

# SCIENZA & POLITICA

## per una storia delle dottrine



### Democrazia sul confine. Libertà di movimento e sovranità popolare

Democracy on the Border. Freedom of Movement and Popular Sovereignty

*Edoardo Greblo*

Università di Trieste

edgreblo@tin.it

#### ABSTRACT

L'idea che la sovranità dello Stato-nazione sia crollata sotto il peso della globalizzazione e sia ormai un guscio vuoto è da tempo una convinzione radicata nelle scienze politiche e sociali, che parlano apertamente di un'epoca di post-sovranià. Tuttavia, la sovranità dello Stato ritrova un ultimo e irrinunciabile baluardo nella difesa e nel controllo dei confini. Ma come stanno le cose quando la sovranità è «popolare»? A quali principi lo Stato democratico di diritto può richiamarsi per praticare una politica dell'immigrazione che chiude unilateralmente la società agli stranieri? La tesi proposta nell'articolo sostiene che la teoria democratica non contempla affatto, in proposito, alcuna facoltà discrezionale. Se «il popolo è un'aspirazione, non un dato di fatto», come sostiene Benhabib, il regime di controllo dei confini, per essere democraticamente legittimo, dovrebbe prendere in considerazione sia la prospettiva degli *insider*, sia quella degli *outsider*.

**PAROLE CHIAVE:** Democrazia; Confini; Sovranità; Popolo; Coercizione.

\*\*\*\*\*

The idea that the sovereignty of the nation-state has collapsed under the weight of globalization "and it is now an empty shell" has long been a conviction rooted in political and social sciences, which speak openly of an era of post-sovereignty. However, the sovereignty of the State finds an ultimate and indispensable bulwark in the defense and in the border control. But as things stand when sovereignty is «popular»? What principles the democratic state of law can appeal to practice an immigration policy which unilaterally terminate the company to strangers? The thesis proposed in the article argues that the democratic theory does not consider, in this regard, any discretionary. If «the people is an aspiration, not a fact», as Benhabib argues, the regime of border control, to be democratically legitimate, should take into account both the perspective of insiders, and that of the outsiders.

**KEYWORDS:** Democracy; Boundaries; Sovereignty; People; Coercion.

SCIENZA & POLITICA, vol. XXVII, no. 52, 2015, pp. 199-216

DOI: 10.6092/issn.1825-9618/5283

ISSN: 1825-9618



L'idea che la sovranità dello Stato-nazione sia crollata sotto il peso della globalizzazione e sia ormai un guscio vuoto è da tempo una convinzione radicata nelle scienze politiche e sociali, che parlano apertamente di un'epoca di post-sovranià o post-statuale. In realtà, non è che Stati e sovranità perdano potere e significato, ma si disgiungono. Gli Stati continuano a esistere come attori non sovrani, mentre molte delle caratteristiche della sovranità riappaiono in due ambiti di potere che, non a caso, il modello westfaliano delle relazioni internazionali intendeva controllare o sottomettere agli Stati-nazione: «l'economia politica e la violenza legittimata dalla religione»<sup>1</sup>. Eppure, l'immagine del "sovrano territoriale" non è del tutto scomparsa, e anzi ritrova nuova energia nelle retoriche d'attacco alla "marea" incontrollata di migranti e profughi politici che abbandonano la patria d'origine e sembrano mettere in pericolo la politica nazionale e la sicurezza dei cittadini. È nella difesa e nel controllo dei confini – eretti per difendere un dentro contro un fuori, un "noi" contro un "loro" – che la sovranità dello Stato ritrova un ultimo e irrinunciabile baluardo. Ma come stanno le cose quando 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 ammissione che, nel contesto delle sempre più strette interdipendenze della società planetaria, genera nuovi fattori di esclusione e nuove diseguaglianze? A quali regole normative il sovrano territoriale *democratico* può appellarsi per praticare una politica dell'immigrazione che chiude la società agli stranieri e cerca di rendere ermetici i propri confini?

Secondo quel che resta della teoria della sovranità statale, le condizioni di ingresso e di soggiorno dovrebbero essere soggette alla discrezionalità unilaterale dei cittadini che si riconoscono mutuamente diritti e, qualunque sia la procedura di consultazione che porta a decisioni vincolanti in materia di immigrazione, l'onere della giustificazione non riguarda gli stranieri, ai quali non viene riconosciuto alcuno specifico titolo a questo proposito<sup>2</sup>. Ora, è davvero così scontato che una posizione di questo genere, che è di fatto la posizione pressoché generalizzata in materia, sia compatibile con la teoria democratica della sovranità popolare? Com'è infatti possibile stabilire se un sistema politico democratico abbia il diritto di disciplinare unilateralmente le condizioni del primo ingresso che ritiene appropriate e di monitorare rigidamente la "qualità" e la

<sup>1</sup> W. BROWN, *Stati murati, sovranità in declino* (2010), Roma-Bari, Laterza, 2013, p. 10.

<sup>2</sup> D. MILLER, *Bounded Citizenship*, in K. HUTCHINGS – R. DANNREUTHER (eds), *Cosmopolitan Citizenship*, New York, St. Martin's Press, Inc., 1999, pp. 60-82; D. MILLER, *Immigration: The Case for Limits*, in A. COHEN – C. WELLMAN (eds), *Contemporary Debates in Applied Ethics*, Malden, MA, Blackwell Publishing, 2005, pp. 193-206; D. MILLER, *Reasonable Partiality Towards Compatriots*, «Ethical Theory and Moral Practice», 8, 1-2/2005, pp. 63-81; D. MILLER, *Against Global Egalitarianism*, «The Journal of Ethics», 9, 1-2/2005, pp. 55-79; D. MILLER, *National Responsibility and Global Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2007.



quantità di stranieri e forestieri, immigranti e nuovi arrivati, 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. Come ha scritto Habermas, «fondare moralmente una politica d'ingresso di tipo liberale» significa fissare quote di immigrazione stabilite «secondo criteri che risultino accettabili dal punto di vista di *tutti* gli interessati»<sup>3</sup>.

Nella letteratura sull'etica dell'immigrazione una tesi come questa non gode certo di grande popolarità (e non è peraltro sostenuta fino in fondo neppure dallo stesso Habermas). È vero che i teorici di ispirazione liberale hanno considerato ingiustificate gran parte delle restrizioni all'apertura delle frontiere in nome dell'universalismo egualitario<sup>4</sup>, molti altri hanno però ritenuto che il diritto unilaterale di controllare, e anche di chiudere, i confini debba rimanere un privilegio sovrano ed esclusivo del popolo democratico<sup>5</sup>. Ciò che sembra chiaramente profilarsi nelle discussioni sulle politiche di ammissione è che la questione dei confini fa riemergere la tensione mai sopita tra liberalismo e democrazia, ovvero «il dilemma costitutivo», come lo definisce Benhabib, «che sta al cuore delle democrazie liberali: quello tra le rivendicazioni del diritto sovrano all'autodeterminazione, da una parte, e l'adesione ai principi universali dei diritti umani, dall'altra»<sup>6</sup>. Mentre il liberalismo può richiedere l'apertura delle frontiere non solo ai rifugiati e ai profughi politici, ma anche ai profughi in fuga

<sup>3</sup> J. HABERMAS, *Lotta di riconoscimento nello stato democratico di diritto*, in J. HABERMAS – C. TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 1998, p. 103, corsivo mio.

<sup>4</sup> J. CARENS, *Aliens and Citizens: The Case for Open Borders*, «The Review of Politics», 49, 2/1987, pp. 251-273; J. CARENS, *Immigration and the Welfare State*, in A. GUTTMAN (ed), *Democracy and the Welfare State*, Princeton, Princeton University Press, 1988, pp. 207-230; J. CARENS, *Migration and Morality: A Liberal Egalitarian Perspective*, in B. BARRY – R.E. GOODIN (eds), *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*, University Park, PA, Pennsylvania State University Press, 1992, pp. 25-47; J. CARENS, *Reconsidering Open Borders*, «International Migration Review», 33, 4/1999, pp. 1082-1097; J. CARENS, *The Ethics of Immigration*, New York, Oxford University Press, 2013.

<sup>5</sup> Capofila di questa posizione è M. WALZER, *The Rights of Political Communities*, in C. BEITZ (ed), *International Ethics*, Princeton, Princeton University Press, 1985, pp. 165-194; M. WALZER, *Sfere di giustizia* (1983), Milano, Feltrinelli, 1987; M. WALZER, *Citizenship*, in T. BALL – J. FARR – R. HANSON (eds), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 212-219; M. WALZER, *Response*, in D. MILLER – M. WALZER (eds), *Pluralism, Justice, and Equality*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 281-307; M. WALZER, *The Distribution of Membership*, in T. POGGE – D. MOELLENDORF (eds), *Global Justice: Seminal Essays*, St. Paul, Paragon House, 1995, pp. 159-162; M. WALZER, *Universalism, Equality and Immigration, interview with H. Pauer-Studer*, in H. PAUER-STUDER (ed), *Constructions of Practical Reason: Interviews on Moral and Political Philosophy*, Stanford, CA, Stanford University Press, 2003, pp. 194-210.

<sup>6</sup> S. BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini* (2004), Milano, Raffaello Cortina, 2006, p. 2.

dalla povertà, la democrazia richiede un sistema politico territorialmente delimitato i cui membri esercitano un diritto all'autodeterminazione che può anche prevedere la difesa militare delle frontiere e anche a costo di ignorare come nel mondo reale dipenda pur sempre dalla casualità storica e dalla fattualità degli eventi stabilire a chi spetta il compito di tracciare i confini della comunità politica. Di fatto, però, è questo l'orizzonte teorico che si riflette nelle pratiche politiche e legislative dei 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, o addirittura escluda, l'ingresso dei migranti nella società.

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 unilateralmente le frontiere. Il *demos* della teoria democratica è infatti, in linea di principio o almeno idealmente, illimitato: se «il popolo è un'aspirazione, non un dato di fatto»<sup>7</sup>, il regime di controllo dei confini dovrebbe risultare democraticamente legittimo a condizione che prenda in considerazione sia la prospettiva degli *insider*, sia quella degli *outsider*. E questa, va osservato, è una tesi tutta interna alla teoria democratica: ciò significa che non si tratta di imporre vincoli *esterni* alla sovranità popolare – come accade nel caso dei teorici liberali –, ma di limitarsi a sviluppare alcune delle possibili implicazioni della teoria. Mentre l'ideologia della sovranità statale ha concepito la cittadinanza centrata sullo Stato come la condizione *ex ante* per avere voce e soggettività politica<sup>8</sup>, la teoria democratica, al contrario, rende 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” che faccia rientrare anche questa specifica libertà nell'alveo dei diritti soggettivi non è qualcosa, cioè, che possa essere deciso in anticipo. Deve essere piuttosto 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 pubbli-

<sup>7</sup> S. BENHABIB, *I diritti degli altri*, p. 66.

<sup>8</sup> Come scrive Walzer, «almeno inizialmente, la sfera dell'appartenenza è data: gli uomini e le donne che ne determinano il significato e che delincono la politica di ammissione della comunità politica sono semplicemente quelli che si trovano già sul posto» (*Sfere di giustizia*, p. 53).



ca «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.

### 1. Libertà, autonomia e coercizione

Non occorre scomodare Weber per sapere che lo Stato è l'entità politica che reclama il monopolio sull'uso legittimo della forza fisica e che l'esercizio del potere politico poggia sulla minaccia di sanzioni. Così com'è altrettanto scontato ricordare che la coercizione incide direttamente sulla libertà delle persone. La domanda – non meno prevedibile – a cui rispondere è allora: in che modo l'esercizio del potere politico può essere conciliato con l'idea di soggettività che costituisce il nocciolo normativo sia del liberalismo sia della teoria democratica, e cioè con la visione degli esseri umani quali soggetti intrinsecamente *liberi e uguali*?

Forse però è un po' meno scontato sostenere che né per il liberalismo né per la teoria democratica sia la libertà, intesa come l'assenza di vincoli esterni, a rappresentare il presupposto genealogico e normativo di un progetto politico coerente con i rispettivi ideali. La libertà non è qualcosa di unitario: sostenere che le diverse libertà vengono valutate in considerazione della quantità di libertà finalizzata che permettono di raggiungere, suggerisce l'idea che tutte queste libertà siano importanti per la stessa ragione e promuovano lo stesso interesse. Ma non è così: per esempio, la libertà religiosa, che permette al credente di vivere seguendo i propri valori, non coincide con la libertà economica, che ha una funzione puramente strumentale<sup>9</sup>. Se ad alcune forme di libertà, come la libertà di voto, va riconosciuto un peso maggiore che ad altre, come la libertà di indossare certi capi di abbigliamento, ciò significa che il valore di queste libertà dipende da come possono essere messe a disposizione, per così dire, di altri valori<sup>10</sup>. Questo significa che il valore fondamentale tanto del liberalismo quanto della teoria democratica è l'autonomia personale, e che la libertà è preziosa proprio nella misura in cui può essere messa a disposizione dell'autonomia. L'ideale dell'autonomia personale prevede che gli individui siano in grado di controllare, almeno in una certa misura, «il proprio destino», così da potersi considerare come gli autori dei propri piani di vita e da vedere se stessi come i «creatori di una parte del proprio mondo morale e non semplicemente sottoposti alla volontà di un altro»<sup>11</sup>. Una vita autonoma così intesa è possibile a con-

<sup>9</sup> W. KYMLICKA, *Introduzione alla filosofia politica contemporanea* (1990), Milano, Feltrinelli, 1996, p. 106.

<sup>10</sup> J. RAZ, *The Morality of Freedom*, Oxford, UK, Clarendon, 1986, pp. 6-17.

<sup>11</sup> *Ivi*, pp. 154-155 e p. 369.

dizione che siano soddisfatte tre condizioni: che la persona (1) possieda le adeguate *capacità mentali* per elaborare progetti personali e perseguirli, (2) goda di una gamma adeguata di *opzioni* di valore e sia (3) *indipendente*, libera cioè dalla soggezione alla volontà di un altro esercitata attraverso la coercizione o la manipolazione. Queste sono, secondo Raz, le tre «condizioni dell'autonomia»<sup>12</sup>.

La coercizione può ledere l'autonomia personale sotto tre diversi profili, corrispondenti alle tre condizioni dell'autonomia. In primo luogo, essere sottoposti a coercizione può in alcune circostanze ostacolare o persino distruggere lo sviluppo delle capacità mentali necessarie all'esercizio dell'autonomia. In secondo luogo, può impedire l'accesso a uno spettro sufficientemente vasto di opzioni e orientamenti di valore, di cui ciascuno ha bisogno per godere di quella libertà di decisione che ritiene rilevante per i fini delle sue azioni. È vero che l'autonomia personale non richiede la massimizzazione del numero di opzioni, ma solo che vi sia un adeguato e ben definito spazio di scelta per le decisioni guidate dalle preferenze. La riduzione coercitiva della garanzia di accesso allo spazio di scelta mina la seconda condizione di autonomia solo in alcune circostanze – soltanto se, cioè, l'agente trova a sua disposizione un numero di opzioni così limitato da distruggere il senso performativo dell'autodeterminazione. Ma la terza condizione dell'autonomia – l'indipendenza – risulta sempre e comunque alterata dalla coercizione, poiché sottopone qualcuno alla *volontà* di qualcun altro. È per questo che fa una qualche differenza per l'autonomia personale l'eventualità che lo spazio di scelta sia stato cancellato *intenzionalmente* da qualcuno piuttosto che, per esempio, da un elemento inintenzionale e imprevedibile come un disastro naturale. Ed è per la stessa ragione che l'essere soggetti a coercizione compromette l'autonomia degli schiavi anche nel caso in cui i padroni mettano paternalisticamente a loro disposizione una gamma adeguata di opzioni di valore<sup>13</sup>.

L'apparato giuridico dello Stato sottopone le persone a coercizione in due diversi modi: attraverso atti coercitivi e attraverso minacce coercitive. Un *atto coercitivo* priva direttamente e preventivamente qualcuno di alcune delle opzioni che avrebbe altrimenti avuto a sua disposizione. L'esempio più ovvio di atto coercitivo è la forza fisica, che sottopone il corpo e l'ambiente fisico di una persona all'agire intenzionale di un agente. Agenti giuridicamente autorizzati dello Stato possono, per esempio, trattenerne con la forza una persona se minaccia l'incolumità delle altre, o impedire a qualcuno di entrare nel suo territorio se privo dei requisiti necessari. Una *minaccia coercitiva*, invece, comunica semplicemente l'intenzione di intraprendere un'azione nel futuro e il cui effetto (anticipato) è di impedire a qualcuno di decidersi per un'opzione che altri-

<sup>12</sup> *Ivi*, pp. 372-378.

<sup>13</sup> *Ivi*, pp. 377-378 e p. 410.



menti avrebbe potuto scegliere. Quindi, oltre a ostacolare o vanificare direttamente il perseguimento di alcune opzioni, lo Stato minaccia le persone con delle specifiche sanzioni se queste dovessero mettere in atto azioni giuridicamente vietate. Poiché la coercizione riduce o cancella gli spazi che garantiscono alle persone i loro spazi di libertà, quindi le sfere del libero arbitrio e di autonoma progettazione della vita, il liberalismo e la teoria democratica sono concordi nel ritenere che le pratiche coercitive dello Stato – cioè le pratiche che sottopongono le persone a coercizione – devono essere ridotte quanto più possibile, oppure ricevere una giustificazione coerente con l'ideale dell'autonomia. È questa esigenza di giustificazione che trova la sua espressione più sintetica nel “principio di autonomia”. Anche se ogni istanza di sottomissione coercitiva condiziona direttamente l'autonomia di un agente, in quanto per garantire le tre condizioni dell'autonomia può essere necessario che le istituzioni coattive dello Stato intervengano in maniera intenzionale e vincolante sulle condizioni sistemiche e sulle forme istituzionali della vita sociale, un modo per giustificare queste istituzioni sarebbe quello di dimostrare che proprio il diritto armato di sanzioni serve alla liberazione di ambiti della vita autonomi da interventi arbitrari del potere pubblico, e quindi all'esercizio dell'autonomia, pubblica e privata<sup>14</sup>.

Il liberalismo e la teoria democratica perseguono questa strategia generale di giustificazione in modi diversi. In estrema sintesi, liberalismo interpreta il principio di autonomia per esigere che l'esercizio del potere politico sia in linea di principio *giustificabile* a tutti, comprese le persone sulle quali si esercita, in modo coerente con una visione delle persone come esseri liberi (e cioè autonomi) e uguali. La teoria democratica della sovranità popolare, al contrario, sostiene che l'esercizio del potere politico è legittimo solo in quanto è effettivamente giustificata *dalle e per* le stesse persone sulle quali esso si esercita, in modo coerente con una visione delle persone come esseri liberi (e cioè autonomi) e uguali. Sotto questo profilo, la differenza fondamentale tra il liberalismo e la teoria democratica è che mentre il primo cerca di procacciare legittimità alle istituzioni e alle leggi che servono da linguaggio di programmazione del potere politico allo scopo prevalente di assicurare che il potere dello Stato venga esercitato nell'interesse dei cittadini in quanto soggetti privati, la teoria democratica richiede invece che gli individui riescano a pensarsi come i coautori delle regolamentazioni giuridiche, interventi amministrativi o controlli politici dei quali sono i destinatari e ai quali sono sottoposti<sup>15</sup>. Quindi, ciò che

<sup>14</sup> J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 37 e ss.

<sup>15</sup> J. HABERMAS, *Tre modelli normativi di democrazia*, in J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro* (1996), Milano, Feltrinelli 1998, pp. 235 e ss.

conta come giustificazione valida varia a seconda del contesto. Nel quadro della strategia liberale della giustificazione, sostenere che una giustificazione è "dovuta a tutte le persone" equivale ad affermare che ogni procedura di giustificazione per l'esercizio del potere politico deve tenere conto degli interessi e dello *status* di ogni persona, considerata quale agente libero ed eguale. Non sono necessarie particolari specificazioni riguardo all'effettivo *processo* di giustificazione, ovvero su chi può concretamente parteciparvi, ma solo sul suo contenuto, per esempio, su ciò che può essere considerato come un buon argomento o una buona ragione. Per contro, nell'ambito della strategia democratica, sostenere che una giustificazione è "dovuta a tutti coloro sui quali si esercita il potere coercitivo" equivale a pronunciarsi proprio sul processo, e ad affermare che le persone devono avere (1) la concreta possibilità di partecipare ai processi politici che definiscono le modalità di esercizio del potere, in condizioni (2) che siano coerenti con la loro libertà e uguaglianza. Queste due condizioni – *partecipazione e libertà/uguaglianza* – rispondono a «quell'idea di autonomia per cui gli uomini sono liberi solo se obbediscono alle leggi che si danno a partire da conoscenze intersoggettivamente acquisite»<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> *Ivi*, p. 500.



In questo contesto, non è necessario aderire ad alcuna particolare teoria dell'eguaglianza politica, dalla quale dipende la definizione di quali dovrebbero essere le specifiche procedure partecipative in grado di corrispondere ai requisiti della seconda condizione della legittimità democratica. Se la legittimità democratica richieda la partecipazione nel senso letterale sostenuto dai democratici partecipativi oppure se sia compatibile con la rappresentanza o con altri mezzi di articolazione istituzionale, è una questione che – in questa sede – può essere lasciata in sospeso. È sufficiente intendere genericamente la "partecipazione" come un ideale regolativo, secondo il quale possono «pretendere legittima validità soltanto quelle leggi che possono incontrare l'adesione di tutti i cittadini in un processo legislativo costituito a sua volta giuridicamente»<sup>17</sup>. Ma per quanto generica, questa concezione della partecipazione è tutt'altro che vaga e indeterminata perché esclude, per esempio, una concezione della partecipazione democratica che converte i processi di aggregazione di interessi in decisioni prese a maggioranza e da imporre sistematicamente a minoranze radicate costrette a rimanere perpetuamente tali<sup>18</sup>.

Al contempo, la prima condizione implica che la giustizia in senso liberale non è una condizione sufficiente per soddisfare i requisiti di legittimità democratica: una serie di provvedimenti legislativi può superare la prova liberale di giustificazione ipotetica ma non per questo è automaticamente dotata di legittimità democratica, poiché nulla esclude, *in linea di principio*, che possano essere stati emanati da un autocrate paternalisticamente benintenzionato. La moderna teoria democratica della sovranità popolare difende il principio dell'autonomia per esigere che le istituzioni politiche possano essere considerate come lo strumento per l'autodeterminazione collettiva dei cittadini che vi sono soggetti. Il principio democratico dell'*autodeterminazione* può essere fatto derivare dall'ideale di autonomia personale in uno dei due modi: o perché le istituzioni politiche democratiche sono funzionalmente necessarie per tutelare i diritti soggettivi di cui godono i cittadini in quanto privati da interventi statali che vadano al di là della "riserva di legge" che autorizza lo Stato a intervenire, oppure perché l'idea che i destinatari del diritto possano concepire se stessi

<sup>17</sup> J. HABERMAS, *La condizione intersoggettiva* (2005), Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 123.

<sup>18</sup> J. COHEN, *Reflections on Habermas on Democracy*, «Ratio Juris», 12, 4/1999, pp. 385-416. Per conclusioni analoghe, ma da una prospettiva diversa, I.M. YOUNG, *Le politiche della differenza* (1990), Milano, Feltrinelli, 1996, pp. 230-240; EAD., *Justice and Communicative Democracy*, in R.S. GOTTLIEB (ed), *Tradition, Counter-Tradition, Politics: Dimensions of Radical Democracy*, Philadelphia, Temple University Press, 1994, pp. 123-144; A. PHILLIPS, *The Politics of Presence*, Oxford, Oxford University Press, 1995; M.S. WILLIAMS, *Justice Toward Groups: Political Not Juridical*, «Political Theory», 23, 1/1995, pp. 67-91; M.S. WILLIAMS, *Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton, Princeton University Press, 1998; L. GUINIER, *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*, New York, Free Press, 1994, pp. 105-108; C. BEITZ, *Equal Opportunity in Political Representation*, in N. BOWIE (ed), *Equal Opportunity*, Boulder (Colo.), Westview, 1988, p. 135.

come i suoi autori è intrinsecamente necessaria ai fini di una giustificazione della coercizione coerente con l'autonomia<sup>19</sup>. In entrambi i casi, è il principio di autodeterminazione a distinguere la teoria democratica dal liberalismo.

## 2. Universalismo planetario e lealismo locale

Anche se l'impianto generale sia del liberalismo sia della teoria della democrazia poggia sui principi di libertà e uguaglianza, è diffusa la convinzione che il problema dei confini civici e territoriali dello Stato segni uno spartiacque tra le due prospettive. Questa convinzione è divenuta così profonda da spingere alcuni teorici liberali, contrari all'idea che il sovrano territoriale democratico possa arrogarsi l'autorità di controllare e a volte frenare il flusso immigratorio oppure persino di chiudere i confini, a porre dei limiti alla portata della teoria democratica: «noi» – Cole intende: noi liberali egualitari – «crediamo che l'uguaglianza morale delle persone [ponga] dei limiti all'autodeterminazione; alcune questioni possono essere considerate giustamente al di là del campo di applicazione del potere democratico in capo a qualsiasi corpo collettivo. Limiti di questo genere sono familiari alla filosofia politica liberale»<sup>20</sup>. Cole dà così per scontato che la teoria democratica sia in contraddizione con la richiesta del liberalismo a sostegno dei confini aperti.

Non è il solo: secondo Jean Cohen, il liberalismo è «universalizzante e inclusivo, ma apolitico e individualistico», mentre la democrazia è «politica, egualitaria e uniforme al proprio interno, ma esclusiva e particolarizzante verso ciò che le è esterno»<sup>21</sup>. Nello stesso spirito, Chantal Mouffe afferma che, in contrasto con il liberalismo, la «concezione democratica [dell'uguaglianza] richiede la possibilità di distinguere tra chi appartiene al *demos* e chi vi si trova al di fuori; è per questa ragione che non può esistere senza avere la disuguaglianza quale suo correlato necessario»<sup>22</sup>. E Habermas, infine, ha autorevolmente sostenuto che «una comunità politica – per lo meno se vuole intendersi come democratica – deve sempre poter distinguere gli appartenenti dai non appartenenti»<sup>23</sup>. La tesi che fa da sfondo a queste prese di posizione è che mentre il liberalismo fa

<sup>19</sup> J. HABERMAS, *Tre modelli normativi di democrazia*, in J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, pp. 237 e ss.

<sup>20</sup> P. COLE, *Philosophies of Exclusion. Liberal Political Theory and Immigration*, Edinburgh, UK, Edinburgh University Press, 2000, p. 184. Cfr. anche P. COLE, *The Idea of Humanity: Human Rights and Immigrants' Rights*, «Columbia Human Rights Law Review», 37, 3/2006, pp. 627-658; P. COLE, *Open Borders: An Ethical Defense*, in C.H. WELLMAN – P. COLE (eds), *Debating the Ethics of Immigration: Is There a Right to Exclude?*, New York, Oxford University Press, 2011, Part Two; P. COLE, *Taking Moral Equality Seriously. Egalitarianism and Immigration Controls*, «Journal of International Political Theory», 8, 1-2/2012, pp. 121-134.

<sup>21</sup> J. COHEN, *Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos*, «International Sociology», 14, 3/1999, p. 250.

<sup>22</sup> C. MOUFFE, *The Democratic Paradox*, London, Verso, 2000, p. 39.

<sup>23</sup> J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale* (1998), Milano, Feltrinelli, 1999, p. 94.



riferimento a un insieme di diritti universali che spettano a tutte le persone *naturali* e che garantiscono a tutti i membri della società vita e libertà privata, la democrazia, essendo una comunità giuridica localizzata nello spazio e nel tempo, tutela l'integrità dei suoi appartenenti nella misura in cui questi assumono lo status *artificiale* di titolari di diritti soggettivi. La differenza di prospettiva riguardo alla questione dei confini può essere allora intesa come una conseguenza concettualmente necessaria della differenza di fondo tra liberalismo e teoria della democrazia: mentre per il liberalismo sono sufficienti processi di giustificazione ideali e idealmente allargati a tutti, il principio democratico di autodeterminazione richiede che le situazioni controverse d'interesse che danno vita alla formazione informale dell'opinione e della volontà debbano essere assunte da istanze politiche territorialmente circoscritte<sup>24</sup>. Da questo punto di vista, la democrazia presuppone un *demos* collettivo che costituisce una *particolare* comunità politica, per cui, mentre «il liberalismo nella sua forma pienamente realizzata richiederebbe la riduzione, se non l'abolizione, dei poteri sovrani degli Stati, [...] in particolare di quelli connessi con i confini e con la distinzione cittadino-straniero», la democrazia, al contrario, «richiede in pratica la divisione dell'umanità in gruppi distinti e civicamente delimitati che operano quali unità politiche più o meno indipendenti». La democrazia, in altre parole, «richiede che il *popolo* sia diviso in *popoli*»<sup>25</sup>.

Ovviamente, sostenere che la democrazia richiede l'esistenza di confini chiaramente definiti – cioè di giurisdizioni politiche differenziate – non determina preventivamente 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 la questione del *controllo*, per quanto siano certamente correlate, vanno tuttavia tenute analiticamente distinte. 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 o “porosi” – e 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 controllare e di chiudere unilateralmente le frontiere sono necessari ulteriori argomenti. Argomenti che si ap-

<sup>24</sup> Cfr. C. TAYLOR, *The Dynamics of Democratic Exclusion*, «Journal of Democracy», 9, 4/1998, pp. 143-156.

<sup>25</sup> F. WHELAN, *Citizenship and Freedom of Movement*, in M. GIBNEY (ed), *Open Borders? Closed Societies?*, New York, Greenwood, 1988, p. 28.

pellano invariabilmente al principio specificamente democratico dell'autodeterminazione collettiva, che, si sostiene, comporta *di per sé* la libertà delle comunità politiche di definire, per gli immigrati come per i rifugiati o i richiedenti asilo, le condizioni di primo ingresso secondo loro più appropriate nel rispetto dei vincoli internazionali.

Come afferma Whelan, se per la teoria democratica il funzionamento delle istituzioni democratiche deve coincidere con l'autodeterminazione, ovvero con «il controllo da parte delle persone di tutte le questioni che riguardano i loro interessi comuni», e se, come sembra difficilmente controvertibile, l'ammissione di nuovi membri nel gruppo democratico è una materia che incide direttamente sulla «qualità della loro vita pubblica e sul carattere della loro comunità»<sup>26</sup>, sembra evidente che il principio di autodeterminazione democratica richieda il diritto di controllare le frontiere e di regolare unilateralmente l'appartenenza. Si tratta del punto di vista che ha trovato in Michael Walzer il primo e più autorevole sostenitore: Walzer si spinge sino ad affermare che «l'ammissione e l'esclusione [...] indicano il significato più profondo dell'autodeterminazione. Senza di esse non potrebbero esserci *comunità con un carattere proprio*, associazioni continuative e storicamente stabili, di uomini e donne con un certo impegno particolare gli uni verso gli altri e con un senso particolare della loro vita collettiva»<sup>27</sup>. Riguardo al problema delle pratiche e delle istituzioni che regolano i movimenti di attraversamento dei confini di immigranti e nuovi arrivati, la tensione fondamentale tra liberalismo e teoria della democrazia consiste nel fatto che mentre l'universalismo liberale richiede il trattamento imparziale di tutti gli esseri umani e quindi si rivela disponibile – almeno in linea di principio – a una politica di apertura delle frontiere, il principio democratico della sovranità popolare esige che la volontà comune dei cittadini che si esercita attraverso la prassi civica dell'autodeterminazione possa decidere in piena autonomia, senza interferenze esterne, in merito ai propri interessi vitali, e quindi anche in merito alla regolamentazione dei confini. Mentre secondo i liberali il diritto politicamente statuito deve essere coerente con principi morali che pretendono validità universale anche al di là di una comunità concreta, per i teorici democratici i confini politici, che definiscono alcuni come membri, altri come stranieri, vanno ricondotti alle scelte discrezionali del sovrano democratico territoriale. A suonare problematica è però proprio l'ultima tesi: è proprio vero che la teoria democratica della legittimità

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> M. WALZER, *Sfere di giustizia*, p. 70. Anche per Meilaender, che considera il punto di vista di Walzer «sostanzialmente corretto» (P.C. MEILAENDER, *Towards a Theory of Immigration*, Basingstoke, Palgrave, 2001, p. 163), «gli Stati hanno il diritto, entro certi limiti, di gestire le politiche di immigrazione come meglio credono, in base alle loro storie, culture, interessi e desideri particolari» (*ivi*, p. 1).



politica, e il principio di autodeterminazione in particolare, affermi il diritto di controllare unilateralmente i confini della comunità politico-territoriale?

### 3. Il *demos* della democrazia

La domanda diventa allora: ci sono delle considerazioni intrinseche alla teoria democratica che siano tali da legittimare il diritto del sovrano territoriale di controllare unilateralmente le frontiere nazionali, oppure queste stesse considerazioni possono anche essere addotte a sostegno della tesi contraria, favorevole invece al controllo congiunto da parte sia dei cittadini sia degli stranieri? Questa risposta dipende da come si risponde a una domanda ulteriore: qual è il destinatario della procedura di giustificazione democratica? Se una politica di rigido controllo dei confini rientri nella legittima discrezionalità del popolo democratico è una questione che non può essere decisa in un senso o nell'altro se non è stato preventivamente chiarito quale ne sia il destinatario. Ora, diversamente da quanto sostiene la maggior parte dei teorici, è possibile sostenere che, secondo la teoria democratica, la giustificazione democratica di un regime di controllo dei confini è dovuta, in ultima analisi, sia agli appartenenti sia ai non appartenenti.

A sostegno di questa tesi si possono addurre due distinti argomenti. Il primo fa leva sul principio *normativo* democratico di legittimazione politica: una teoria democratica della sovranità popolare richiede che l'esercizio coercitivo del potere politico venga democraticamente giustificato a tutti coloro sui quali viene esercitato. Il secondo muove da un dato *fattuale*: il regime di controllo delle frontiere che delimitano una comunità politica rispetto alle altre sottopone *sia* i membri *sia* i non membri all'applicazione del potere coercitivo. Pertanto, gli oneri della giustificazione di uno specifico regime di controllo delle frontiere non sono dovuti soltanto a coloro ai quali le specifiche leggi sulla cittadinanza conferiscono il diritto di appartenenza, ma anche a coloro che ne sono esclusi. La tesi, va osservato, non sostiene che tali oneri siano dovuti a tutti i gruppi o agli individui che abbiano sviluppato legami o interazioni con una comunità politica diversa da quella di appartenenza, ma soltanto a coloro ai quali si possono applicare gli interventi autoritativi dell'apparato statale in materia di vita, libertà e proprietà<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Cfr. R.E. GOODIN, *Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives*, «Philosophy & Public Affairs», 35, 1/2007, pp. 40-68, e D. OWEN, *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 & Global Politics», 5, 3/2012, pp. 129-152. Ma sulle implicazioni dell'applicazione su scala globale del principio in base al quale la globalizzazione rende necessario incorporare i più significativi "diritti di cittadinanza" nel contesto del diritto internazionale, cfr. anche D. HELD, *Democrazia e ordine globale. Dallo stato moderno al governo cosmopolitico* (1995), Trieste, Asterios, 1999, pp. 104 e ss.

Il punto più controverso di questa tesi risiede nel suo presupposto implicito, che traspare nel riferimento a “tutti” introdotto nella prima premessa e che implica il riferimento a tutte le persone piuttosto che ai soli cittadini (ai soli membri, cioè, della comunità politica titolari dei diritti di appartenenza giuridica). Questa formulazione della teoria democratica della sovranità popolare presuppone tacitamente che il *demos* a cui è dovuta la giustificazione democratica sia privo, in linea di principio, di delimitazioni precostituite. Affermare che «il popolo è un’aspirazione, non un dato di fatto» – come sostiene Benhabib – significa sostenere la posizione respinta dal lealismo particolaristico di matrice democratica, il quale si oppone all’universalismo cosmopolitico di matrice liberale proprio riguardo alla questione dei confini. Va ricordato a questo proposito che per i teorici democratici il diritto di impedire ogni liberalizzazione delle politiche di ingresso è giustificato dal fatto che l’autodeterminazione collettiva, richiesta dalla teoria democratica della sovranità popolare, presuppone un *demos* intrinsecamente delimitato. Pertanto, l’obiezione che si potrebbe rivolgere all’argomento è che la sua prima premessa riflette una interpretazione universalistica di tipo liberale del principio di autonomia, e non l’interpretazione particolaristica di tipo democratico che sarebbe invece pertinente. L’argomento a sostegno della tesi di un *demos* idealmente “senza confini” muove perciò dall’idea che la tesi contraria – cioè la tesi del *demos* quale entità intrinsecamente delimitata – sia incoerente, e che questa incoerenza derivi da due specifici aspetti della teoria democratica.

Il primo è rappresentato precisamente dalla questione dei confini, che si presenta non appena la necessità di coprire il fabbisogno di legittimazione democratica fa valere l’esigenza che l’esercizio del potere politico corrisponda alla volontà del “popolo”. Ma qual è il popolo coinvolto? Il problema del confine sta nel fatto che la teoria democratica non è in grado di specificare, in termini coerenti con la propria teoria della legittimità politica, quali siano i confini che delimitano le persone suscettibili di rientrare nel raggio della sua giurisdizione politica e quali ne vadano escluse. A prescindere dalle forme di partecipazione richieste dalla legittimità democratica per giustificare l’esercizio del potere politico, il problema ha a che fare con l’individuazione del soggetto giuridico la cui partecipazione all’arena politica è reputata essenziale per soddisfare il fabbisogno di legittimazione. La questione dell’appartenenza, d’altro canto, non può a sua volta essere soddisfatta facendo preventivamente appello alle procedure di partecipazione, perché sarebbe allora necessario sapere quale sia la forma di partecipazione che risponde alla domanda di appartenenza, il che solleva a sua volta un problema di appartenenza di secondo livello e così via. Come sostiene Whelan:



«il problema del confine è una materia di decisione collettiva che non può essere decisa democraticamente. [...] Abbiamo bisogno di decidere preventivamente riguardo a chi ha diritto di partecipare per arrivare a una soluzione»<sup>29</sup>.

La democrazia, di conseguenza, «non può essere esercitata sulla materia, logicamente preliminare, che verte sulla costituzione del gruppo stesso, l'esistenza del quale essa presuppone»<sup>30</sup>. La teoria democratica è incapace di legittimare gli specifici confini che essa stessa presuppone una volta che si sia optato per una concezione intrinsecamente delimitata e circoscritta del *demos*.

Il secondo problema nasce da un'esigenza: la teoria democratica non può essere reticente o evasiva riguardo al bisogno di legittimazione democratica dei confini, poiché la produzione di un "noi" demarcato spazialmente, sovrano e omogeneo ha direttamente a che fare con il modo in cui il potere politico coercitivo viene esercitato sugli esseri umani. Le decisioni riguardo a chi decide dell'ammissione e dell'esclusione dal sistema politico – e perciò distribuisce il bene sociale principale e che condiziona tutte le ulteriori scelte distributive, ovvero l'appartenenza –, e riguardo a chi controlla queste decisioni, sono tra gli esempi più importanti di esercizio del potere politico. E va ricordato che quando si parla di confini, non si parla solo di accoglienza o di ospitalità, ma anche di pattugliamenti, controlli, monitoraggi, presidi, e talvolta di espulsioni, deportazioni o pratiche di detenzione. Il punto è che la questione dei confini implica, necessariamente e inevitabilmente, insieme a un "noi" demarcato spazialmente anche un "loro": per quanto la pretesa democratica di legittimare l'esercizio del potere politico faccia riferimento a coloro ai quali il potere si applica in linea di diritto, i confini civici e politici (che per definizione distinguono tra appartenenti e non appartenenti) sono pur sempre istanze di potere che si applicano, in linea di fatto, sia agli appartenenti sia ai non appartenenti – e i non appartenenti sono precisamente quelli la cui volontà, opinione o interesse il sistema politico democratico territorialmente delimitato ritiene di poter legittimamente ignorare. In altre parole, il processo di costituzione dei confini civici è un esercizio di potere che si applica sia agli *insider* sia agli *outsider* e che intrinsecamente, per il solo fatto di costituire il confine, priva dei diritti civili gli *outsider* sui quali viene esercitato il potere coattivo dello Stato. È questa caratteristica *concettuale* dei confini civici che costringe la teoria democratica a doversi misurare con i problemi dell'esclusione.

L'ipotesi che il *demos* sia un'entità circoscritta in uno spazio delimitato dai confini solleva perciò alcune difficoltà. In primo luogo, rende problematica la

<sup>29</sup> F.G. WHELAN, *Prologue: Democratic Theory and the Boundary Problem*, in J.R. PENNOCK – J. CHAPMAN (eds), *Nomos 25: Liberal Democracy*, New York, New York University Press, 1983, p. 22 e p. 40.

<sup>30</sup> *Ivi*.

tradizionale teoria democratica della sovranità intesa in senso territoriale, poiché questa prevede l'adesione a due tesi reciprocamente incompatibili: da un lato, che l'esercizio del potere politico è legittimato soltanto dalla sua corrispondenza alla volontà del popolo e, dall'altro, che l'imposizione politica dei confini che circoscrivono – e di fatto definiscono – il popolo è legittima anche se tali confini non sono (e non potrebbero essere) il prodotto di questa stessa volontà. In secondo luogo, a essere problematico è il carattere escludente conaturato all'autodefinizione e autocostruzione dei sistemi democratici. Per un verso, la teoria democratica della legittimità politica impone di giustificare l'esercizio del potere a tutti coloro ai quali si applica. Per l'altro verso, l'ipotesi che il *demos* sia intrinsecamente limitato impedisce di attuare questo criterio già solo dal punto di vista concettuale: se si guarda a ciò che un confine concettualmente significa, la sua creazione è sempre e comunque una forma di esercizio di potere che si applica *anche* ai non appartenenti – dal momento che questi ultimi diventano automaticamente gli "altri" o gli "stranieri" – e non solo agli appartenenti ai quali l'esercizio del potere deve essere giustificato. L'inclusione e l'esclusione sono il dare e l'avere di una medesima contabilità.

La fonte di tensione non è però conaturata alla teoria democratica in quanto tale: sia il problema dei confini sia il problema dell'esclusione derivano dalla teoria democratica della sovranità popolare delimitata. È il punto di vista che sostiene il carattere necessariamente delimitato del *demos* a essere fonte di tensioni o incoerenze, ma questo punto di vista si basa su una interpretazione equivoca del principio di legittimità democratica, secondo la quale il potere politico è democraticamente legittimo solo nella misura in cui il suo esercizio corrisponda ad una "volontà popolare" prepolitica<sup>31</sup>. In questa prospettiva, la volontà popolare deve essere costituita come una datità prepolitica perché essa non può di per sé creare diritto: perciò, l'esercizio del potere politico deve trovare il suo principio di legittimazione in qualcosa di *preliminare* o di anteriore a se stesso. Ma per parlare di una volontà collettiva come tale, il popolo deve poter disporre di una forma di esistenza sociale e collettiva; e affinché la sua volontà possa essere la *fonte* di legittimazione del potere politico piuttosto che il suo risultato, il popolo quale entità sociale e collettiva deve esistere in virtù di una certa qualità specifica che è anteriore all'esercizio del potere. Così, stando a questa interpretazione, la legittimazione democratica *presuppone* l'esistenza di un popolo quale realtà sociale e collettiva costituita e delimitata già a livello prepolitico – un popolo la cui volontà legittima l'esercizio del potere. Il risultato è che la teoria democratica non è di per sé in grado di ri-

<sup>31</sup> Per una critica di questa concezione sostanzialista, cfr. J. HABERMAS, *Fatti e norme*, pp. 331-338; J. HABERMAS, *Tre modelli normativi di democrazia*, in J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, pp. 245-248; J. BOHMAN, *From Demos to Demoi*, «Ratio Juris», 18, 3/2005, p. 296.



spondere alla domanda: che cos'è il *demos*?, poiché nella risposta lo dà già per presupposto. Questa, in buona sostanza, è la matrice dell'equivoco.

Se perciò si rinuncia a una concezione del *demos* quale “comunità storica di destino” cristallizzatasi intorno alla percezione di una omogeneità etnica, linguistica e religiosa, che trasfigura con un'aura di “sostanzialità contraffatta” (Habermas) ciò che all'origine è stato il risultato contingente di guerre esterne e di guerre civili, diviene possibile interpretare diversamente la legittimità democratica. Il potere è legittimo, in questo caso, se il procedimento di formazione discorsiva della volontà «mette il legislatore democratico in grado di vincolarsi a idee della ragion pratica in modo tale che i destinatari del diritto possano contemporaneamente concepire se stessi come i suoi autori, e non solo in senso volontaristico»<sup>32</sup>. Il decidersi volontario di un soggetto collettivo è naturalmente un'astrazione, una sorta di finzione giusnaturalistica. Una volontà sociale e collettiva naturalisticamente precostituita non esiste. Il principio democratico di legittimità richiede semplicemente di sostituire le relazioni coercitive con processi pubblici di argomentazione, deliberazione e scambio, e di giustificare i casi e le situazioni che rientrano, inevitabilmente, nella fattispecie delle relazioni coercitive a pratiche partecipative di tipo discorsivo di mutua giustificazione in condizioni compatibili con la libertà e l'eguaglianza di tutti. Da questo punto di vista, la teoria democratica non fornisce alcuna risposta alle domande relative alla questione dei confini: la portata del suo principio di legittimazione è coestensiva alla portata delle pratiche di reciproca giustificazione. Ciò tuttavia equivale a sostenere che il *demos* è, idealmente e in linea di principio, illimitato, e che il disegno e il controllo dei confini vanno giustificati anche nei confronti di coloro che i confini escludono e che li portano a essere “altri” da “noi”.

Questa conclusione porta a ritenere che una politica dei confini chiusa all'ingresso dei migranti potrebbe essere democraticamente legittima soltanto se i processi pubblici di argomentazione e deliberazione si rivolgono sia agli appartenenti sia ai non appartenenti, oppure si rivolgono agli appartenenti il cui diritto unilaterale di controllare le politiche di ingresso abbia ricevuto una sorta di mandato che sia tale da legittimarne le decisioni agli occhi di tutti i potenziali interessati. In entrambi i casi, il regime di controllo deve essere giustificato sia nei confronti degli stranieri sia dei cittadini. In pratica, questo significa che il regime di controllo delle frontiere applicato da uno Stato potrebbe acquisire legittimità solo se ci fossero le istituzioni democratiche cosmopolitiche in grado di legittimare la rinazionalizzazione dello spazio politico introdotta

<sup>32</sup> J. HABERMAS, *La condizione intersoggettiva*, p. 123.

dagli Stati in risposta alla denazionalizzazione dello spazio economico, e se questo processo prendesse cittadini e stranieri in pari considerazione. Ovviamente, istituzioni partecipative a livello globale attualmente non esistono; nella migliore delle ipotesi, esistono in ambito limitato e riguardano gli Stati dell'Unione europea. Ciò tuttavia non impedisce di rilevare che dal punto di vista democratico gli attuali regimi di controllo delle frontiere soffrono di un deficit di legittimità: anche se vengono presentati come la naturale applicazione della dottrina della sovranità statale, sono illegittimi proprio da un punto di vista democratico. Se la teoria democratica vuole essere coerente con la concezione della legittimità politica che le è immanente, non può non patrocinare la formazione di istituzioni democratiche cosmopolitiche che abbiano titolo e giurisdizione per definire le politiche di ingresso e di attraversamento dei confini, oppure per delegare la competenza su queste materie a particolari Stati o ad altre istituzioni.