongono delle risorse sociali ed economiche necessarie per migrare verso destinazioni più ricche.

La connessione tra cittadinanza e libero movimento sarà oggetto di ulteriore analisi nelle parti successive. Per ora, la mia conclusione è che non sia plausibile attribuire al diritto di nascita la responsabilità per le ingiustizie che comprensibilmente preoccupano gli egualitaristi liberali.

### 4.3. *Cittadinanza residenziale*

L'istituzione del diritto di nascita che caratterizza gli stati odierni ha la sua origine storica nelle città. La concezione democratica di cittadinanza, come appartenenza a una comunità politica che si autogoverna, nacque nelle repubbliche cittadine greche e romane, e fu riesumata nelle città libere basso-medievali e della prima modernità dell'Italia settentrionale, della Germania e dell'Olanda. I regimi di appartenenza di queste città non erano molto dissimili da quelli che contraddistinguono gli stati moderni: esse erano dotate di frontiere fortificate e porte per controllare l'immigrazione, e lo *status* di cittadino o di libero *burgher* era normalmente acquisito con il diritto di nascita o la naturalizzazione. Diversamente, i confini degli imperi entro cui la maggior parte di queste città-stato fioriva erano controllati in modo blando e consistevano in frontiere spesso mutevoli, invece che di stabili demarcazioni di giurisdizione. Gli imperi non avevano cittadini ma, entro il proprio territorio, tramutavano tutti in sudditi, avendo d'altra parte poca influenza su coloro che erano emigrati ed erano di conseguenza più interessati a controllare l'emigrazione piuttosto che l'immigrazione.

Certo, questa descrizione delle strutture dei confini non rende giustizia all'interminabile varietà storica di città-stato e imperi. Ne faccio qui uso unicamente al fine di mettere in luce un contrasto, che aiuti a sensibilizzare la nostra percezione riguardo la natura in realtà eccezionale e storicamente contingente dei confini di appartenenza nella nostra epoca contemporanea. Quello che sto dicendo è che la costellazione di confini che una volta legava le città libere agli imperi si è rovesciata, dando origine alla costellazione di confini degli stati democratici e delle loro città che si autogovernano. Oggi la

cittadinanza per diritto di nascita è una caratteristica universale e quasi unica degli stati indipendenti, mentre i confini aperti e l'appartenenza basata sulla residenza costituiscono le condizioni dell'autogoverno locale.

Questo ribaltamento storico si è verificato attraverso ciò che il sociologo britannico T.H. Marshall ha descritto come «fusione geografica» e «differenziazione funzionale» della cittadinanza (Marshall 1965, 79). Fino a che la cittadinanza è stata principalmente di tipo locale, le città avevano controllo sull'insediamento entro la loro giurisdizione; le istituzioni che amministravano la giustizia, la rappresentanza politica e la previdenza sociale dei cittadini urbani non erano quasi mai distinte. Le trasformazioni politiche ed economiche che hanno portato alla luce la moderna economia capitalista e lo stato-nazione hanno abbattuto le mura cittadine, smantellato i sistemi assistenziali locali e stabilito diritti di cittadinanza civili, politici e sociali uniformi a livello nazionale, distribuiti da tribunali, parlamenti e amministrazioni pubbliche separate.

La cittadinanza locale non è però del tutto estinta. Come sottolineato nel paragrafo 4.1, la democrazia locale è un elemento universale degli stati democratici. Dove si eleggono assemblee municipali e sindaci, e dove si tengono referendum sulle politiche locali, è necessario che vi sia un corrispondente *demos* di cittadini che abbia diritto di partecipare a queste elezioni. Facendo questa prova empirica, concluderemmo che la cittadinanza locale è determinata diversamente nei vari stati democratici contemporanei. Nella maggior parte di questi, il diritto di voto nelle elezioni locali unisce le condizioni di residenza della città con quelle di nazionalità dello stato esteso. Questa regola non è però sempre osservata con rigore. Secondo la legge europea, il diritto di voto locale (ma non quello regionale o nazionale) è concesso anche ai cittadini di altri stati membri residenti nella municipalità. Il Portogallo e la Spagna garantiscono il voto nelle elezioni locali ai cittadini di paesi specifici sulla base di accordi di reciprocità. Nel Regno Unito il voto locale è concesso anche ai cittadini irlandesi e a quelli del Commonwealth (senza reciprocità nell'ultimo caso). Più significativamente, dodici paesi dell'UE, a cui si aggiungono la Norvegia, l'Islanda e vari Cantoni svizzeri, più un consistente numero di Stati latino-americani, separano del tutto il voto locale dalla nazionalità<sup>50</sup>. Se,

---

<sup>50</sup> Ci sono pochissimi stati democratici che garantiscono il diritto di voto nelle elezioni nazionali a tutti i non-cittadini che soddisfacciano alcuni requisiti di residenza. Il diritto di voto più inclusivo di questo genere è quello della Nuova Zelanda.

da un lato, queste osservazioni empiriche non sono conclusive a proposito di una concezione normativa della cittadinanza locale basata sulla residenza, dall'altro dimostrano la sua compatibilità empirica con una concezione di cittadinanza nazionale basata sul diritto di nascita.

Questo argomento normativo può poggiare su tre caratteristiche dell'autogoverno locale negli stati democratici, che sono rilevanti per la sua natura di appartenenza. Primo, le competenze delle città sono limitate all'erogazione di beni e servizi pubblici ai residenti, laddove gli stati indipendenti svolgono l'ulteriore compito di rappresentare i propri cittadini nei confronti degli altri stati. Diversamente dagli stati, le città non dispongono di una giurisdizione personale extraterritoriale. Il diritto di voto locale è quindi molto raramente concesso a residenti precedenti<sup>51</sup>. Normalmente quindi, solo i residenti attuali costituiscono la cittadinanza locale. Questo non significa che le politiche locali siano necessariamente confinate al territorio municipale. Le città più piccole concludono spesso patti di gemellaggio che oltrepassano le frontiere nazionali e i governi delle città globali rivestono ruoli importanti relativamente a questioni transnazionali, come il commercio e la finanza, la migrazione e le politiche ambientali. I governi municipali prendono frequentemente in prestito norme dalle città di altri paesi, e i corpi deliberativi, legislativi ed esecutivi delle città potrebbero studiare soluzioni a una serie di problemi globali su cui gli stati non sembrano in grado di accordarsi (Barber 2013). Diversamente che nelle province federali che ambiscono ad aumentare la propria autonomia, le città sono slegate dal sistema statale internazionale, anche quando diffondono il loro *soft power* oltre le frontiere. Utilizzando un'espressione di Warren Magnussen (2011), "vedere come una città" significa apprezzare questioni di politica pubblica da una prospettiva di non-sovrانيتà.

Secondo, il libero movimento all'interno di uno stato territoriale non è un privilegio dei soli cittadini, ma è stato codificato come un diritto umano internazionale<sup>52</sup>. Non solo i cittadini, ma anche i non-cittadini che hanno

---

<sup>51</sup> In Europa, solo la Norvegia concede diritti di voto locali extraterritoriali ai cittadini che risiedono all'estero. L'Italia e l'Irlanda permettono ai non-residenti di partecipare alle elezioni locali, ma solo votando da dentro il paese. Cfr. <http://eudo-citizenship.eu/electoral-rights/comparing-electoral-rights>.

<sup>52</sup> Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, art. 13(1); Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, art. 12(1). Secondo Joseph Carens, «l'esercizio del libero movimento all'interno del territorio di uno stato fornisce un "argomento di sostegno" per



ottenuto la residenza legale nel territorio dello stato, hanno un diritto incondizionato di stabilire la propria residenza in una città. Dal punto di vista della città che eroga servizi pubblici alla propria popolazione residente, le distinzioni tra coloro che sono nati nella città e i nuovi arrivati, cittadini dello stato e non, sono arbitrarie dal momento che non possono essere basate su alcun proposito democratico legittimo di autogoverno municipale. Se questo vale per la legittimità delle politiche effettivamente implementate (*output* democratico), esiste un argomento secondo cui a prima vista tutti i residenti devono essere trattati in modo uguale anche relativamente all'*input* democratico. La cittadinanza locale dovrebbe quindi escludere i non-residenti e includere tutti i residenti.

Terzo, l'argomento che sostiene il passaggio da una concezione basata sul diritto di nascita a una basata sul diritto di residenza, diventa più solido se la società che si trova entro la giurisdizione territoriale è molto mobile e poco sedentaria. Creando dei confini aperti entro le proprie frontiere territoriali, gli stati espongono le municipalità locali a una mobilità molto maggiore di quella cui sono essi stessi esposti. Come ho riportato nel paragrafo 2.2, la migrazione transfrontaliera aumenta al diminuire della dimensione del territorio. Paradossalmente, è l'influenza delle comunità basate sul diritto di nascita sulle altre che si autogovernano entro il loro territorio, che fa emergere uno spazio per una concezione di cittadinanza alternativa a livello locale.

Queste tre ragioni sostengono il mio argomento normativo, ma non sono ancora decisive, poiché argomenti simili possono essere usati per le contee, le province, le regioni e altri esempi di territori substatali. La quarta ragione è che la cittadinanza dovrebbe essere basata sulla residenza in tutti i territori substatali che si autogovernano e che non siano coinvolti in una relazione costitutiva con la comunità politica statale di cui fanno parte. Esaminerò la questione della cittadinanza nei territori costitutivi nel paragrafo 4.3. Sosterrò che nelle relazioni costitutive tra comunità politiche (come quelle tra provincia federale e stato federale o tra uno stato membro e un'unione sovranazionale di stati), la cittadinanza debba essere derivativa, così che tutti i cit-

---

il libero movimento internazionale. Vedere il libero movimento attraverso le frontiere come un diritto umano è il logico corollario della pratica democratica consolidata di considerare il libero movimento interno come un diritto umano» (2013, 237). Il corollario, però, non è logico se consideriamo le città e gli stati come comunità di tipo diverso, con diverse caratteristiche di appartenenza.

tadini del territorio costitutivo siano anche cittadini della comunità politica estesa. Al contrario, quando i territori substatali non sono coinvolti in una relazione federale con lo stato, non vi è alcuna ragione plausibile per collegare la cittadinanza tra i due livelli. Farlo significherebbe imporre una concezione statista di cittadinanza a comunità che non sono stati, né sono coinvolte in relazioni costitutive con gli stati che ne assicurano l'autonomia politica. Negli stati democratici contemporanei, le municipalità sono molto spesso considerate "creature" dello stato (o – come negli Stati Uniti – dei vari stati della federazione). Questa dottrina costituzionale consente alle comunità di livello più alto non solo di imporre le leggi per il voto locale, ma anche di modificare i confini delle giurisdizioni locali, fino a volte a cancellarli del tutto. Come sostenuto nel paragrafo 4.1, l'assenza di forme di autogoverno locale implica un dominio strutturale dei cittadini statali su quelli locali. Questo vale anche se l'autogoverno locale è una creatura che dipende dallo stato.

La dottrina costituzionale del "popolo omogeneo", invocata dalle corti costituzionali austriaca e tedesca quando hanno negato il diritto di voto locale ai non-cittadini, deve essere respinta per la stessa ragione<sup>53</sup>. La Corte tedesca ha sostenuto che il popolo tedesco debba essere identicamente composto a tutti i livelli della comunità politica tedesca, e non possa quindi includere cittadini stranieri a livello locale che sono esclusi dal voto nelle elezioni nazionali. La Corte austriaca ha citato l'art. 1 della Costituzione federale secondo cui la legge emana dal popolo, concludendo così che per popolo s'intende tutti coloro che possiedono nazionalità austriaca. Questa concezione di corpo elettorale omogeneo è in ogni caso incompatibile con l'appartenenza all'Unione Europea, che implica diritti di voto per cittadini di altri stati UE nelle elezioni locali e del Parlamento Europeo.

Mentre la quarta ragione fornisce un argomento decisivo per respingere la condizione di nazionalità imposta dallo stato per il diritto di voto locale, le altre tre ragioni spiegano perché la concezione normativa di cittadinanza locale dovrebbe essere basata sulla residenza, invece che sul diritto di nascita locale o sull'autodeterminazione locale. La prima opzione smonterebbe la fusione geografica da cui la cittadinanza nazionale è emersa. Ma perché le città non dovrebbero decidere da sé se includere solo i cittadini residenti o

---

<sup>53</sup> Per la Germania: BVerfG 83, 37, 30 ottobre 1990, BVerfG 83, 60, 30 ottobre 1990; per l'Austria: VfGH G 218/03-16, 30 giugno 2004.

anche i residenti non cittadini? La ragione è la medesima che ci ha portati a respingere l'autodeterminazione democratica relativamente all'inclusione a livello nazionale. Ogni tipo di comunità politica deve affidarsi a una regola fondamentale di appartenenza che non può essere esposta alla volontà politica del proprio *demos*, perché la regola è proprio ciò che sta alla base della costituzione del *demos* stesso<sup>54</sup>.

In conclusione, per le comunità substatali non costitutive ma che si auto-governano, l'unica regola difendibile da un punto di vista normativo è quella che richiede di considerare tutti i residenti e solo i residenti come *stakeholder* di cittadinanza. Questo argomento non vale unicamente per le città. Vi sono, dopotutto, delle città-stato indipendenti, come Singapore, e città-province federali, come Berlino, Amburgo, Brema e Vienna<sup>55</sup>. Non vale neanche per ogni territorio amministrativo substatale dove non vi siano governi locali responsabili di fronte ai cittadini locali. L'argomento non riguarda dunque tanto le città e le municipalità in quanto tipi specifici di comunità politiche, bensì il bisogno di spazi di cittadinanza basata sulla residenza entro il territorio degli stati democratici. In questi ultimi, la cittadinanza non dovrebbe essere basata sul diritto di nascita, né da esso derivata, a tutti i livelli di autogoverno. La cittadinanza basata sulla residenza crea uno spazio alternativo di autogoverno democratico in cui tutti coloro che vivono insieme entro un territorio in un dato momento del tempo possono reciprocamente ritenersi politicamente uguali.

#### 4.4. *Cittadinanza derivativa*

Finora ho esplorato due costellazioni di comunità politica – stati in relazione ad altri stati e stati in relazione alle comunità substatali non costitutive, come le municipalità – e ho difeso la cittadinanza basata sul diritto di nascita per la

---

<sup>54</sup> L'autodeterminazione locale non dovrebbe essere limitata al fine di garantire la prevalenza dello stato sull'autogoverno locale, ma solo al fine di elaborare una concezione di cittadinanza locale che sia normativamente attraente. Quest'obiettivo può essere realizzato sia dalla legge nazionale, che può prescrivere un diritto di voto fondato sulla residenza per le elezioni locali (come succede in 12 stati UE), che da una costituzione nazionale che autorizza le municipalità o le regioni a introdurre questo diritto di voto (come succede in Svizzera).

<sup>55</sup> In queste ultime città, i cittadini UE sono esclusi dal voto per le assemblee legislative locali perché queste svolgono simultaneamente le funzioni delle legislature provinciali.

prima e quella basata sulla residenza per la seconda. Esiste una terza costellazione di comunità politica, che pone gli stati in una relazione costitutiva con le comunità politiche regionali di livello sub o sovrastatale. La cittadinanza in queste comunità regionali deriva dalla cittadinanza nazionale. Questo è il carattere fondamentale della loro appartenenza.

Per “derivazione” intendo una connessione tra due comunità politiche, attraverso la quale coloro che sono cittadini di una, sono automaticamente riconosciuti come cittadini dell'altra. Nelle comunità sovrapposte a due livelli, il rapporto di derivazione può svilupparsi sia verso il basso che verso l'alto. Nel primo caso, la cittadinanza della comunità estesa determina quella delle entità costituenti; nel secondo, succede il contrario. Gli stati federali odierni sono quasi universalmente caratterizzati dalla derivazione verso il basso. Le comunità regionali non dispongono di una regola autonoma per determinare la loro cittadinanza. Il 14° emendamento della Costituzione americana riporta la formula generale: «Tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti, e soggette alla loro giurisdizione, sono cittadine degli Stati Uniti e degli stati in cui risiedono».

Nelle confederazioni o nelle unioni di stati, la derivazione opera invece verso l'alto. Come già riportato, la Svizzera sembra essere l'unico stato contemporaneo dove la cittadinanza federale è derivata da quella dei Cantoni. La derivazione verso l'alto è, in ogni modo, la caratteristica fondamentale di appartenenza dell'Unione Europea (così come in forme più rudimentali di cittadinanza sovranazionale in America Latina): «Ogni cittadino di uno Stato Membro è cittadino dell'Unione. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce» (Teu, art. 9).

Poiché le comunità politiche coinvolte in una relazione federale non sono identiche, la derivazione dev'essere supportata da una norma di attivazione che assicuri una comoda acquisizione della cittadinanza per coloro che si spostano attraverso i confini interni. Questa regola può soltanto basarsi sulla residenza, indipendentemente dal fatto che la derivazione operi verso l'alto o il basso. Immaginate se il 14° emendamento avesse sancito che le persone nate negli Stati Uniti fossero cittadine degli Stati Uniti e dello stato *in cui sono nate*. Un cittadino nato in New Jersey che risiede in California rimarrebbe allora sottoposto alle leggi del New Jersey, dove potrebbe anche votare nelle elezioni statali, laddove in California riceverebbe protezione e benefici solo in quanto cittadino federale. Le relazioni tra New Jersey e California sarebbero così uguali a quelle che intercorrono tra due stati stranieri firmatari di un

trattato internazionale, per mezzo del quale è stata stabilita una base comune di diritti, tutelati da un governo a Washington D.C.

Nell'UE la situazione è differente, perché la cittadinanza che viene attivata nel momento in cui si prende residenza in un altro stato membro non è quella nazionale dello stato membro, ma la cittadinanza europea stessa. Tutti i cittadini degli stati membri sono formalmente cittadini dell'UE, indipendentemente da dove risiedono, ma la maggior parte dei diritti e delle protezioni specifiche garantite dalla cittadinanza UE si attivano quando i cittadini UE sono coinvolti in "circostanze trasfrontaliere", che includono la migrazione interna tra stati membri, così come l'aver famiglia o il lavoro in un altro stato membro. Possiamo nuovamente immaginare uno scenario controfattuale, in cui i cittadini degli stati membri acquisirebbero automaticamente la cittadinanza dello stato membro dove prendono la residenza. In questo modo si invertirebbe la direzione della derivazione e si trasformerebbe l'UE da unione di stati a stato federale.

Gli stati federali e le unioni sovranazionali sono quindi simili nella struttura, dal momento che in entrambi i casi la "fonte della cittadinanza" è uno stato indipendente e la cittadinanza derivativa è attivata attraverso la mobilità interna, lasciando così inalterata la fonte di cittadinanza stessa (Jackson 2001). Quest'affinità è ulteriormente segnalata dal termine stesso "regione", che si applica sia alle entità politiche substatali che alle unioni di stati. Sebbene nella comunità politica europea vi siano quattro livelli di cittadinanza (locale, regionale substatale, statale e sovranazionale), vi sono solo tre costellazioni di comunità politiche, con rispettive norme di appartenenza (diritto di nascita, residenza e derivativa). Nel paragrafo 4.3 ho descritto come la moderna relazione tra stati e comunità politiche locali che si autogovernano sia emersa dal rovesciamento della precedente costellazione di città libere all'interno degli imperi. Si può ora aggiungere un'ulteriore osservazione, secondo cui la cittadinanza regionale sovranazionale assomiglia alla cittadinanza regionale substatale, però alla rovescia, con l'importante differenza che non vi è stata alcuna transizione storica dall'una all'altra, ma esse coesistono entro la stessa comunità politica europea.

Il termine regione rimane però generico nella misura in cui non implica una comunità politica che si autogoverna, dotata di una propria cittadinanza. La maggior parte delle unioni di stati, come l'Unione Africana o l'Asean, sono più propriamente descritte come organizzazioni regionali internazionali piuttosto che come comunità politiche regionali sovranazionali. Alcune regioni rag-

gruppano, su ambo i lati dei confini internazionali, territori che condividono affinità culturali o risorse economiche. In rari casi, queste regioni transfrontaliere hanno istituito dei corpi politici consultivi, in cui i delegati dei governi provinciali o dei parlamenti deliberano su temi relativi alla cooperazione. Queste regioni di confine, tuttavia, non possono diventare comunità politiche a tutti gli effetti senza mettere in discussione l'integrità territoriale degli stati entro cui si trovano. Un terzo tipo di regione che non costituisce comunità politica è rappresentato dalle suddivisioni amministrative che si situano a metà strada tra il livello locale e quello nazionale, come i Dipartimenti francesi o le Contee britanniche. L'autogoverno regionale substatale, così come quello sovranazionale, è caratterizzato da gradi diversi di autonomia. Esiste senza dubbio in tutte le costituzioni genuinamente federali, così come nell'Unione Europea. Negli stati unitari, come la Francia o i paesi scandinavi, normalmente esistono delle assemblee regionali elette e dunque anche una forma di cittadinanza regionale. In queste costituzioni però, l'autogoverno regionale non è qualitativamente diverso dall'autogoverno locale. Come ho suggerito nella sezione precedente, la determinazione dell'appartenenza dovrebbe allora essere basata sulla residenza invece che sulla derivazione. Questo è infatti il caso della Danimarca, della Svezia e della Slovacchia, dove i residenti stranieri possono votare sia nelle elezioni locali che in quelle regionali (Arrighi *et al.* 2013).

Il mio interesse non è tanto rivolto verso le tipologie di autogoverno regionale (cfr. Hooghe, Marks e Schakel 2010), bensì verso la portata della cittadinanza derivativa. In questo caso, è necessaria una seconda condizione oltre alle istituzioni di autogoverno regionale, e questa è la relazione costitutiva con altre comunità politiche attraverso la quale la sovranità è diffusa e condivisa. Tale relazione è intrinseca alle costituzioni federali, ma si trova anche in altre che non sono formalmente federali e non è necessario che coinvolga tutte le parti di un territorio statale. La Gran Bretagna e la Spagna non sono stati federali, ma la *devolution* ha trasformato la Scozia, la Catalogna e il Paesi Baschi in comunità politiche il cui grado di autonomia dipende ora dalla negoziazione tra governi regionali e centrali. Lo stesso si può dire di vari accordi speciali di autonomia, come le isole finlandesi di Åland o la Provincia italiana dell'Alto Adige, che distinguono alcune regioni dal resto del territorio statale. Una relazione costitutiva è una relazione dove non solo vi sia autogoverno a più livelli, ma in cui la comunità politica estesa sia composta da comunità distinte con le quali si condivide la sovranità, indipendentemente dal fatto che tale costellazione sia nata da una strategia federale per "legare insieme"

comunità originariamente autonome o da un tentativo di “tenere insieme” uno stato precedentemente centralizzato che ha subito processi di *devolution* (Stepan 2001). In tale relazione, l'integrità territoriale e la legittimità politica della comunità estesa dipendono dalle garanzie costituzionali a difesa dell'autonomia delle comunità di cui è composta. I governi coinvolti in queste relazioni hanno doveri reciproci di rispettare le altrui sfere di autonomia e di cooperare in ambiti di governo comune.

La cittadinanza derivativa è un ingrediente essenziale di questa costellazione, perché, grazie a essa, tutti i cittadini delle comunità costitutive sono resi cittadini della comunità estesa. Ogni singolo cittadino è così due volte *stakeholder*, negli autogoverni di entrambe le comunità. Questo tipo di doppia cittadinanza è diverso dalla cittadinanza multipla per i migranti che riflette i loro legami individuali con stati indipendenti. È diversa anche dalla doppia cittadinanza a livello locale e statale che discrimina tra popolazione residente e cittadinanza nazionale. In una relazione costitutiva, la doppia cittadinanza serve invece a connettere comunità politiche che potrebbero potenzialmente essere separate.

L'isomorfismo tra cittadinanza regionale substatale e sovrastatale non è certamente perfetto. Per esempio, esattamente come per la cittadinanza locale, la cittadinanza regionale substatale non dispone normalmente di una dimensione extraterritoriale. Poche eccezioni, dal valore più che altro simbolico, come la rappresentanza quasi diplomatica delle province tedesche a Bruxelles, o del Ministero degli Esteri del Québec, presente nelle ambasciate e nei consolati canadesi in giro per il mondo, confermano questa regola. Al contrario, la cittadinanza UE dispone di un'esplicita dimensione esterna, che include il diritto alla protezione diplomatica e consolare in paesi terzi, attraverso le missioni diplomatiche di altri stati membri e delle delegazioni UE (Tfeu, art. 20(2)c). La possibilità per i cittadini UE residenti fuori dall'UE di votare per il Parlamento Europeo, dipende invece, in un certo senso incoerentemente, ancora dalla legislazione nazionale del paese di cui sono cittadini (Arrighi *et al.* 2013).

Queste differenze tra cittadinanza regionale entro gli stati da un lato, e cittadinanza UE dall'altro, emergono naturalmente dal fatto che quest'ultima siede al tavolo globale delle relazioni internazionali con gli altri stati indipendenti, compresi quelli di cui è composta. Da qui la domanda più vasta a proposito del potenziale di trasformazione della cittadinanza sovranazionale nel contesto del sistema politico globale. I cosmopoliti più ottimisti hanno talvolta visto nell'UE un'approssimazione di, o un veicolo per, una federa-

zione kantiana di democrazie, mentre i realisti tendono più a vederla come un peculiare esperimento europeo, che rimane fondamentalmente ancora un'organizzazione intergovernativa, la cui portata geografica è limitata. Vorrei proporre una posizione intermedia tra questi due estremi che non poggia su considerazioni geografiche, ma dipende invece dalle dinamiche costituzionali interne di un'unione regionale di stati democratici.

L'Unione Europea differisce dalle comunità politiche federali e confederali in ragione di una combinazione di quattro principi costitutivi: 1) cittadinanza comune con elezioni dirette e rappresentanza a livello dell'Unione; 2) dominanza degli stati membri relativa al diritto costituzionale, rafforzata dal requisito dell'unanimità per eventuali modifiche ai trattati UE; 3) opportunità parziali di svincolarsi da norme dell'Unione e opzioni di uscita completa per gli stati membri, sancite ora dal Trattato di Lisbona (Teu, art. 50); 4) infine, l'obiettivo di una maggiore integrazione, espressa dall'impegno verso un'Unione sempre più stretta contenuto nel preambolo del Trattato di Roma<sup>56</sup>. Questi non sono soltanto principi che caratterizzano gli attuali accordi istituzionali dell'UE; essi descrivono anche un modello generale di comunità politica tra il livello statale e quello globale.

In netto contrasto con le costituzioni federali o confederali, i quattro principi non ambiscono a un equilibrio stabile. Se il requisito dell'unanimità per la modifica costituzionale rischia di bloccare le riforme, l'opportunità di uscita e il principio di unione sempre più stretta introducono una visione dinamica di una comunità politica, la cui composizione e il cui grado d'integrazione cambiano nel tempo. Le tensioni tra questi elementi statici e dinamici tengono vive le possibilità storiche di disintegrazione o trasformazione in uno stato federale, ma nessuno di questi possibili esiti può essere un legittimo obiettivo perseguibile dagli stati membri nei limiti della propria costituzione presente.

Sebbene l'UE sia cresciuta senza sosta dal 1957 fino all'ingresso della Croazia nel 2013, non ho di proposito incluso l'allargamento tra i suoi elementi costitutivi. La riunificazione politica dell'Europa dopo la Guerra Fredda era la seconda grande missione storica dell'UE dopo quella di garantire la pace per-

---

<sup>56</sup> Nell'analisi di Joseph Lacey (2017), i primi tre di questi principi caratterizzano l'UE come una "democracy". Prende in prestito questo termine da Nicolaidis (2004) e Cheneval e Schimmelfennig (2013), dandovi un significato più preciso. Ho aggiunto il quarto elemento di unione sempre più stretta, che accentua ulteriormente il contrasto con le costituzioni federali e confederali.



petua tra nazioni che sono state avversarie durante due guerre mondiali. Ciononostante, l'obiettivo di allargamento continuo è particolarmente difficile da bilanciare con il requisito di unanimità per la legge dei trattati e l'impegno verso un'unione sempre più stretta. La ragione per cui l'UE è finora stata capace di rafforzare la sua integrazione politica e simultaneamente espandersi fino a comprendere 28 membri è che ogni nuovo ingresso è dipeso da una preventiva accettazione dell'*acquis* comunitario ormai consolidato allo stato d'integrazione corrispondente al momento del nuovo ingresso. Se l'Unione fosse partita da un numero iniziale di 28 stati, sarebbe probabilmente rimasta un'organizzazione internazionale dedicata ai mercati comuni. La cittadinanza sovranazionale e la democrazia sarebbero state difficili da perseguire a queste condizioni. Il *trade-off* tra allargamento e integrazione politica è ineluttabile e sempre più ovvio alla luce dei presenti tentativi di superare le divisioni tra stati debitori e creditori.

L'esito di queste considerazioni è che le comunità politiche democratiche sovranazionali come l'UE possono avere successo relativamente ai loro obiettivi dichiarati solo se non si espandono oltre l'unione regionale. Se l'esperimento storico dell'UE avrà successo, essa non diverrà né un nuovo superstato regionale, né un'unione in espansione perpetua con ambizioni di egemonia globale. Al contrario, sarà probabilmente imitata in altre parti del mondo, rafforzando così le circostanze plurali della democrazia e disseminando nel mondo un nuovo tipo di comunità politica – le unioni democratiche regionali di stati.

I fini etici della cittadinanza derivativa non sono universali, a differenza di quelli della cittadinanza per diritto di nascita e di residenza. Non tutte le democrazie hanno bisogno di adottare costituzioni federali o di stringere accordi per l'autonomia di alcune parti del territorio. E non tutte le democrazie hanno bisogno di unirsi a unioni regionali democratiche. Queste soluzioni diventano necessarie in virtù di specifici contesti storici e geografici; ma là dove esistono, possiedono un importante valore normativo. Per di più, da una prospettiva globale, è possibile notare come la dispersione e la condivisione della sovranità a livello sub e sovrastatale riducano i rischi di dominazione politica entro gli stati e accrescano le possibilità di autogoverno democratico oltre lo stato.

## 5. CONCLUSIONI: PRESERVARE L'AUTOGOVERNO IN UNA CONDIZIONE DI PLURALITÀ DELLE COMUNITÀ POLITICHE

Nella seconda parte di questo lavoro ho sostenuto che la pluralità di comunità politiche di tipo diverso debba essere accettata come elemento fondamentale delle circostanze di democrazia. Ho suggerito che i tre principi democratici di includere tutti gli interessi toccati, tutti coloro che sono sottoposti alla coercizione e tutti gli *stakeholder* della cittadinanza siano ugualmente validi, ma che rispondano a tre domande diverse: nelle decisioni legislative, gli interessi di quali individui dovrebbero essere presi in considerazione? Chi ha diritto alla protezione dal potere di governo e ha un diritto a contestarlo? Chi dovrebbe essere cittadino di una comunità politica che si autogoverna? Alla fine della terza parte, ho riconosciuto che questa corrispondenza tra principi d'inclusione e ambiti democratici non è perfetta, pur sottolineando che la questione dell'appartenenza può essere risolta unicamente nel contesto di una concezione di cittadinanza che si riferisce alla *stakeholdership* democratica.

Nella sezione 4 ho esaminato come il principio d'inclusione previsto dalla prospettiva degli *stakeholder* di cittadinanza sia valido per diversi tipi di comunità politica. Ho suggerito di non provare a considerare le comunità politiche come separate le une dalle altre per rispondere a questa domanda. Le rivendicazioni d'inclusione, secondo il principio degli *stakeholder* di cittadinanza, si riferiscono a una relazione tra l'autogoverno collettivo e quello individuale. Le condizioni per l'autogoverno collettivo dipendono a loro volta dalla relazione di una comunità politica con altre comunità. Ho preso in esame tre diversi tipi di costellazioni di comunità politiche – relazioni tra stati indipendenti nel sistema statale internazionale, tra stati e l'autogoverno locale, e tra comunità politiche costitutive e unioni di comunità politiche – e ho identificato nel diritto di nascita, nella residenza e nella cittadinanza derivativa le norme corrispondenti di determinazione dell'appartenenza individuale.

Concluderò in modo simile a come ho terminato la sezione 3, tentando cioè di riassumere ed evidenziare alcune delle complessità che emergono combinando i tre regimi di appartenenza. Questo tentativo è ispirato da una classica domanda della teoria repubblicana. Il repubblicanesimo è una dottrina politica che, collegando libertà individuali e collettive, attribuisce loro ugual peso. Influenzati dal liberalismo moderno, i teorici repubblicani contemporanei hanno spostato l'attenzione dalla dominazione alla libertà individuale e tendono a trascurare la libertà collettiva, mentre il repubblicanesimo classico di Machiavelli

o Rousseau era orientato in senso inverso e rivolgeva il suo interesse alle condizioni per la libertà collettiva. Machiavelli in particolare era ossessionato dal “mantenere lo stato” – preservare le condizioni entro cui il governo repubblicano fosse in grado di perdurare. Questo richiedeva, secondo lui, una vigilanza permanente contro i nemici interni della repubblica (i nobili) così come contro quelli esterni (le comunità politiche rivali). Le minacce di corruzione interna e dominazione esterna non sono chiaramente scomparse. Ma le grandi trasformazioni che hanno creato lo stato moderno e il sistema internazionale hanno portato alla luce nuove minacce per la sopravvivenza dell'autogoverno che non si trovano nei testi classici. I regimi di appartenenza che ho descritto nelle sezioni precedenti possono essere meglio compresi e difesi quando li leggiamo come risposte parziali ai tre test seguenti.

Il primo riguarda come mantenere la continuità di una comunità che si autogoverna attraverso le generazioni. Di per sé questa non è una questione nuova, ma ha acquisito una nuova attualità per svariate ragioni. Una prima ragione è la scomparsa di frontiere quasi naturali tra comunità politiche basate su religione, razza o etnia che facilitavano la distinzione tra stranieri e nativi. Questi segni di riconoscimento hanno perso salienza empirica e legittimità normativa. Un'altra ragione consiste nella crescente consapevolezza degli effetti di lungo termine delle comunità politiche, che quindi non possono prescindere dagli interessi delle nuove generazioni, per esempio riguardo alla sostenibilità ambientale o ai sistemi previdenziali. La cittadinanza per diritto di nascita non è senz'altro una risposta sufficiente a questo problema, ma potrebbe essere necessaria se l'alternativa è quella di basare l'appartenenza politica sulla residenza. In una società variegata, sia lo *ius soli* che lo *ius sanguinis* rimuovono dall'agenda politica la divisiva domanda relativa a chi possa rivendicare la cittadinanza piena, e rendono i cittadini consapevoli di appartenere a una lunga catena di generazioni, tutte incondizionatamente incluse nella comunità politica.

Il secondo test è relativo a come preservare l'autogoverno territoriale in contesti di mobilità territoriale e migrazione. Ho inizialmente assunto la sedentarietà relativa come uno dei contesti dell'inclusione democratica ed è importante sottolineare la qualifica di “relativa”. La libertà di movimento è un aspetto essenziale della libertà individuale che i liberali e i repubblicani difendono. Come può però esserci un autogoverno democratico stabile, se grandi numeri di cittadini vivono all'estero e grandi numeri di stranieri si uniscono alla popolazione residente? In questi contesti, l'appartenenza dev'essere de-

terminata anche sulla base della residenza. Nelle democrazie contemporanee ciò avviene in due diversi modi. La distribuzione iniziale della cittadinanza attraverso il diritto di nascita è corretta dall'opportunità di naturalizzazione basata sulla residenza e dalla rinuncia basata sull'assenza. All'interno del territorio degli stati democratici, le municipalità hanno confini aperti alla mobilità e accettano tutti i residenti come cittadini locali. La differenza tra la naturalizzazione a livello nazionale e lo *ius domicili* di livello locale può essere mantenuta solamente nella misura in cui le società nazionali sono generalmente sedentarie, nel senso che molta della mobilità rimane contenuta entro i confini nazionali e la maggioranza dei cittadini per diritto di nascita risiede permanentemente nel territorio. Se questa condizione cambiasse – e non solo all'interno di una singola comunità ma come caratteristica generale del sistema statale internazionale –, allora i regimi di diritto di nascita perderebbero la loro legittimità, con la conseguenza problematica che i cittadini avvertirebbero un senso di continuità trasgenerazionale molto più tenue.

Il terzo test riguarda come mantenere l'autogoverno in contesti dove le comunità politiche sono legate tra loro – per storia o per scelta – in unioni più vaste. La democrazia federale con cittadinanza a più livelli fu inventata durante la Rivoluzione Americana, che ha fatto da modello per buona parte degli altri stati federali in giro per il mondo. Ai giorni nostri, l'Unione Europea ha sviluppato un modello per l'unione democratica di stati membri indipendenti, che ha per ora ispirato solo timide imitazioni. Preservare l'autogoverno a più livelli all'interno di comunità politiche sovrapposte, ognuna delle quali potenzialmente indipendente, richiede una connessione automatica tra le loro appartenenze attraverso la derivazione verso il basso o verso l'alto. Questa cittadinanza federale e dell'unione rende gli individui *stakeholder* multipli, che non solo rivendicano l'inclusione individuale ma hanno anche un interesse a preservare l'unione stessa. La connessione tra cittadinanza costitutiva e federale o dell'unione non è certamente sufficiente per resistere a forze centripete e centrifughe, ma dovrebbe aiutare a stabilizzare tali compromessi, chiarendo che l'autogoverno di ogni livello dipende da quello dell'altro e che ogni cittadino è uno *stakeholder* democratico a entrambi i livelli.

Sebbene vi sia una forte corrispondenza tra le tre norme di appartenenza e i tre test dell'autogoverno, dalla loro interazione non risulta un insieme di coppie biunivoche. In altre parole, ognuno di questi test può essere visto attraverso il prisma di ognuna delle tre norme di appartenenza. La tabella 2 illustra l'idea. Ciò che emerge è che le tre norme di appartenenza devono

essere viste come un completamento l'una dell'altra, come ho suggerito nel paragrafo 3.4 relativa ai tre principi d'inclusione democratica.

Tabella 2. Norme di appartenenza e obiettivi politici delle comunità democratiche

<i>Obiettivo</i>	<i>Continuità</i>	<i>Mobilità</i>	<i>Unione</i>
<i>Appartenenza</i>			
Per diritto di nascita	Popolo transgenerazionale	Libero movimento basato sulla reciprocità	-----
Residenziale	Istituzioni territoriali	Frontiere aperte e libero movimento	-----
Derivativa	Costituzione	Cittadinanza dell'unione	Autogoverno costitutivo

Guardate prima la seconda cella della prima colonna. Come può un senso di continuità transgenerazionale essere mantenuto anche in comunità con cittadinanza basata sulla residenza e alti livelli di mobilità? Nelle città superdiverse (Vertovec 2007), dove essere nativi costituisce un'identità minoritaria, le persone sono comunque consapevoli della presenza di istituzioni di governo, le cui leggi a loro si applicano, come sono consapevoli del fatto che queste istituzioni esistevano prima del loro arrivo e continueranno a governare la città anche dopo la loro partenza. Se possono anche partecipare politicamente alla produzione di queste leggi, la loro sensazione di essere *stakeholder* dell'autogoverno della città sarà rafforzata. L'orizzonte di tempo politico dei cittadini urbani mobili è di norma molto più breve rispetto a quello di chi decide di naturalizzarsi. Da ciò potrebbe derivare un serio problema per l'integrazione politica se le città fossero stati indipendenti. È l'integrazione della comunità locale all'interno di sistemi basati sul diritto di nascita che assicura stabilità e legittimità alle istituzioni di autogoverno anche in città superdiverse e ipermobili.

Spostandoci all'ultima cella della prima colonna, si vede che il senso di continuità è generalmente più debole nelle federazioni e nelle unioni a cittadinanza derivativa che negli stati unitari. Il rischio di separazione può permanere come memoria storica di passati conflitti o essere una paura attuale, che

danneggia la fiducia e la volontà di collaborare. In queste condizioni, la secessione o la partizione in più stati indipendenti, così come la fusione con una comunità democratica unitaria, implicano la discontinuità dell'autogoverno, che sia quello della comunità estesa o di quella costitutiva. La continuità può essere ottenuta attraverso una costituzione che fissi i diritti di autogoverno a entrambi i livelli e divida i poteri tra questi in modo da minimizzare il conflitto permanente.

Guardando ora la seconda colonna della tabella, è utile concentrarsi su come l'appartenenza per diritto di nascita e quella derivativa possano reagire alla migrazione, intesa come mobilità trasfrontaliera. Sebbene tutti gli stati indipendenti rivendichino un diritto di controllare l'immigrazione, la cittadinanza per diritto di nascita crea spazi considerevoli di libero movimento. La cittadinanza per diritto di nascita implica un diritto alla residenza e alla riammissione incondizionata: dal momento che non è perduta con l'emigrazione e che può essere trasmessa almeno alla seconda generazione nata all'estero, questa crea una potenziale "migrazione di rientro". Inoltre, lo *ius sanguinis* neutrale al genere e gli effetti combinati di *ius soli* e *ius sanguinis* hanno portato a una proliferazione di nazionalità multiple, che è stata ulteriormente alimentata da una tendenza globale degli stati, sia destinatari che di partenza, a non privare gli individui della precedente cittadinanza neanche in caso di naturalizzazione. La cittadinanza multipla, in qualunque modo sia acquisita, crea diritti incondizionati di libero movimento tra più stati. Infine, il libero movimento internazionale potrebbe essere esteso molto oltre, sulla base di una concezione di diritto di nascita, se gli stati accettassero la responsabilità di promuovere le opportunità di migrazione per i loro stessi cittadini, siglando patti di libero movimento con altri stati su una base di reciprocità (Bauböck 2009a).

Negli stati federali, la cittadinanza derivativa delle comunità costitutive non aggiunge molto al generico diritto di libero movimento interno ai territori dello stato, che è ormai diventato un diritto umano fondamentale. Se non altro, l'autonomia delle comunità costitutive può alle volte giustificare restrizioni ai diritti di libero movimento al fine di proteggere minoranze linguistiche o indigene, o sistemi previdenziali regionali. Al contrario, nelle unioni di stati indipendenti, la cittadinanza derivativa a livello dell'unione è una fondamentale fonte di libero movimento. Nell'UE, questo non ha solo portato all'introduzione di diritti di libero movimento molto estesi collegati alla cittadinanza dell'Unione, ma anche a una generale abolizione dei controlli di frontiera entro l'area Schengen. Per di più, l'allargamento dell'UE

ha trasformato milioni di stranieri residenti, soggetti a rigidi controlli d'immigrazione, in individui che dispongono di libertà di movimento, protetta da rigide norme antidiscriminazione. Proprio a causa del peso dato al libero movimento, la cittadinanza europea può aver indirettamente contribuito a creare nuove divisioni, tra europei mobili e cittadini nazionali sedentari che non sentono di essere *stakeholder* europei.

La terza colonna della tabella prende infine in esame la capacità dell'appartenenza, per diritto di nascita e per residenza, di promuovere o preservare l'unione strutturale tra comunità politiche. La risposta è generalmente negativa. La cittadinanza per diritto di nascita non può essere riprodotta a più livelli. Se entrambi i livelli ne dispongono, questi sono *de facto* stati indipendenti, se un livello ce l'ha senza una cittadinanza derivativa per l'altro, allora quest'ultima comunità non si autogoverna e non vi è dunque unione. Diversamente, la cittadinanza può essere coerentemente basata sulla residenza a tutti i livelli, ma le comunità sovrapposte saranno a quel punto *analogamente* esposte a flussi in entrata e uscita dei loro cittadini temporanei, senza essere *collegate* tra loro in un'unione di cittadinanza.

Il bisogno di una solida cittadinanza derivativa è particolarmente forte in società territorialmente divise. Come ho illustrato in precedenza, l'uguaglianza quasi naturale tra cittadini per diritto di nascita protegge le minoranze indigene, religiose o razziali che storicamente sono state escluse dalla cittadinanza piena. Allo stesso tempo, l'inclusione per diritto di nascita in una comunità presumibilmente omogenea può compromettere l'autogoverno della minoranza, a meno che quest'ultima non sia protetta da accordi costituzionali di autonomia e cittadinanza derivativa. Per un'equa inclusione delle minoranze che non hanno una storia, né una rivendicazione di autogoverno territoriale, la sfida è quella di ripensare alla comunità estesa come una comunità multiculturale, multirazziale e multireligiosa in cui il diritto di nascita non richieda il sostegno di concezioni più forti d'identità nazionale.

La cittadinanza basata sulla residenza unita al libero movimento è spesso percepita come minaccia, piuttosto che come beneficio, dalle minoranze nazionali e indigene che temono di essere sopraffatte da cittadini maggioritari e immigrati che s'insediano nel loro territorio. Rimpiazzare la derivazione con lo *ius domicilii* non porta dunque a preservare le unioni nelle democrazie multinazionali. Vi sono comunque casi in cui le minoranze nazionali (come i catalani, i baschi o gli scozzesi) hanno strategicamente adottato una concezione, implicitamente basata sulla residenza, della cittadinanza regionale, come

strategia per fermare il declino demografico e ostacolare le politiche restrittive d'immigrazione e d'integrazione dei migranti perseguite dai governi centrali.

Sono due le ragioni per cui queste considerazioni possono apparire piuttosto inconcludenti. In primo luogo, queste corrispondono a una realtà confusa, in cui le comunità di diverso tipo non rispettano sempre le rivendicazioni di autogoverno delle altre, godono di poteri non eguali e si trovano spesso in conflitto tra loro. Questa è una realtà che già conosciamo bene, data dal contrasto tra le norme di uguale sovranità degli stati, e il dominio *de facto* e l'ineguaglianza di potere nel sistema statale internazionale. Così come la norma di uguale sovranità rimane valida e operativa ai fini del diritto internazionale, a dispetto di una realtà opposta, dovremmo pensare alle norme d'inclusione democratica e all'autogoverno, nella più complicata realtà popolata da vari tipi di comunità, come valide indipendentemente dalle distorsioni che troviamo nel mondo contemporaneo.

In secondo luogo, l'impegno nei confronti del pluralismo che ha ispirato la mia analisi non si limita ad argomenti secondo cui una diversità interna di interessi, idee e identità, e una pluralità esterna di tipi diversi di comunità, formano le circostanze della democrazia nel mondo politico. Alla fine della terza sezione, ho aggiunto un terzo pluralismo dei principi d'inclusione democratica. Andando un poco oltre, sono incline ad accettare il punto di vista di Isaiah Berlin, secondo cui esiste un'irriducibile pluralità di valori nel mondo morale. I valori della libertà individuale e dell'autogoverno collettivo non possono essere sempre realizzati esaustivamente e simultaneamente, perché vi è tra loro una tensione che talvolta sfocia in profondi dilemmi democratici. Non vi è motivo per preferire l'uno all'altro. I principi d'inclusione democratica ci devono guidare quando proviamo a risolvere questa tensione.



BIBLIOGRAFIA

- Abizadeh A. (2008), "Democratic theory and border coercion: No right to unilaterally control your own borders", *Political Theory*, vol. 36, n. 1, pp. 37-65
- (2010), "Democratic legitimacy and state coercion: A reply to David Miller", *Political Theory*, vol. 38, n. 1, pp. 121-130
- Aleinikoff A. (1986), "Theories of loss of citizenship", *Michigan Law Review*, vol. 84, n. 7, pp. 1471-1503
- Angeli O. (2015), *Cosmopolitanism, Self-Determination and Territory. Justice with Borders*, Houndsmills-Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Archibugi D. e Held D. (a cura di) (1995), *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Cambridge, Polity Press
- Arendt H. (1970), *Men in Dark Times*, San Diego, Harvest Books
- Aristotele (1962), *The Politics*, trad di T.A. Sinclair, a cura di J. Saunders, London Penguin
- Arrighi J.-T., Bauböck R., Collyer M., Hutcheson D., Khadar L., Moraru M. e Shaw J. (2013), *Franchise and electoral participation of third country citizens residing in EU and of EU citizens residing in third countries*, Brussels, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs
- Barber B. (2013), *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven, Yale University Press
- Bartolini S. (2005), *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford, Oxford University Press
- Bauböck R. (2000), "Why stay together? A pluralist approach to secession and federation", in *Citizenship in Diverse Societies*, a cura di W. Kymlicka e W. Norman, Oxford, Oxford University Press, pp. 366-394
- (2002), "United in misunderstanding? Asymmetry in multinational federations", *IWE Working Paper, Austrian Academy of Sciences*, n. 26
- (2004), "Territorial or cultural autonomy for national minorities?", in *The Politics of Belonging. Nationalism, Liberalism and Pluralism*, a cura di A. Dieckhoff, Lanham, Lexington Books, pp. 221-258
- (2005), "Political autonomy or cultural minority rights? A conceptual critique of Renner's model", in *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, a cura di E. Nimni, London - New York, Routledge, pp. 97-111
- (2006), "Political boundaries in a multilevel democracy", in *Identities, Affiliations and Allegiances*, a cura di S. Benhabib e I. Shapiro, Cambridge University Press

- (2007), “Stakeholder citizenship and transnational political participation: A normative evaluation of external voting”, *Fordham Law Review*, vol. 75, n. 5, pp. 2393-2447
  - (2009a), “Global justice, freedom of movement and democratic citizenship”, *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*, vol. 50, n. 1, pp. 1-31
  - (2009b), “The rights and duties of external citizenship”, *Citizenship Studies*, vol. 13, n. 5, pp. 475-499
  - (2010), “Studying citizenship constellations”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, n. 5, pp. 847-859
  - (2011a), “Boundaries and birthright: Bosniak’s and Shachar’s critiques of liberal citizenship”, *Issues in Legal Scholarship*, vol. 9, n. 1
  - (2011b), “Temporary migrants, partial citizenship and hypermigration”, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 14, n. 5, pp. 665-693
  - (2015a), “From moral intuition to political change: On Joseph Carens’ theory of social membership and open borders”, *Political Theory*, vol. 43, n. 3, pp. 393-401
  - (2015b), “Morphing the demos into the right shape. Normative principles for enfranchising resident aliens and expatriate citizens”, *Democratization*, vol. 22, n. 5, pp. 820-839
- Bauböck R. e Çınar D. (2001), “Nationality law and naturalisation in Austria”, in *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the European Union*, a cura di R. Hansen e P. Weil, London, Macmillan, pp. 255-272
- Bauböck R. e Paskalev V. (2015), “Citizenship deprivation. A normative analysis”, in *Liberty and Security in Europe*, a cura del Ceps, Brussels, Ceps
- Beckman L. (2009), *The Frontiers of Democracy. The Right to Vote and its Limits*, Houndmills-Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Benhabib S. (2004), *The Rights of Others*, Cambridge, Cambridge University Press
- (2006), *Another Comopolitanism. With Jeremy Waldron, Bonnie Honig, and Will Kymlicka*, edited by Robert Post, Oxford, Oxford University Press
- (2011), *Dignity in Adversity: Human Rights in Troubled Times*, Cambridge (Ma), Polity Press
- Berlin I. (1991), *The Crooked Timber of Humanity*, London, Fontana Press
- Bernitz H. (2013), *Access to Electoral Rights. Sweden*, in *Eudo Citizenship. Access to Electoral Rights Country Reports*, Firenze, European University Institute
- Bohman J. (2007), *Democracy Across Borders: From Dêmos to Dêmoi*, Cambridge, Cambridge University Press
- Brubaker R.W. (1990), “Citizenship, and the nation-state in France and Germany : A comparative historical analysis”, *International Sociology*, n. 5, pp. 379-407

- Buchanan A. (1991), *Secession. The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder, Westview Press
- (1997), “Theories of secession”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 26, n. 1, pp. 31-61
- (2004), *Justice, Legitimacy, and Self-Determination. Moral Foundations for International Law*, Oxford, Oxford University Press
- Caney S. (2006), “Cosmopolitan justice and institutional design”, *Social Theory and Practice*, vol. 32, n. 4, pp. 725-756
- Carens J.H. (1987), “Aliens and citizens: The case for open borders”, *The Review of Politics*, vol. 49, n. 2, pp. 251-273
- (1989), “Membership and morality. Admission to citizenship in liberal democratic states”, in *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, a cura di R.W. Brubaker, Lanham-London, University Press of America, pp. 31-49
- (2005), “The integration of immigrants”, *Journal of Moral Philosophy*, vol. 2, n. 1, pp. 29-46
- (2013), *The Ethics of Immigration*, Oxford, Oxford University Press
- Cheneval F. e Schimmelfennig F. (2013), “The case for democracy in the European Union. Journal of common market studies”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n. 2, pp. 334-350
- Chwaszcza C. (2009), “The unity of the people, and immigration in liberal theory”, *Citizenship Studies*, vol. 13, n. 5, pp. 451-473
- Closa C. e Vintila D. (2015), *Supranational citizenship: rights in regional integration organizations*, draft paper, Firenze, European University Institute
- Dahl R. (1970), *After the Revolution? Authority in a Good Society*. New Haven, New Haven, Yale University Press
- (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press
- De Schutter H. e Ypi L. (2015), “Mandatory citizenship for immigrants”, *British Journal of Political Science*, doi: 0.1017/S0007123414000568
- Donaldson S. e Kymlicka W. (2011), *Zoopolis. A Political Theory of Animal Rights*, Oxford, Oxford University Press
- (2015), *Rethinking membership and participation in an inclusive democracy: cognitive disability, children, animals*, draft paper, Kingston, Queens University
- Dumbrava C. (2014), *Nationality, Citizenship and Ethno-Cultural Belonging, Preferential Membership Policies in Europe*, Houndmills-Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Dworkin R. (1977), *Taking Rights Seriously*, Cambridge (Ma), Harvard University Press
- Forst R. (2012), *The Right to Justification: Elements of a Constructivist Theory of Justice*, New York, Columbia University Press

- Frey B. e Eichberger R. (1999), *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions*, Cheltenham, Edward Elgar
- Gellner E. (1983), *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell
- Goodin R. (1988), “What is so special about our fellow countrymen?”, *Ethics*, n. 98, pp. 663-686
- (2007), “Enfranchising all affected interests, and its alternatives”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 35, n. 1, pp. 40-68
- Habermas J. (2006), *The Divided West*, London, Polity Press
- Hirschman A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge (Ma), Harvard University Press
- Hooghe L., Marks G. e Schakel A.H. (2010), *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, London, Routledge
- Jackson V. (2001), “Citizenship and federalism”, in *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, a cura di A. Aleinikoff e D. Klusmeyer, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, pp. 127-182
- Jenning I. (1956), *The Approach to Self-Government*, Cambridge, Cambridge University Press
- Kant I. (1991), “Perpetual peace: A philosophical sketch” [1795], in *Kant: Political Writings*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 93-130
- King R. e Olsson E. (2014), “Introduction: Diasporic return”, *Diaspora*, vol. 17, n. 3, pp. 255-261
- Koenig-Archibugi M. (2012), “Fuzzy citizenship in global society”, *Journal of Political Philosophy*, vol. 20, n. 4, pp. 456-480
- Koopmans R., Statham P., Giugni M. e Passy F. (2005), *Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe*, Minneapolis, University of Minnesota Press
- Kuper A. (2004), *Democracy Beyond Borders. Justice and Representation in Global Institutions*, Oxford, Oxford University Press
- Kymlicka W. (1995), *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press
- (2001a), *Contemporary Political Philosophy*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford, Oxford University Press
- (2001b), *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press
- (2005), “Renner and the accommodation of sub-state nationalism”, in *National Cultural Autonomy and its Critics*, a cura di E. Nimni, London, Routledge, pp. 117-127
- Lacey J. (2017), *Centripetal Democracy. Democratic Legitimacy and Political Identity in Belgium, Switzerland and the European Union*, Oxford, Oxford University Press
- List C. e Koenig-Archibugi M. (2010), “Can there be a global demos? An agency-based approach”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 38, n. 1, pp. 76-110

- López-Guerra C. (2005), "Should expatriates vote?", *The Journal of Political Philosophy*, vol. 13, n. 2, pp. 216-234
- Maas W. (a cura di) (2013), *Multilevel Citizenship*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press
- MacDonald T. (2008), *Global Stakeholder Democracy: Power and Representation Beyond Liberal States*, Oxford, Oxford University Press
- Magnusson W. (2011), *Politics of Urbanism. Seeing Like a City*, London, Routledge
- Marshall T. (1965), "Citizenship and social class" [1949], in *Class, Citizenship, and Social Development. Essays by T. Marshall*, a cura di T. Marshall, New York, Anchor Books, pp. 71-134
- Miller D. (2010), "Why immigration controls are not coercive: A reply to Arash Abizadeh", *Political Theory*, vol. 38, n. 1, pp. 111-120
- Nagel T. (2005), "The problem of global justice", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 33, n. 2, pp. 113-147
- Näsström S. (2007), "The legitimacy of the people", *Political Theory*, vol. 35, n. 5, pp. 624-658
- Nicolaidis K. (2004), "We, the peoples of Europe", *Foreign Affairs*, vol. 83, n. 6, pp. 97-110
- Owen D. (2010), "Resident aliens, non-resident citizens and voting rights", in *Citizenship Acquisition and National Belonging*, a cura di G. Calder, P. Cole e J. Seglow, London, Palgrave, pp. 52-73
- (2011), "Transnational citizenship and the democratic state", *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 14, n. 5, pp. 641-663
- (2012), "Constituting the polity, constituting the demos: on the place of the all affected interests principle in democratic theory and in resolving the democratic boundary problem", *Ethics and Global Affairs*, vol. 5, n. 3, pp. 129-152
- Panagiotidis J. (2015), "Tainted law? Why history cannot provide the justification for abandoning ius sanguinis", In *Eudo Citizenship* (<http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum>), Firenze, European University Institute
- Parolin G. (2009), *Citizenship in the Arab World. Kin, Religion and Nation-State*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Patten A. (2014), *Equal Recognition. The Moral Foundations of Minority Rights*, Princeton, Princeton University Press
- Pettit P. (1997), *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford, Oxford University Press
- (2006), "Democracy, national and international", *The Monist*, vol. 89, n. 2, pp. 301-324
- (2012), *On the Peoples' Terms. A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press
- Rawls J. (1999), *A Theory of Justice. Revised Edition*, Oxford, Oxford University Press

- Rehfeld A. (2006), "Towards a general theory of political representation", *The Journal of Politics*, vol. 68, n. 1, pp. 1-22
- Rokkan S. e Urwin D.W. (1983), *Economy, Territory, Identity, Politics of West European Peripheries*, London, Sage
- Rubio-Marín R. (2000), *Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press
- Sager A. (2016), "Methodological nationalism, migration and political theory", *Political Studies*, vol. 64, n. 1, pp. 42-59
- Saward M. (2010), *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press
- Schmitt C. (2007), *The Concept of the Political* [1927]. Expanded Edition (1932), trad. di G. Schwab, Chicago, University of Chicago Press
- Schumpeter J. (1976), *Capitalism, Socialism, and Democracy* [1942], London, Allen and Unwin
- Shachar A. (2009), *The Birthright Lottery. Citizenship and Global Inequality*, Cambridge (Ma), Harvard University Press
- Shapiro I. (2000), *Democratic Justice*, New Haven, Yale University Press
- Sloane R. (2009), "Breaking the genuine link: The contemporary international legal regulation of nationality", *Harvard International Law Journal*, vol. 50, n. 1, pp. 1-60
- Stepan A. (2001), "Towards a new comparative politics of federalism, (multi)nationalism, and democracy: Beyond Rikerian federalism", in *Arguing Comparative Politics*, a cura di A. Stepan, Oxford, Oxford University Press, pp. 315-361
- Stilz A. (2011), "Nations, states, and territory", *Ethics*, vol. 121, n. 3, pp. 572-601
- Tully J. (2001), "Introduction", in *Multinational Democracies*, a cura di A.-G. Gagnon e J. Tully, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-33
- (2002), "The unfreedom of the moderns in comparison to their ideals of constitutional democracy", *The Modern Law Review*, vol. 65, n. 2, pp. 204-228
- (2008), *Public Philosophy in a New Key*, Cambridge, Cambridge University Press
- Van Parijs P. (2011), *Linguistic Justice for Europe and for the World*, Oxford, Oxford University Press
- Vertovec S. (2007), "Super-diversity and its implications", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 29, n. 6, pp. 1024-1054
- Waldron J. (1999), *Law and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press
- Weil P. (2013), *The Sovereign Citizen. Denaturalization and the Origins of the American Republic*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press
- Wellman C.H. (2008), "Immigration and freedom of association", *Ethics*, n. 119

**Rainer Bauböck**

L'inclusione democratica.

Una teoria pluralista della cittadinanza

Whelan F.G. (1983), "Prologue: Democratic theory and the boundary problem", in *Nomos 25: Liberal Democracy*, a cura di J.R. Pennock e J.W. Chapman, New York, New York University, pp. 13-47

Ziegler R., Shaw J. e Bauböck R. (2014), "Independence referendums: Who should vote and who should be offered citizenship", Eui working paper Rscas, 2014, n. 90, Firenze, European University Institute

