

La cittadinanza di Schrödinger.
Recensione a D. Kochenov, *Cittadinanza. La promessa di un alchimista*, Il Mulino, Bologna, 2020 *

Omar Makimov Pallotta

1. Che lo Stato possa fare tranquillamente a meno della cittadinanza, in quanto elemento non essenziale del medesimo, fu sostenuto da Hans Kelsen, il quale, nella sua *General Theory of Law and State*, inserisce nella sezione dedicata al popolo un sottoparagrafo finale intitolato “la cittadinanza è un istituto necessario?”. La risposta è negativa, in quanto – ritiene il giurista praghese – «l’esistenza di uno Stato dipende dall’esistenza di individui i quali sono soggetti al suo ordinamento giuridico, ma non dall’esistenza di “cittadini”». Perché, allora, plasmare un simile concetto? Perché concedere o negare uno status che sancisca l’appartenenza ad una comunità se ciò non è essenziale ai fini della permanenza dell’ente sovrano? A queste domande tenta di dare risposta Dimitry Kochenov nella sua ultima fatica dal titolo *Cittadinanza. La promessa di un alchimista* (Il Mulino, 2020), traduzione italiana dell’opera originale in lingua inglese già negli scaffali delle librerie da fine 2019. Il lavoro si distingue dai recenti contributi sul tema per il metodo utilizzato dall’autore; nel volume, infatti, «la cittadinanza è valutata criticamente, analizzata attraverso una lente globale e con metodo empirico, e non attraverso un approccio monostatale e puramente normativo, che è cieco di fronte ai danni che il concetto è stato progettato per infliggere» (p. 202). Proprio la non convenzionalità metodologica dona al lavoro del docente di Groningen il non comune carattere dell’imprescindibilità: le tesi esposte nell’agile volume, seppur non sempre condivisibili, forniscono un apporto cardinale ai citizenship studies; questi ultimi, d’altronde, si caratterizzano oggi per l’incessante ricerca – peraltro non sempre fruttuosa – di affidabili strumenti interpretativi della cittadinanza e dei fenomeni che la mettono in crisi (o che, al contrario, la rafforzano):

* L’articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

Omar Makimov Pallotta

La cittadinanza di Schrödinger. Recensione a D. Kochenov, Cittadinanza. La promessa di un alchimista, Il Mulino, Bologna, 2020

dalle migrazioni ai populismi, passando per i processi di integrazione sovranazionale¹. Le provocatorie riflessioni di Kochenov sono tutte orientate a fornire chiavi di lettura alternative del concetto preso in esame e, proprio per questo, si prestano per loro natura ad alimentare il già vivace dibattito sul tema. Se la definizione di cittadinanza quale «status di piena appartenenza ad una comunità» (p. 13) trova la condivisione di pressoché tutta la comunità scientifica, non accade la stessa cosa in relazione alla funzione che è propria della cittadinanza: l'autore, infatti, intravede un vero e proprio progetto dietro all'elaborazione dello status: la cittadinanza nasce al preciso scopo di infliggere danni; un «istituto giuridico privo di importanza» ai fini dell'esistenza dell'ente-Stato, per tornare a Kelsen, che tuttavia è stato forgiato e sopravvive semplicemente in quanto utile. Una posizione audace, quella di Kochenov, che ha il preciso obiettivo di sconfessare «il racconto classico della cittadinanza», che si risolve in «un'ode alla mitezza e alla sottomissione» (p. 173). Non si può, d'altronde, che convenire con l'autore, laddove mette il lettore in guardia dalla stantia retorica per la quale «tutte le cittadinanze conferirebbero allo stesso tempo dignità e sarebbero ugualmente dignitose» (p. 48); solitamente – ammonisce Kochenov – questo punto di vista è proprio dei titolari delle c.d. supercittadinanze, ossia gli status riconosciuti dai Paesi più sviluppati; «la cittadinanza», al contrario, «appare radicalmente diversa a seconda che la si guardi dall'interno delle roccaforti dei Paesi più ricchi o dalla prospettiva delle altre parti del mondo» (p. 45).

2. L'ingannevole concezione “neutrale” della cittadinanza si fonda su quello che l'autore definisce «il mantra dell'uguaglianza sovrana degli Stati» (p. 20). Per Kochenov, il riconoscimento (così

¹ Tra i più recenti contributi pubblicati in tema di migrazioni e cittadinanza, vedasi S. Salomon, *Citizenship and unauthorised migration: a dialectical relationship*, in *Modern Law Review*, 3/2020, p. 1ss. A proposito del rapporto tra cittadinanza e populismo (ma con ampio spazio dedicato altresì alle questioni migratorie), si veda J. Shaw, *The people in question: Citizens and constitutions in uncertain times*, Bristol, 2020. Sullo status di cittadinanza alla prova delle integrazioni sovranazionali (e, dunque, sui relativi concetti di cittadinanza multilivello, sovranazionale e financo cosmopolita) si rinvia, per una visione d'insieme, ai numerosi contributi contenuti in A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad, M. Vink (eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, 2017.

Omar Makimov Pallotta

La cittadinanza di Schrödinger. Recensione a D. Kochenov, Cittadinanza. La promessa di un alchimista, Il Mulino, Bologna, 2020

come la negazione) della cittadinanza è un atto di sovranità interna, esercizio di potere pubblico, espressione della supremazia dello Stato sulla collettività che insiste sul suo territorio. Il fatto che vi siano talune realtà che escludono determinati gruppi sociali dall'accesso allo status e talaltre che invece li includono è prova dell'esistenza di una "diseguaglianza sovrana" fra Stati. Se è «una scelta normativa a rendere possibile la cittadinanza», la definizione dei suoi confini «non è mai neutrale» (pp. 25-26). Entra in gioco, a questo punto, un elemento chiave dal quale ogni studio sul tema non può prescindere: la discrezionalità politica del legislatore. Quest'ultimo – a patto che si muova entro i confini della ragionevolezza, ovvero che non compia scelte arbitrarie – è libero di decidere chi porre al di là e al di qua del recinto che delimita l'area degli "appartenenti"²; si tratta di un'opzione che trova spesso il suo fondamento nell'ideologia o, più prosaicamente, nella contingenza politica. L'esperienza insegna che gli Stati, a seconda della loro "forma" più o meno autoritaria (e, dunque, del grado di tolleranza nei riguardi delle minoranze), tendono ad allargare o a restringere le maglie della cittadinanza³. Quest'ultima è, dunque, null'altro se non uno «splendido strumento di governance» (p. 201) nelle mani delle autorità costituite, le quali – comprensibilmente – giammai se ne priverebbero. Per suo tramite, infatti, le maggioranze che governano i Paesi del mondo riescono a perpetrare quella che Kochenov definisce la «casualità dell'esclusione» (p. 35). Se, tuttavia, la decisione rispetto a chi "appartiene" o meno si risolve nell'esercizio di un potere discrezionale, ne consegue che il riconoscimento della cittadinanza non può mai essere frutto del caso. Ciononostante, l'autore insiste più volte su quella che chiama «casualità della distribuzione

² Si noti che linea di confine che separa cittadini da non-cittadini è anche quella che separa l'ambito di operatività del principio di uguaglianza dall'area entro la quale il principio non opera, che è quella ove rimangono coloro che non hanno accesso allo status. Vedasi p. 26: «La cittadinanza rafforza in maniera retorica l'egualitarismo, adottandolo come punto di partenza e, allo stesso tempo, lo rende inaccessibile, in pratica, relegandolo entro i confini della cittadinanza stessa».

³ Nonché a riconoscere in maniera più o meno generosa una serie di situazioni giuridiche soggettive che tipicamente discendono dalla cittadinanza, come, ad esempio, il diritto di lasciare il proprio Paese. Vedasi p. 127: «Il diritto di lasciare un Paese non è ancora riconosciuto da un pugno di nazioni che conservano l'atteggiamento sovietico verso i diritti e le libertà, come il Turkmenistan, la Corea del Nord, Cuba e qualche altra dittatura».

Omar Makimov Pallotta

La cittadinanza di Schrödinger. Recensione a D. Kochenov, Cittadinanza. La promessa di un alchimista, Il Mulino, Bologna, 2020

dello status» (p. 175). Certamente, se ci si pone dalla prospettiva dell'individuo che "subisce" l'attribuzione della cittadinanza al momento della nascita, l'azione di rivendica da parte dello Stato potrebbe apparire casuale, ma solo in quanto totalmente «indipendente dai (...) pensieri, talenti, sentimenti e azioni [del beneficiario dello status]» (pp. 94, 96): il fatto che una persona sia "sulla carta" di cittadinanza pakistana – pur sentendosi intimamente italiana⁴ – può essere considerato frutto del caso solo nei limiti in cui si consideri casuale qualsiasi atto autoritativo i cui effetti non dipendano da una volizione che promani dai destinatari dell'atto stesso. A ben guardare, tuttavia, l'esclusione e l'inclusione dal "recinto degli appartenenti" sono tutto fuorché casuali⁵. Se ci si pone, infatti, dalla prospettiva dell'autorità costituita, la decisione con la quale si traccia la linea che separa cittadini e non-cittadini è, come si è accennato, discrezionale, ovvero libera purché conforme, nella forma e nella sostanza, ai precetti costituzionali. Non si tratta – questo è certo – di una decisione casuale. D'altra parte, non possono escludersi a priori decisioni arbitrarie in materia di cittadinanza; un conto, tuttavia, è l'arbitrio, altro conto è il caso: la normativa arbitraria rimarrà efficace fintantoché essa non verrà espunta dall'ordinamento giuridico per mano di una Corte costituzionale che ne rileverà l'irragionevolezza. Ciò, tuttavia, non toglie che una decisione in materia di cittadinanza di natura legislativa non può in alcun caso essere considerata casuale solo perché essa non tiene conto di elementi soggettivi (sentimenti, pensieri, talenti etc.) relativi ai potenziali destinatari o perché questi ultimi non possono esercitare una «libera scelta» (p. 54) circa la propria appartenenza ad una comunità. Diverso è dire, invece, come fa l'autore, che l'esercizio di un simile potere rende la cittadinanza «totalitaria» (p. 40), in quanto traducendosi in uno status "calato dall'alto" e che non ammette, nella maggioranza dei casi, discussione o contestazione di sorta.

⁴ Secondo l'A., «appare (...) fuori luogo cercare di definire la cittadinanza attraverso l'affinità di tipo linguistico-culturale con una nazione: qualunque sia la tua identità, la cittadinanza può [essere] – e spesso sarà – negata dalla legge. Il contrario è ugualmente vero: chiunque abbia uno status di cittadino senza vantare l'identità prevista rimane un cittadino». Vedasi p. 32.

⁵ Il che, si badi, è diverso dal dire che «l'assegnazione delle cittadinanze nel mondo avviene secondo una logica chiara». Vedasi p. 62.

Omar Makimov Pallotta

La cittadinanza di Schrödinger. Recensione a D. Kochenov, Cittadinanza. La promessa di un alchimista, Il Mulino, Bologna, 2020

3. Dopo aver dedicato ampio spazio ai caratteri essenziali che contraddistinguono la cittadinanza, che per Kochenov, oltre ad essere totalitaria e distribuita in maniera del tutto casuale, è anche razzista⁶, sessista e maschilista⁷, l'autore sposta la sua attenzione verso le situazioni giuridiche soggettive – diritti e doveri – che notoriamente discendono dal riconoscimento della medesima. Quanto ai primi, vengono evidenziate due tendenze riscontrabili «in tutto il mondo»: da un lato, quella a «proteggere i non-cittadini ricorrendo ai diritti umani e producendo così cittadini de facto» e, dall'altro lato, quella ad «estende[re] il territorio dei diritti oltre lo spazio dello Stato che ha conferito la cittadinanza» (p. 117). Tendenze, queste, che testimoniano l'obsolescenza del tradizionale concetto di cittadinanza e che sono capaci di imprimere a quest'ultimo una torsione potenzialmente letale. Se, però, il trionfo dell'ideologia dei diritti umani ha permesso la graduale estensione dei diritti civili⁸ e sociali⁹ anche ai non-cittadini, non è accaduto lo stesso in relazione ai diritti politici, i quali, almeno in termini generali, rimangono tuttora appannaggio dei soli titolari dello status formale. Anche in relazione alla partecipazione politica, Kochenov individua due tendenze generali: da un lato, la graduale apertura alle naturalizzazioni di minoranze di residenti e, dunque, il riconoscimento in favore di costoro dei diritti politici per lungo tempo

⁶ Il razzismo della cittadinanza è dimostrato ricorrendo al caso degli status «di seconda classe» riservati agli ex coloni dalle rispettive madrepatrie: cittadinanze che, secondo Kochenov, «sono un peso, più che veri e propri pacchetti di diritti». La ragione dell'inferiore qualità di questi status è da rinvenire nel «colore della pelle di coloro che non sono benvenuti». Vedasi pp. 80-81.

⁷ Vedasi p. 75: «L'approccio classico della legislazione e delle politiche di cittadinanza nel mondo era sempre quello secondo cui le donne non erano in grado di produrre un nuovo cittadino (...). Inoltre, una volta sposato uno straniero, la donna perdeva la propria cittadinanza originaria e doveva prendere quella del marito». Per Kochenov, tuttora «è rimasta l'idea che una donna non è una vera cittadina» (p. 76).

⁸ In verità, lo stesso A. evidenzia come «l'esercizio dei diritti civili è indipendente dalla qualità di cittadino» (p. 128), giungendo ad affermare che «il possesso dello status non è più (e per Ferrajoli non lo è mai stato) indispensabile per il godimento della maggior parte dei diritti fondamentali» (p. 132). Cfr. L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, p. 264ss.

⁹ L'accesso ai diritti sociali è solitamente riservato «senza discriminazione, ai cittadini e agli stranieri stabili, quelli di solito che godono di una residenza permanente» (p. 128).

Omar Makimov Pallotta

La cittadinanza di Schrödinger. Recensione a D. Kochenov, Cittadinanza. La promessa di un alchimista, Il Mulino, Bologna, 2020

negati; dall'altro lato, un tangibile impegno affinché «un numero sempre maggiore di coloro che possiedono lo status formale di cittadinanza [possa] effettivamente avvalersi dei diritti politici» (p. 177). Quest'ultimo trend si accompagna al fenomeno in base al quale «i beneficiari dei diritti politici sono sempre più spesso quei cittadini che hanno scelto di lasciare la comunità territoriale dove si esercita l'autogoverno e di risiedere altrove» (p. 171): ciò determina, secondo l'autore, un graduale distacco del corpo politico dalla territorialità; e se la territorialità (assieme alla residenza) non è più essenziale ai fini del godimento dei diritti politici, vien da sé che è tuttora la cittadinanza ad essere cruciale allorché viene in rilievo la partecipazione alla vita politica della comunità. Da ultimo, Kochenov si sofferma sulla problematica dei doveri di cittadinanza, i quali, si legge nel testo, a differenza dei diritti «hanno bisogno di avere un chiaro fondamento giuridico» (p. 139)¹⁰; essi, sostiene l'autore, consistono nella maggior parte dei casi in «proclami non vincolanti» o «semplici desiderata» (p. 140); statuizioni meramente dichiarative che «servono a rafforzare ulteriormente il mito della dignità della cittadinanza» (p. 146). Resta fermo, in ogni caso, che «un'autorità [possa] rivendicare doveri da coloro che hanno uno status sotto il suo controllo» e che, specularmente, «i cittadini abbiano doveri nei confronti di quegli Stati che scelgono di rivendicar[li]» (p. 143). Sono due, secondo Kochenov, le funzioni principali dei doveri di cittadinanza: da una parte, essi servono a «conformare i cittadini», a «riprodurre l'obbedienza e il necessario sradicamento dell'individualità e del dissenso» (pp. 149-150); dall'altra parte, essi valgono a «giustificare la discriminazione e la mancata estensione dei diritti di cittadinanza a tutti» (pp. 156-157). Insomma, situazioni giuridiche soggettive che rimangono quasi sempre sulla carta (costituzionale), ma che, per il sol fatto di essere ivi cristallizzate, contribuiscono a rendere la cittadinanza lo «strumento di governabilità» (p. 158) per eccellenza nelle mani degli Stati. Tuttavia, avverte l'autore, anche i doveri di cittadinanza sembrano da ultimo ritrarsi di fronte all'avanzata dell'ideologia dei diritti umani e della pratica del cumulo delle nazionalità: viviamo nel pieno della «terza

¹⁰ Secondo l'A., «I diritti non necessariamente devono essere espressamente menzionati nella legge». Non si tratta, dunque, di una questione di «fondamento giuridico», come pure si legge nel testo, quanto piuttosto di «positivizzazione».

Omar Makimov Pallotta

La cittadinanza di Schrödinger. Recensione a D. Kochenov, Cittadinanza. La promessa di un alchimista, Il Mulino, Bologna, 2020

rivoluzione dei doveri», che «riguarda proprio la progressione di un atteggiamento tollerante degli Stati nei confronti dei propri cittadini grazie all'ascesa della cultura liberale» (p. 161); insomma, gli Stati sembrerebbero “piegarsi” alla forza persuasiva dei valori del pluralismo e della tolleranza¹¹, abbracciando l'idea di una «cittadinanza multiculturale» (p. 162)¹² e rinunciando una volta per tutte al paternalistico perseguimento della «buona cittadinanza», che per Kochenov altro non è se non l'attiva accondiscendenza del cittadino¹³.

4. L'analisi di Kochenov, dalla quale la cittadinanza ne esce fortemente ridimensionata e desacralizzata, si conclude con una constatazione: lo status preso in esame, nonostante le innumerevoli criticità, occupa ancora «un ruolo centrale nel mondo contemporaneo, che è ancora il mondo degli Stati» (p. 201) e continuerà ad occuparlo fintantoché non verrà trovata una valida alternativa di organizzazione

¹¹ Si segnala, tuttavia, che secondo il Democracy report 2020 del V-Dem Institute dell'Università di Gothenburg, i processi di “autocratizzazione” stanno accelerando in tutto il mondo, al punto che in ben 92 Paesi (abitati dal 54% della popolazione globale) si riscontrano oggi forme di Stato autocratiche. Aumentano, al contempo, le mobilitazioni di massa volte a chiedere il ripristino o il rispetto delle regole democratiche. Il report è consultabile sul sito www.v-dem.net.

¹² Sulle sfide che il multiculturalismo e la cittadinanza multiculturale si trovano ad affrontare negli ultimi tempi, con particolare riguardo all'atteggiamento degli Stati dinanzi all'afflusso di migranti di religione musulmana, v. W. Kymlicka, *The rise and fall of multiculturalism? New debates on inclusion and accomodation in diverse societies* (2009), in *International Social Science Journal*, 227-228/2019, p. 143; v. anche C. Joppke, *The retreat is real – but what is the alternative? Multiculturalism, muscular liberalism and Islam*, in *Constellations*, 2/2014, p. 286. Sul rapporto tra cittadinanza e multiculturalismo, si veda G. Azzariti, *Cittadinanza e multiculturalismo: immagini riflesse e giudizio politico*, in *Diritto pubblico*, 1/2008, p. 185.

¹³ Vedasi p. 153: «Un buon cittadino è quindi attivamente accondiscendente: uno scout Aquila, un leader della Hitler Jugend, un sorvegliante della morale pubblica in Iran». Una critica alla teoria di Kochenov sui doveri di cittadinanza si rinviene in R. Bellamy, *A duty-free Europe? What's wrong with Kochenov's account of EU citizenship rights*, in *European Law Journal*, 4/2015, p. 558, p. 561: «A duty to belong to and support some form of political community becomes an obligation of justice because such an arrangement is constitutive of the very possibility of a just scheme of rights. Without it, rights will not only not be upheld but also would not even exist because there will be constant disagreement as to which rights we have».

Omar Makimov Pallotta

La cittadinanza di Schrödinger. Recensione a D. Kochenov, Cittadinanza. La promessa di un alchimista, Il Mulino, Bologna, 2020

della società¹⁴. Ciò in quanto non esiste strumento più efficace nelle mani delle singole Nazioni per controllare il grado di omogeneità – e, dunque, di governabilità – della comunità destinataria degli atti autoritativi. Allo stesso tempo, tuttavia, la cittadinanza deve fare i conti con un «mondo contemporaneo fatto di ragioni condivise su scala globale, come per esempio il valore degli esseri umani, l'agency e l'equità» (p. 203). Un simile contesto operativo, che potremmo connotare quale “liberale”, mal si sposa con un concetto che – come l'autore tenta di spiegare – è intimamente totalitario: «il nostro mondo (...) non è, quindi, il fondamento ideale per la cittadinanza classica» (ibid.). In definitiva, il saggio di Kochenov conduce ad un approdo paradossale: la cittadinanza è nello stesso tempo viva e morta; non può morire perché indissolubilmente legata al destino dello Stato nazionale quale irrinunciabile forma di organizzazione della società; non può vivere perché in netto contrasto con i valori liberali predicati e salvaguardati dalla stessa comunità internazionale. L'autore, conscio di ciò, si limita a constatare che la cittadinanza «non “migliora”» (p. 206), resta quella che è: dunque, o la si mantiene in vita o la si abolisce. Il suo destino è di fatto legato alla sua utilità: cessata questa, il malandato piroscifo Cittadinanza verrà definitivamente silurato e lasciato naufragare. Quel momento, tuttavia, sembra essere ancora lontano.

Omar Makimov Pallotta – Dottorando di ricerca in Global studies. Justice, rights, politics, Università degli Studi di Macerata (pallottaomar@gmail.com)

¹⁴ Il dibattito sul declino (o sul rinvigorismento) dello Stato nazionale di fronte ai processi di globalizzazione è stato sempre particolarmente acceso. Con riguardo al mondo accademico italiano, v. *ex multis* G. Silvestri, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/2013, p. 905, p. 909, ove l'A. mette in guardia da velleità di dare vita ad «un'autorità di governo mondiale, in grado di dare veste politica unitaria ai poteri che vengono esercitati nello spazio globale»; infatti, non potendosi individuare una «possibile “costituzione mondiale” (...), un governo globale (...) “sarebbe necessariamente un Leviatano dispotico e totalitario”» (qui riprendendo le parole di Carlo Focarelli).