

Edoardo Greblo

“Noi, il popolo”, e gli altri

Fra i tanti paradossi che costellano l'epoca in cui viviamo, ce n'è uno che salta agli occhi e che vale ancora una volta la pena di ricordare. Da un lato la globalizzazione economica e finanziaria rende gli Stati meno democratici, ridimensionando la loro sovranità di decisione nelle scelte politiche capaci di dare concreta attuazione ai principi fondamentali della giustizia sociale. Dall'altro l'immagine un po' sbiadita del “sovrano territoriale” ritrova nuova linfa nelle retoriche allarmistiche che alimentano le paure per le migrazioni di massa che, agli occhi di molti, minacciano la coesione interna dei singoli paesi e l'integrità delle loro istituzioni politiche. Sembra cioè che sia proprio nella difesa e nel controllo dei confini, posti a presidio dei movimenti di entrata e di uscita delle persone dalle comunità politiche delimitate territorialmente, che la sovranità dello Stato conservi un ultimo e irrinunciabile baluardo. È certo vero che in molti ambiti gli Stati hanno dovuto adattare l'esercizio della sovranità alle nuove forme di governance post-statali e modificare il nesso concettuale fra monopolio statale del potere e diritto coattivo. Ma nel caso delle politiche migratorie essi continuano a vigilare scrupolosamente per evitare che la crescente mobilità internazionale degli individui possa attentare alle prerogative della comunità politica in materia di ammissione e appartenenza.

Ma come stanno esattamente le cose quando lo Stato è democratico e la sovranità è “popolare”? In nome di quali principi il popolo dei cittadini può chiedere all'istituzione che ne rappresenta la forma di vita politica, lo Stato democratico di diritto, di applicare una politica di controllo del movimento geografico delle persone che, nel contesto delle sempre più strette interdipendenze della società planetaria, alimenta e riproduce nuovi fattori di esclusione e nuove diseguaglianze? A quali regole normative il sovrano territoriale che si proclama democratico può appellarsi per praticare una politica dell'immigrazione che chiude la società a persone che lasciano i rispettivi paesi di provenienza non certo per ragioni futili, ma per fuggire dalla guerra e dalla fame, oltre che da governi autocratici, corrotti, brutali e indifferenti alla sorte dei loro cittadini?

La risposta a queste domande si richiama in genere all'idea che un popolo democratico deve potersi costituire come sovrano su un territorio delimitato da confini politici se si vuole che il sistema della rappresentanza possa continuare a reggersi in piedi, perché è necessario sapere quale entità democratica è responsabile e nei confronti di chi. È perciò la stessa legislazione democratica a richiedere una qualche forma di chiusura nei confronti degli "altri", dal momento che la rappresentanza deve essere responsabile nei confronti un popolo specifico. La decisione di tenere fuori stranieri e immigranti, che nutre le tendenze particolaristiche ed escludenti oggi così diffuse, nasce dal fatto che la sovranità popolare e democratica deve assumere il profilo giuridico – nella forma della cittadinanza, che definisce chi è membro a pieno titolo della comunità politica e chi ne è escluso – di un *demos* circoscritto che agisce per governare se stesso.

In questa prospettiva, che riconosce al sovrano democratico una sostanziale discrezionalità nell'individuare i principi normativi che regolano l'appartenenza, le pratiche di inclusione/esclusione introdotte sul piano legislativo costituiscono delle realtà moralmente neutrali. Ogni maggioranza democratica ha il pieno diritto di decidere autonomamente riguardo alle procedure di immigrazione e al controllo dei confini. La linea di discriminazione che separa i cittadini dagli stranieri può essere modificata solo dai cittadini stessi. Ne deriva, però, un ulteriore paradosso, e cioè che coloro della cui inclusione o esclusione dal *demos* si decide non possono a loro volta partecipare al processo decisionale. In democrazia le leggi sono legittime perché coloro che ne sono i destinatari possono idealmente concepire stessi come se ne fossero i coautori – ma per gli immigranti non è evidentemente così.

Stando perciò a quel che rimane della sovranità statale, le condizioni di ingresso e soggiorno dovrebbero essere soggette alla discrezionalità unilaterale di coloro che sono – idealmente e giuridicamente – in grado di riconoscersi nell'espressione "noi, il popolo". Per cui, qualunque sia la procedura di consultazione che stabilisce il regime migratorio da adottare, l'onere della giustificazione non riguarda gli stranieri, dal momento che secondo il principio della sovranità popolare il diritto soggettivo a partecipare alla sua definizione spetta *unicamente* ai membri del *demos*, ossia ai cittadini. Non, perciò, ai non-cittadini, siano essi stranieri o forestieri, immigranti e nuovi arrivati, rifugiati o richiedenti asilo – anche se, ovviamente, nei confronti di questi ultimi la discrezionalità del sovrano democratico deve fare i conti con il diritto internazionale.

E tuttavia, è veramente così scontato che una posizione di questo genere, che è di fatto quella prevalente, sia compatibile con la teoria democratica della sovranità popolare? Ci si può infatti chiedere: com'è possibile stabilire se un sistema politico democratico ha il diritto di disciplinare

unilateralmente le condizioni del primo ingresso che ritiene appropriate, e regolamentare in modo rigido i flussi migratori, se non è *preventivamente* a conoscenza di quale sia la cerchia dei destinatari ai quali è dovuta la giustificazione degli indirizzi politici e delle leggi? Riconoscersi in una teoria autenticamente democratica della legittimazione politica equivale perciò a respingere il diritto *unilaterale* dello Stato democratico di diritto di controllare e chiudere i propri confini sia dal punto di vista civico, che regola l'appartenenza, sia dal punto di vista territoriale, che disciplina i movimenti transfrontalieri. Il principio democratico stabilisce che i cittadini sono politicamente autonomi quando possono anche intendersi come i coautori delle leggi alle quali sono sottoposti quali destinatari. Perciò, una politica degli ingressi di taglio autenticamente democratico dovrebbe fissare le quote di immigrazione secondo criteri che risultino accettabili dal punto di vista di *tutti* gli interessati.

Una tesi di questo genere non gode evidentemente di grande popolarità. È vero che i teorici di matrice liberale che si ispirano all'ideale dell'universalismo egualitario hanno considerato ingiustificate gran parte delle restrizioni all'apertura delle frontiere. Ma la tendenza prevalente, anche nell'opinione pubblica meno prevenuta, è che il diritto unilaterale di monitorare i confini e regolamentare i flussi delle persone che chiedono di attraversarli debba rimanere un privilegio sovrano ed esclusivo del solo popolo democratico. Ora, ciò che sembra chiaramente profilarsi nelle discussioni sulle politiche di ammissione è che la questione dei confini fa riesplodere il conflitto mai sopito tra i diritti dell'*uomo* e i diritti del *cittadino*, ovvero la tensione, che è costitutiva delle democrazie liberali, tra il diritto sovrano all'autodeterminazione, da una parte, e l'adesione ai principi universali dei diritti umani, dall'altra. Se da un lato l'appello ai diritti dell'*uomo* può motivare l'apertura delle frontiere non solo ai profughi politici, ma anche ai profughi in fuga dalla povertà, l'appello ai diritti del *cittadino* può avvenire solo in un quadro territorialmente delimitato da confini politici e nazionali – in un contesto che possa consentire a coloro che ne sono membri di esercitare un diritto all'autodeterminazione che può anche prevedere la difesa militare delle frontiere e anche a costo di ignorare come nel mondo reale i confini della comunità politica siano pur sempre, in larga misura, il risultato di processi storici contingenti.

In ogni caso, è questo l'orizzonte teorico che si riverbera nelle pratiche politiche e legislative introdotte e applicate dai sistemi politici che si autodefiniscono liberal-democratici. È vero che molti Stati-nazione hanno riconosciuto che il diritto internazionale, per esempio il diritto giuridico individuale all'asilo politico come stabilito all'art. 33 della Convenzione di Ginevra, ne limita in alcuni casi le pretese di sovrana discrezionalità in materia di ammissione. Ma il regime internazionale dei diritti umani tende a essere considerato potenzialmente contraddittorio rispetto al diritto

del sovrano territoriale democratico di imporre un regime migratorio che riduca al minimo l'ingresso dei migranti nelle nostre società o che favorisca l'ammissione, e l'eventuale incorporazione, soltanto degli "altri" che sono come "noi, il popolo" e che possono essere naturalizzati e assimilati senza particolari attriti.

È invece possibile sostenere, anche muovendosi controcorrente rispetto al filone *mainstream* del dibattito teorico sull'immigrazione, che la teoria democratica non contempla affatto, di per sé, la facoltà discrezionale del sovrano democratico territoriale di chiudere ermeticamente i confini nazionali. Il *demos* della teoria democratica è infatti, in linea di principio o almeno idealmente, illimitato: se il popolo, come ha sostenuto Seyla Benhabib, è un'aspirazione, non un dato di fatto, il regime di controllo dei confini sarebbe democraticamente legittimo solo a condizione di prendere in considerazione sia la prospettiva degli *insider* sia quella degli *outsider*. E questa, va osservato, è una tesi direttamente riconducibile alla teoria democratica. Ciò significa che non si tratta di imporre vincoli *esterni* alla sovranità popolare, come accade nel caso dei teorici liberali dei confini aperti, ma di limitarsi a sviluppare alcune delle possibili implicazioni della teoria democratica.

Mentre l'ideologia della sovranità *statale* ha concepito la sfera dell'appartenenza come qualcosa di dato, per cui coloro che ne determinano il significato e che delineano la politica di ammissione della comunità politica sono semplicemente, come ha scritto Michael Walzer, "quelli che si trovano già sul posto", la teoria della sovranità *democratica* rende invece la cittadinanza e i diritti che essa garantisce alle persone *oggetto* di valutazione – e problematizzazione – politica. Se sia possibile ricondurre il diritto alla libertà di movimento attraverso le frontiere a un codice giuridico suscettibile di far rientrare anche questa specifica libertà nell'alveo dei diritti soggettivi non è qualcosa, cioè, che possa essere deciso in anticipo. Deve piuttosto essere il risultato di una discussione in cui i partecipanti giustificano le loro pretese di validità di fronte a un uditorio idealmente allargato – in grado cioè di includere anche gli stranieri, o almeno i loro rappresentanti, reali o putativi. Solo dopo una pubblica "lotta per il riconoscimento" che non escluda *nessuno* dei potenziali interessati le situazioni d'interesse controverse possono essere eventualmente elaborate in proposte legislative e in decisioni vincolanti.

Naturalmente, e per dissipare ogni equivoco, questa tesi non equivale a sostenere l'idea che si tratti di aprire indiscriminatamente i confini a chiunque voglia entrare. Occorre distinguere tra i diritti fondati moralmente e le *policies*, anche perché non tutti i programmi politici legittimi producono diritti. Significa invece sostenere che l'esigenza di costituire giurisdizioni politiche differenziate, e quindi di confini che le delimitino dalle altre giurisdizioni, non stabilisce in anticipo quale debba essere il

regime di controllo che ne deriva. La democrazia può certo esigere dei confini, ma non è detto che questi debbano essere chiusi per effetto di un regime unilaterale di controllo da parte della comunità politica territoriale. La questione dell'*esistenza* e i problemi del *controllo*, per quanto siano certamente correlati, vanno tenuti analiticamente distinti. La pura e semplice esistenza di un confine che delinea giurisdizioni politiche separate non dice ancora nulla riguardo alle politiche di ammissione – se, cioè, i confini debbano essere chiusi, “porosi” o “liquidi” – né ai soggetti cui spetta il compito di definirle. Per fare un esempio banale, i confini tra i diversi Stati dell’Unione europea non sono stati cancellati, ma la libera circolazione dei cittadini è garantita dall’articolo 45 del trattato sul funzionamento dell’Unione e ulteriormente precisato dal diritto derivato e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea. Per difendere il diritto di frapporre unilateralmente ostacoli alla crescente mobilità mondiale degli individui sono necessari ulteriori argomenti.

Come si è già accennato, è possibile inserire i dibattiti relativi alla questione dei confini nel solco del conflitto tra il diritto individualistico alla libertà di movimento di stampo *liberale* e il diritto collettivo all’autodeterminazione di stampo *democratico* allo scopo, in sostanza, di trovare un punto di equilibrio tra le ragioni liberali (tendenzialmente favorevoli) e le ragioni democratiche (tendenzialmente contrarie) a pratiche liberalizzate di appartenenza. Ed è quindi possibile, in altre parole, instradare la *questione* sui binari del dibattito tra i diritti dell’*uomo* e i diritti del *cittadino*. Questa modalità di affrontare la materia, riducendola a una controversia sul modo di tracciare la linea che divide “noi, il popolo”, dagli “altri”, chi è “dentro” da chi è “fuori”, tende però, se la si guarda dalla prospettiva della teoria democratica, a essere alquanto riduttiva.

La teoria democratica individua uno schema politico-istituzionale di partecipazione che, tramite uno scambio regolato di ragioni e di informazioni, permette a tutte le opinioni, a quelle favorevoli non meno che a quelle contrarie, di essere discorsivamente articolate in modo da permettere alla politica dei confini di acquistare legittimità democratica. È evidente che, in un modo sconvolto da fondamentalismi settari e violentemente aggressivi, non mancano motivi di tipo realistico o prudenziale per applicare restrizioni alla libertà di primo ingresso o alla mobilità transfrontaliera. E tuttavia, se pensassimo che ciò che è giusto cessa di esserlo per il fatto di non essere (immediatamente) praticabile, chiuderemmo la porta in faccia a ogni ideale normativo o, semplicemente, a ogni forma di pensiero critico. Il bisogno di normatività nasce infatti proprio perché le persone giudicano la realtà alla luce di principi, orientamenti e speranze che la trascendono.

Il fatto che la legittimità democratica venga fatta dipendere dal consenso di tutti coloro che sono soggetti al diritto vigente – poiché i citta-

dini debbono (almeno idealmente) considerarsi coautori di quelle stesse leggi cui, come destinatari, sono tenuti a prestare obbedienza – dovrebbe permettere (almeno virtualmente) di riconoscere una quota di potere anche agli “altri” – cui oltretutto si applica un regime di controllo a mezza strada tra il diritto penale e il diritto amministrativo, che riconosce ai funzionari preposti al controllo della libertà individuale dei migranti poteri non sempre e non del tutto subordinati ai vincoli previsti per il funzionamento del sistema penale ordinario. Le possibili ragioni a giustificazione di restrizioni alla libertà di attraversamento dei confini dovrebbero perciò essere affrontate in forum democratici che offrano anche agli stranieri, ai quali queste restrizioni vengono applicate coercitivamente, la possibilità di avere voce in capitolo. Per essere democraticamente legittimo, un regime di controllo dei confini andrebbe giustificato agli occhi sia dei cittadini sia degli stranieri oppure, nella eventualità che venga sottoposto alla discrezionalità unilaterale dei soli cittadini, dovrebbe essere demandato, attraverso delle istituzioni democratiche cosmopolitiche che diano articolazione a un *demos* “globale”, a sistemi politici differenziati e sulla base di argomentazioni rivolte a tutti.

Questa tesi si presta ovviamente a numerose obiezioni. Si può per esempio osservare che, facendo così pesantemente cadere l'accento sulla sottomissione dei migranti a quella specifica forma di coercizione rappresentata dal confine, la tesi non dà il giusto peso al fatto che i regimi del controllo confinario toccano gli interessi dei cittadini in misura ben più significativa di quanto accada ai non-cittadini. E, dal momento che sono i primi coloro i cui interessi sono anzitutto in gioco, sono loro che dovrebbero avere maggiore influenza sulla formulazione e sull'adozione degli indirizzi politici *anche* a questo proposito. Il fatto che i migranti siano disponibili a perdere tutto ciò che hanno e a rischiare la vita per attraversare i confini dello Stato dimostra a sufficienza, però, quanto sia insostenibile la tesi che la posta in gioco per i cittadini sia sempre superiore a quella dei migranti. Insostenibile, quanto meno, se riferita a persone che, a prescindere da quanto duramente lavorino, possono a malapena guadagnare il minimo indispensabile per la loro sopravvivenza e per quella delle loro famiglie.

Dal momento che la coercizione applicata ai confini incide pesantemente sulla autonomia di *tutti* coloro che vi sono soggetti, uno Stato che intenda porre barriere all'ingresso degli stranieri deve fare in modo che alle persone sia democraticamente concesso di avere voce in proposito, anche se le forme possono essere flessibili e diversificate. Per esempio, si potrebbero riconoscere diritti di voce politica differenziati in misura crescente a seconda che riguardino gli stranieri per i quali l'opzione di ingresso sembra avere valore limitato, gli stranieri per i quali l'ingresso rappresenta una opzione valida e significativa, gli stranieri per i quali la

possibilità di ingresso è necessaria per poter godere di una gamma adeguata di opzioni di valore e, infine, per i cittadini stessi. In assenza di una teoria dell'eguaglianza politica è ovviamente difficile, e forse impossibile, fissare con precisione quale genere di diritti di partecipazione e quali istituzioni democratiche cosmopolitiche sarebbero coerenti con la libertà e l'uguaglianza di tutti, oltre che il grado e il livello di partecipazione in rapporto da un lato alle differenti categorie di stranieri e dall'altro ai cittadini. Ma è sempre possibile immaginare un quadro normativo in grado di tenere conto delle differenze tra gli stranieri – tra chi, per esempio, è alla ricerca di opportunità migliori e i rifugiati politici – così come le specifiche circostanze che distinguono i cittadini gli uni dagli altri (si pensi al caso dei membri di una cultura autoctona minoritaria rispetto ai membri della cultura maggioritaria).

In questo quadro, i problemi di legittimità che sembrano investire gli attuali regimi di controllo dei confini suggeriscono un obiettivo preciso alle comunità politiche coerenti con i principi morali che guidano gli Stati democratici di diritto: impegnarsi nella creazione di istituzioni democratiche cosmopolitiche dotate di un certo grado di giurisdizione, o almeno di controllo o di monitoraggio, sulle politiche di ingresso – per lo meno se intendono mantenere intatte le loro credenziali democratiche. Si potrebbe opinare che istituzioni di questa natura, le quali possono ovviamente prefiggersi obiettivi più o meno ambiziosi o più o meno realistici, mancano di garanzie democratiche perché le loro decisioni non possono certo dipendere dal voto a maggioranza della popolazione mondiale. Va però ricordato che il principio di autodeterminazione democratica giustifica diritti di partecipazione differenziata per i cittadini e per le diverse categorie di stranieri. E anche se gli argomenti a sostegno di giurisdizioni politiche differenziate sono in gran parte incompatibili con il controllo unilaterale dei confini, sono compatibili con la concessione del diritto di voce politica ai cittadini riguardo alle questioni – come la libertà di movimento e di appartenenza – che incidono direttamente sulle loro vite.

Tutto ciò non allude ad alcuna concreta realtà istituzionale: anche tra le democrazie il riconoscimento giuridico dei diritti degli stranieri nella determinazione delle politiche sui confini è, al momento, estremamente limitato. Così come, d'altra parte, l'idea di un *demos* globale è del tutto priva di riscontri empirici. Ma il popolo, come si è già avuto modo di osservare, è un'aspirazione e non un dato di fatto. Ciò significa che un *demos* idealmente illimitato può essere concepito come una sorta di principio regolativo, suscettibile di fornire uno standard per valutare in quale misura i *demos* esistenti e le rispettive istituzioni politiche siano coerenti con i principi di legittimità democratica. Oltretutto, si tratta di un principio regolativo che può essere recuperato attraverso una ricostruzione razionale di intuizioni già consolidate, e cioè rinvenute come già esistenti

nelle pratiche e nelle tradizioni delle società democratiche realmente esistenti. Si tratta del medesimo uso regolativo del concetto di *demos* con cui è stato possibile sostenere l'estensione del diritto di voto alle donne in base alla logica stessa della democrazia. I criteri di appartenenza sono una vera e propria cartina di tornasole dei sistemi politici democratici: per questo ci sono state molte e buone ragioni per affermare che un sistema politico capace di negare alle donne i diritti di partecipazione è privo di sostanza democratica. Un sistema politico basato sulla discriminazione di genere poteva certo esigere una disponibilità all'obbedienza tramite la costrizione fattuale, ma questa disponibilità non era ovviamente giustificata nella prospettiva di chi ne era destinatario. Siamo poi così sicuri che nel caso dei migranti e dei confini le cose siano davvero tanto diverse?