



A PROPOSITO DI ALCUNI CONTRIBUTI SUL TEMA DELLA CITTADINANZA E SUL CASO ISRAELIANO*

di Enrico Campelli**

SOMMARIO: 1. Introduzione, il problema e il suo contesto – 2. Alcuni contributi della comunità scientifica nel dibattito italiano – 2.1 E. Grosso, *Cittadinanza e territorio, lo ius soli nel Diritto Comparato*, Editoriale Scientifica, 2015 – 2.2 E. Zonca, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri*, Cedam, 2016 3. L'attualità della cittadinanza nel caso israeliano – 3.1 G. Ben Porat, *The contradictions of Israeli citizenship: land, religion and State*. Routledge, 2011 3.2 N. Rouhana, *Israel and its Palestinian citizens*, Cambridge University press, 2017 4. Note conclusive: quale orizzonte per la cittadinanza?

1. Introduzione, il problema e il suo contesto

La relazione tra diritti sociali, politici, cittadinanza e condizione giuridica dello “straniero” rappresenta un tema di rilevante interesse e indiscutibile attualità, sia nel dibattito istituzionale all'interno degli ordinamenti giuridici europei, che nella prospettiva della comparazione giuridica. La ragione di un simile interesse va ricercata soprattutto nella presenza di problematiche giuridiche inedite nel contesto dei sistemi di welfare europei, oltre che in nuove contingenze politiche, simbolico-religiose e sociali. Tradizionalmente concepiti sull'idea di una comunità redistributiva nazionale, essi devono ora confrontarsi, da un lato, con il proiettarsi del paradigma dell'appartenenza oltre i confini statuali e, dall'altro, con l'accresciuta rilevanza dei fenomeni migratori, soprattutto in periodi di crisi economica e austerità.

In un'epoca caratterizzata così profondamente da fenomeni di tipo transnazionale e globale alla base del “diritto oltre lo Stato”¹, appare necessario problematizzare la nozione

* Contenuto sottoposto a *peer review*

** Dottorando di Diritto Pubblico, Comparato ed Internazionale presso il Dipartimento di Scienze Politiche della Università di Roma “La Sapienza”

¹ Si veda a questo proposito S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Laterza, 2006.

di cittadinanza e arricchirla di nuovi livelli di analisi, che prendano in considerazione il complesso moltiplicarsi delle posizioni giuridiche non rientranti pienamente nella stretta dicotomia “cittadino-straniero”, e superino la tradizionale ottica privilegiata dello Stato-Nazione. Un momento così drammaticamente segnato da fenomeni migratori forzati e massicci spinge inevitabilmente molti ordinamenti giuridici, tra cui quello italiano, a riformulare i criteri di cittadinanza e di inclusione sostanziale, interrogandosi sulle nuove forme che tali concetti hanno necessariamente assunto nel tempo e che spesso mettono in discussione il paradigma “classico” della cittadinanza.

L'esempio israeliano, in tutta la sua complessità e, a tratti, contraddittorietà, sembra inoltre assumere una notevole rilevanza nell'analizzare il valore archetipico della questione relativa alla cittadinanza negli ordinamenti giuridici contemporanei. Il caso di Israele mostra chiaramente come lo studio della questione si sia arricchita di posizioni giuridiche intermedie e sfumate, che mandano in crisi l'equazione della cittadinanza come uguaglianza e rilanciano temi complessi come quello della “semi-cittadinanza” e dell'inclusione differenziale.

2. Alcuni contributi della comunità scientifica nel dibattito italiano

Il tema della cittadinanza, e la legislazione relativa a tale tematica, sono state negli ultimi mesi al centro del dibattito politico italiano, sottolineando fortemente ed inevitabilmente il potenziale divisivo della questione. Alla luce della discussione parlamentare del [DDL 2092](#) per la riforma della legge n.91 del 1992 sulla cittadinanza, già approvato dalla Camera dei Deputati il 13 ottobre 2015 e fermo in Commissione “Affari Costituzionali” del Senato, si riportano di seguito alcune riflessioni in merito a specifici contributi pubblicati nel periodo più recente, al fine di confrontare posizioni diverse e ipotizzare nuovi modelli interpretativi della questione.

2.1 E. Grosso, *Cittadinanza e territorio: lo ius soli nel diritto comparato*, Editoriale Scientifica, 2015.

Nel breve scritto qui preso in analisi, E. Grosso, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Torino, compie un mirabile lavoro di comparazione giuridica sul tema delle leggi circa l'acquisizione della cittadinanza in moltissimi ordinamenti.

Prendendo come focus centrale d'analisi il criterio dello *ius soli*, l'autore inizia con dei brevissimi cenni circa i problemi definatori della questione, osservando come il termine

sintetico “cittadinanza”, sia finito per diventare “un crocevia di suggestioni variegata e complesse che coinvolgono l’identità politico-giuridica del soggetto, le modalità della sua partecipazione politica, l’intero corredo dei suoi diritti e dei suoi doveri” (pag 8.)

Ad una nozione tutta incentrata su elementi giuridico-formali, che affida alla legge la definizione di uno status dal quale dipende la riferibilità a un soggetto di determinate situazioni giuridiche soggettive, si contrappone chiaramente una nozione tutta sostanziale, che qualifica l’uomo, dotato di diritti e doveri, come membro di una comunità.

Tracciando le origini dello *ius soli* nella legislazione costituzionale statunitense, Grosso descrive efficacemente come sia il XIV Emendamento del 1868 ed il *Civil Rights Act* del 1866 avessero come reale obiettivo, non una generica estensione dei confini della cittadinanza, ma quello di sancire giuridicamente un risultato politico *de facto* già raggiunto dall’Unione durante la guerra civile. Il *Civil Rights Act* ed il successivo emendamento costituzionale, non hanno dunque nulla a che vedere con l’apertura la società statunitense all’immigrazione, puntando piuttosto a vanificare i risultati della sentenza “Dredd Scott” della Corte Suprema del 1857 circa gli schiavi. Tale punto di partenza serve però a comprendere più profondamente il dibattito circa i limiti interpretativi cui lo stesso emendamento potrebbe essere soggetto, allo scopo di limitare, ad esempio, la pratica del cosiddetto “*birth tourism*”.

Anche l’evoluzione del diritto francese della cittadinanza è, secondo Grosso, figlia, come quella americana, di ben precise circostanze storico-politiche. Al di là della *vulgata*, sovente accreditata da una parte della letteratura, di una Francia che, attraverso lo *ius soli*, afferma il proprio spirito repubblicano figlio dell’utopia rivoluzionaria del *citoyen universel* (un’utopia che, in realtà, era già fallita nei primi anni del XIX secolo, come testimonia la politica legislativa in materia di cittadinanza portata avanti dal *Code Civil* napoleonico), la materia è stata sempre trattata, nel corso dei vari momenti che hanno segnato le principali fratture storiche nel corso degli ultimi due secoli, con grande prudenza e attenzione agli obiettivi politici che, di volta in volta, ci si prefiggeva. Particolarmente interessanti, a questo proposito, sono state le modifiche dell’ultimo ventennio. Le politiche circa la cittadinanza (ed in particolare la questione dell’acquisto della cittadinanza per “doppio” *ius soli* e della sua maggiore o minore automaticità) si sono variamente intrecciate con il dibattito sulla fine del colonialismo, sulle politiche di integrazione e sulla lotta contro la discriminazione etnica.

Sempre attraverso l’esempio francese, l’autore riprende la questione della cittadinanza da intendersi come sostanzialità dei diritti e non, solamente, come uno status formale. L’esempio delle rivolte delle *banlieues* del 2006/2007 testimonia come non sia possibile, attraverso mere politiche di cittadinanza indiscriminatamente espansive, affrontare efficacemente il problema della garanzia sostanziale dell’uguaglianza. Tali eventi hanno fatto maturare, sia a livello politico che nel dibattito scientifico, l’idea che la questione

dell'accesso alla cittadinanza (e dunque il suo allargamento o restringimento) “sia solo uno, e forse nemmeno il più rilevante, dei problemi in agenda” (p. 35).

Nella parte finale del suo lavoro, l'autore analizza i diversi tipi di acquisto iure soli della cittadinanza in Europa e le necessarie cautele che ne circondano la disciplina. (Sono qui oggetto di analisi principalmente lo *ius soli* alla nascita e lo *ius soli* differito, con una interessante panoramica tecnica che risulta ricchissima di spunti e proposte per gli studiosi e i comparativisti).

Infine Grosso sottolinea come sia giunto il momento di una armonizzazione a livello europeo delle politiche di attribuzione della cittadinanza nazionale. Nell'ottica dell'autore infatti, appare sempre più evidente come proprio la disomogeneità e l'assenza di un coordinamento delle politiche nazionali in tema di cittadinanza, a fronte della crescente esigenza di “oggettività dei processi di inclusione” manifestata dalla giurisprudenza comunitaria, finisca per segnare una sempre più intollerabile dissonanza nella pratica della protezione dei diritti nello spazio giuridico e politico europeo.

2.2 E. Zonca, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri*, Cedam, 2016.

Il lavoro di E. V. Zonca, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri*, dedica la prima parte della sua analisi all'annosa questione dell'ormai insufficiente dicotomia straniero/cittadino, sottolineando immediatamente come sia impossibile, e forse nemmeno augurabile, poter studiare *la* cittadinanza come un fenomeno unitario e coerente.

Nella nostra epoca, con l'emergere già ricordato di fenomeni globali, migrazioni internazionali e integrazione degli ordinamenti giuridici, l'istituto della cittadinanza si scompone a favore di nuove modalità di appartenenza, che travalicano i confini della comunità politica tipica dello Stato-Nazione.

L'autrice, partendo dalle analisi di S. Mezzadra, S. Sassen e S. Benhabib², osserva come tale scomponimento si traduca nella disarticolazione e “proliferazione” di confini, che problematizza la distinzione netta tra cittadino e straniero, svelando come al suo interno vi siano una miriade di posizioni giuridiche soggettive.

Nella prima parte del suo elaborato, Zonca smonta le concezioni sulla cittadinanza come concetto giuridico unitario o monolitico, privilegiando invece una concezione della questione come tema “diviso, contestato e dinamico” (p. 8), che si scompone in una pluralità di status intermedi quali “cittadinanza parziale” o “semi-cittadinanza”. È proprio

² Si veda E. Balibar, *Cittadinanza*, Torino, Bollati Boringhieri, 2012; S. Benhabib, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge, Press Syndicate of the University of Cambridge, 2004, trad. it. a cura di Sefania De Petris, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Milano, Raffaello Cortina, 2006 e S. Mezzadra, *Confini, migrazioni, cittadinanza*, in “Scienza & Politica” n°30,52 2004, pp.103-113, S. Sassen, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Mondadori, Milano, 2008.

a causa di questi status intermedi che l'interpretazione basata sulla contrapposizione tra inclusione ed esclusione deve essere aperta a concetti quali quello di "inclusione differenziale" o, richiamando E. Balibar, di "esclusione dall'interno".

Prima di analizzare le forme di cittadinanza sociale in ottica comparata, con un focus su Regno Unito, Francia ed Italia, l'autrice muove, sul finire del primo capitolo, una profonda critica all'impostazione marshalliana. Primo a parlare di "cittadinanza sociale" nel suo saggio del 1950 *Citizenship and social class*³, Marshall intende con tale concetto - includendovi in successione diritti civili, politici e sociali - il riconoscimento ai cittadini di diritti finalizzati alla piena inclusione e partecipazione nella società. Il senso di questa successione evolutiva dei diritti sottintende - per la verità forse semplicisticamente - una forma di uguaglianza sociale implicita nel concetto di cittadinanza intesa come "piena appartenenza alla comunità", ed in aperta contrapposizione con le disuguaglianze di classe sociale.

La moltiplicazione dei confini e le profonde trasformazioni che mettono in crisi il concetto di cittadinanza come *status* uniforme ed il nesso cittadinanza-uguaglianza espresso dal sociologo inglese (fondato su una dimensione squisitamente nazionale), dimostrano invece, secondo autori come Mezzadra e Benhabib⁴ (e la stessa Zonca), come la cittadinanza sociale non si esaurisca nella dimensione statale ma piuttosto si risolva, attraverso la relazione multilivello tra dimensione europea, statale e locale, in un mosaico di appartenenze sempre più stratificate e asimmetriche, il cui ripensamento, insieme a quello circa le dinamiche di inclusione/esclusione, è necessario alla costruzione di una reale identità comune europea.

Nella seconda parte del volume, l'autrice esamina le forme assunte dalla cittadinanza sociale in tre ordinamenti (Regno Unito, Francia ed Italia), scegliendo di dedicare particolare attenzione al "diritto alla protezione sociale" e alle fonti costituzionali e legislative e ai suoi fondamenti normativi.

L'esperienza del Regno Unito assume rilievo sotto diversi profili: la lettura diacronica del caleidoscopio della *Immigration Law* del 1971 e della *British Nationality Law* del 1981 evidenzia il carattere paradigmatico del caso britannico riguardo alla costruzione complessa delle categorie giuridiche di cittadino e straniero. A pp. 29-30 sono infatti elencate le sei categorie che la legislazione britannica contempla in materia di nazionalità e, sebbene nella sua analisi la Zonca inserisca il sistema britannico nel binario di uno *ius sanguinis* fortemente "temperato", in questa sede si trova più appropriato parlare di "*ius soli* parziale".

L'inclusione dell'ordinamento francese nel percorso di comparazione è motivato dall'importanza del relativo modello di cittadinanza, nato sui presupposti della

³ trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002

⁴ S. Mezzadra, *Moltiplicazione dei confini e pratiche di mobilità*, in "Ragion Pratica" n°41, il Mulino, dicembre 2013, pp. 413-431. Si veda a questo proposito anche la concezione di S. Benhabib circa i confini "porosi".

Rivoluzione, in cui l'individuo, astrattamente considerato, è al centro dei diritti, appartenente ad una comunità di cittadini senza distinzioni sulla base delle tradizioni culturali, legali e religiose del paese.

Al termine dell'esperienza dei "Trent'anni gloriosi", l'ideologia dell'*intégration républicaine*, basata sul modello assimilazionista⁵, cominciava a mostrare le sue debolezze e ad essere sottoposta ad un duro attacco a partire dalla metà degli anni Ottanta.

Il dibattito politico si concentrava sulla non assimilabilità di immigrati di seconda e terza generazione, provenienti dalle ex colonie e trasformati in cittadini francesi, ma a tratti indifferenti (se non a volte addirittura ostili) al possesso della stessa cittadinanza francese. La comprensione di queste dinamiche è fondamentale per chiarire il concetto già espresso in precedenza di "esclusione dall'interno": da questo punto di vista, si possono meglio spiegare i limiti al processo di universalizzazione della *citoyenneté républicaine*, spesso inefficace rispetto alle discriminazioni. Così tali limiti paiono sostanzialmente in alcune categorie residuali, tra cui spicca l'esempio dei *banlieusards*, formalmente cittadini giacché immigrati di seconda o terza generazione, ma sostanzialmente "esclusi dall'interno".⁶

Infine, l'analisi dell'ordinamento italiano, che risente fortemente delle vicende di paesi di ben più antica immigrazione e soprattutto delle vicende d'Oltralpe, in base all'assetto normativo di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, declina, nell'analisi di Zonca, la cittadinanza sociale soprattutto secondo paradigmi regionali e locali, che l'autrice esamina con specifico riguardo al diritto alla protezione sociale, esplorandone i "confini interni".

Il volume si conclude con una breve panoramica del diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea, in cui l'autrice mette nuovamente in risalto la limitatezza del paradigma marshalliano sulla cittadinanza ribadendo l'attualità delle nuove sfide sul tema (moltiplicazione dei confini, inclusione differenziale e "porosità dei confini"), alla luce dei massicci fenomeni migratori nel Mediterraneo degli ultimi anni.

Nonostante il lavoro della Zonca suggerito non abbia, e non voglia avere, un valore propositivo nell'intricato panorama teorico sul tema, è certamente da apprezzare un volume che riesce con successo a coniugare analisi storica, giuridica e sociologica sul tema della cittadinanza sociale, evidenziandone tutti i limiti e registrando la cruciale necessità di inclusione sociale e uguaglianza sostanziale in una nuova dimensione sovranazionale.

3. L'attualità della cittadinanza nel caso israeliano

⁵ In reazione alle misure xenofobe adottate durante il regime di Vichy, il *Code de la nationalité* del 1945 affermava la centralità giuridica del criterio dello *ius soli*. Si veda a questo proposito anche l'*Haut comité de la population* creato nel 1937 ed il lavoro di G. Mauco.

⁶ Si veda a questo proposito il lavoro di E. Balibar, *Uprising in the Banlieues*, in *Constellation*, 1/2007, p. 57.

Forse in nessun ordinamento giuridico contemporaneo il tema della cittadinanza assume un valore costituente come in Israele. Domande come “chi può essere israeliano?”, “quale rapporto esiste tra ebraismo e cittadinanza israeliana?”, non sono solo “approcci” giuridici modificabili nel tempo come per la maggior parte degli ordinamenti moderni, ma rappresentano il vero cardine ontologico dello Stato Israeliano.

Affrontare il tema della cittadinanza in Israele significa dunque comprendere in che modo i criteri di inclusione sociale e di acquisizione della cittadinanza possano influenzare giuridicamente e politicamente la natura di Israele ed il futuro del conflitto israelo-palestinese.

Con la [legislazione vigente](#), datata 1952, l'ordinamento israeliano ha cercato di trovare una direzione che potesse soddisfare i bisogni fondativi di uno Stato appena nato. Tuttavia la soluzione trovata è riuscita a rispondere solo parzialmente alle cruciali questioni poste, scegliendo di affidarsi alla altalenante interpretazione da parte dei vari esecutivi- e soprattutto della Corte Suprema- per regolare di volta in volta i criteri di inclusione/esclusione dell'ordinamento.

L'analisi dei volumi proposti cerca dunque di evidenziare le più gravi e profonde criticità presenti attualmente in Israele in tema di cittadinanza.

3.1 G. Ben Porat, *The contradictions of Israeli citizenship: land, religion and State*. Routledge, 2011.

Il volume di G. Ben-Porat e B. Turner, *The contradictions of Israeli citizenship: land, religion and State*, riesce nel difficile compito di offrire un contributo dottrinale che vada oltre i casi studiati e riesca, contemporaneamente all'analisi di un tema complesso come quello della cittadinanza, a divenire strumento utile per la comprensione del contesto della moderna società israeliana, sempre più liquida e divisa.

L'introduzione di Ben-Porat e Turner al volume ed il capitolo di S. Eisenstadt che segue (il volume preso in esame è infatti una raccolta di saggi di vari autori), compiono un lavoro puntuale nell'articolare chiaramente il quadro teorico che lega gli undici successivi capitoli formando un'unità coerente. Ben-Porat e Turner evidenziano immediatamente come la cittadinanza sia, più di altri, lo strumento giuridico e politico centrale nella forma di governo israeliana e come tale elemento giuridico e le sue declinazioni, capaci nelle società contemporanee di determinare principi di inclusione o esclusione sociale, siano in Israele ulteriormente complicate dalla tensione tra due principi concorrenti: quello di "preferenza" e quello di "uguaglianza". (pp 11 e ss)

Nel caso particolare di Israele, la precisa volontà costituente di creare uno Stato ebraico non può (e non deve) essere scissa dalla necessità di coniugare il carattere religioso dello Stato con una forma chiaramente democratica.

Nonostante tale punto di partenza teorico, gli autori mettono bene in evidenza come sia il principio di preferenza che quello di uguaglianza siano, nell'ordinamento israeliano recente, principi dalla complicatissima applicazione e come il caso specifico israeliano possa offrire nuovi spunti per immaginare diversi paradigmi giuridici sul tema della cittadinanza.

Domande come "chi è un ebreo?" e "chi dovrebbe essere incluso nel contratto sociale con lo Stato ebraico?" o ancora, "qual è il rapporto vigente in Israele tra Stato e religione?" servono infatti da elementi di contestazione e conflitto che il diritto in Israele non ha ancora saputo dirimere in maniera soddisfacente. Tali questioni rimangono ad oggi come interrogativi fondamentali per il tessuto giuridico nazionale, ma ancora irrisolti e scottanti.

Negli undici capitoli che seguono, gli autori descrivono come le battaglie sul tema della cittadinanza – e dunque sui meccanismi di inclusione ed esclusione dal punto di vista giuridico, sociale e politico – si articolino nella società israeliana, creando scenari di conflitto giuridico internamente ed esternamente alla popolazione israeliana ebraica.

Il volume fornisce non solamente un valido strumento di analisi del contesto complessivo in cui si inquadra il tema, ma approfondisce anche le particolari complessità della società israeliana: si veda, a questo proposito, il riferimento agli *Haredim* o il rapporto tra *Mizrahim* e *Ashkenazim*.

Tra i vari argomenti affrontati spiccano anche la rottura dell'"equazione repubblicana" dopo la guerra del 1973 (e l'analisi delle forme di protesta e contestazione ad essa connesse in Israele) e la genesi e l'effetto sulla società di partiti e gruppi tra loro contrapposti come *Shas*, *Peace Now*, *Yesh Gvul* e *Gush Emunim*. Nel volume si trattano altresì le nuove sfide giuridiche e le battaglie portate avanti negli ultimi anni dai gruppi di attivisti gay, ma emergono soprattutto gli interrogativi posti ai concetti tradizionali di cittadinanza e partecipazione degli ultra-ortodossi e, non ultimo, il ruolo avuto dalle minoranze etniche, compresi ovviamente i cittadini palestinesi di Israele o i gruppi di immigrati dall'ex Unione Sovietica (il cui assorbimento mette in discussione i criteri ortodossi di ebraicità).

Non tutti i contributi sembrano dello stesso livello ed alcuni, forse, falliscono nel cogliere la reale profondità di alcune dinamiche di esclusione e democratizzazione: si veda, a questo proposito, l'interessante ma non sufficientemente approfondito capitolo sulla società civile palestinese in Israele di A. Jamal, e la sua distinzione tra società civile e forze di democratizzazione a livello nazionale, o il capitolo finale di Y. Peled sul "liberal-nazionalismo" israeliano, dove risulta evidente la mancanza di una proposta convincente nell'ambito della Teoria dello Stato. È anche da rilevare la mancanza di un necessario

capitolo conclusivo: il volume appare tuttavia come un importante tassello nel complesso discorso sulla cittadinanza in Israele, di cui si offre un focus nel complesso chiaro.

Tenendo fede inoltre a quanto indicato nell'introduzione del volume dagli autori infatti, quasi tutti i contributi tentano, con vera vocazione comparatistica, di creare connessioni tra i loro *cases studies* e altri contesti nazionali.

Inoltre, alcuni dei contributi analizzano le modalità attraverso cui i fenomeni evidenziati in Israele si manifestano altrove, rendendo il libro una lettura preziosa per i comparativisti che si confrontano con i temi della cittadinanza e le diverse forme di nazionalismo.

3.2 N. Rouhana, *Israel and its Palestinian citizens*, Cambridge University press, 2017.

Sulla scia delle numerose sfide interne ed esterne presentate nel volume appena descritto, il lavoro di N. Rouhana, *Israel and its Palestinian citizens*, affronta, nello specifico, lo status giuridico e le dinamiche di inclusione/esclusione riguardanti la popolazione palestinese in Israele.

Di recentissima pubblicazione, il volume affronta la questione della relazione tra lo Stato di Israele ed i suoi cittadini palestinesi, concentrandosi sulle fattispecie di “cittadinanza privilegiata” ebraica, in pieno contrasto con quella che l'autore definisce *underprivileged Palestinian citizenship*.

Concentrando la sua analisi principalmente sul periodo precedente al 1967 (l'anno, cioè, della Guerra dei Sei giorni e del conseguente inizio dell'occupazione israeliana sui territori palestinesi) l'autore problematizza la nozione di “Stato ebraico”, anche e soprattutto aldilà del problema giuridico e politico (oltre che ovviamente sociale) dell'occupazione.

Tale focus d'analisi, benché limitato nel tempo e nello spazio, e certamente inseparabile dagli eventi successivi al 1967, serve all'autore a mettere in luce come le politiche israeliane riguardanti cittadinanza e partecipazione privilegino i cittadini di religione ebraica e favoriscano, costituzionalmente e politicamente, la cittadinanza ebraica rispetto a quella palestinese o, in realtà, rispetto a qualsiasi cittadino non ebreo.

Da un punto di vista di teoria dello Stato invece, una simile problematizzazione serve a provare l'idea di Rouhana - in questo controcorrente rispetto alla maggior parte degli studiosi della questione - che Israele possa essere allo stesso tempo un ordinamento ebraico e insieme democratico, anche “solo” all'interno dei suoi confini del 1967.

Il carattere ebraico di Israele si concretizza infatti, secondo Rouhana, in un sistema di privilegi etnici che sono incompatibili con un ordinamento democratico.

A supporto di tale visione, anche il capitolo di A. Bishara, che affronta il tema del sionismo ed il principio di cittadinanza (p. 137), vede come unica direzione possibile per Israele, per essere considerata una democrazia, il completo abbandono della sua natura esclusivamente ebraica. È noto infatti come tutti gli atti fondativi dello Stato ebraico, a

cominciare dalla [Dichiarazione di Indipendenza del 1948](#)⁷ e dall'emendamento della [Basic Law "The Knesset"](#)⁸ del 1985, contengano elementi controversi che si riferiscono ad una natura religiosa dello Stato. È noto altresì come le [recenti proposte di legge](#) circa la riformulazione giuridica del carattere dello Stato di Israele, portate avanti dai partiti della coalizione di centro-destra di Netanyahu, invocano a gran voce la necessità di un nuovo momento costituente che ridefinisca il carattere complessivo del paese, in una direzione che escluda il principio democratico dall'ordinamento.

Il volume prosegue con analisi in cui si incrociano sociologia e diritto, e affrontano, tra gli altri argomenti, la connessione tra la tematica ancora "indeterminata" della cittadinanza e la situazione demografica della zona (soprattutto considerando l'ipotesi di Stato binazionale) (p. 238), e il movimento dei coloni in West Bank. (p. 336)

Nella terza ed ultima parte, che si concentra sui movimenti sociali palestinesi evidenziandone responsabilità e limiti strategici, il volume descrive accuratamente il caso specifico dei cittadini di Gerusalemme Est: emblematico della difficoltà politiche e di un intreccio giuridico, spesso sottovalutato anche dagli attori politicamente rilevanti su un piano internazionale. Il caso specifico sembra appunto essere paradigmatico dei concetti di "semi-cittadinanza" ed "inclusione differenziale" a cui si è già fatto cenno.

A seguito dell'annessione di Gerusalemme Est nel 1967, Israele ha infatti concesso agli abitanti dei quartieri annessi, lo status di "residenza permanente" e ha offerto loro la possibilità di ottenere la piena cittadinanza. Solo un numero minimo di palestinesi ha tuttavia intrapreso il complesso iter giuridico per ottenerla, rifiutandola, in buona parte, per motivi politici e a causa della forte volontà di non riconoscere la giurisdizione israeliana sulla parte est della città, considerata la futura capitale dello Stato palestinese.⁹

A differenza dei cittadini, i residenti permanenti non possono votare nelle elezioni nazionali, non hanno passaporti e vivono in una terra giuridica dai contorni sfumati e poco chiari. Una situazione molto simile è quella dei drusi del Golan, anch'essi residenti permanenti fermi su una posizione di rifiuto della cittadinanza israeliana, ma, a differenza dei palestinesi di Gerusalemme Est, considerati in tutto e per tutto cittadini siriani.

Il fatto che negli ultimi anni stiano aumentando le richieste palestinesi di cittadinanza israeliana, attraverso il canale preferenziale della residenza permanente, ed il vasto dibattito pubblico scaturito dalla questione (si pensi che la Corte Suprema, per la prima volta nella sua storia, [decide](#) nell'Agosto 2017 di revocare la cittadinanza *singolarmente* ad un cittadino

⁷ In cui è fatta esplicita menzione del carattere ebraico dello Stato e ritenuta dalla Corte Suprema come principio guida nelle sue sentenze.

⁸ Che formalizza il carattere democratico dello Stato, prima ritenuto implicito.

⁹ Si veda a questo proposito N. Rouhana, *Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State: Identities in Conflict*, Yale University Press, 1997.

arabo-israeliano¹⁰), dimostra chiaramente come l'elemento della cittadinanza sia la chiave di volta essenziale per un ordinamento, quale quello israeliano, che si trova schiacciato tra il principio di "preferenza" e quello "democratico".

Sebbene il volume analizzato presenti degli elementi di innegabile ricchezza e manifesti un interessante approccio integrato con analisi economiche e sociologiche, esso risulta a tratti, nella sua disamina storica e religiosa, carente di una elaborazione complessiva ed equilibrata, che avrebbe giovato alla completezza del quadro giuridico delineato.

4. Note conclusive: quale orizzonte per la cittadinanza?

Il tema della cittadinanza, tradizionalmente appannaggio di una cultura giuridica incline al formalismo, è oggi al centro di un dibattito che a queste tradizionali sensibilità disciplinari unisce oggi consistenti elementi propri della sociologia e della filosofia politica.

Segno ed insieme effetto delle imponenti trasformazioni che investono le nostre società – flussi migratori di portata rilevante, crisi del welfare, emersione negli stati nazionali delle tematiche della differenza, creazione di entità sovranazionali e di un corrispondente diritto- la cittadinanza è un territorio più che polisemico: denota, in qualsiasi contesto il termine venga usato, oggetti complessi e impalpabili, irriducibili *ad unum*, incapaci di restare in confini definitivi precisi.

Non a caso, anche dal punto di vista linguistico (*nationalité* e *citoyenneté* in francese e *citizenship* e *nationality* in inglese), termini distinti per tradurre lo stesso concetto coprono di fatto aree di significato sensibilmente diverse e mostrano come la cittadinanza sia insieme appartenenza e costellazione di diritti e doveri, in un intreccio spesso inesplicabile e opaco, comunque largamente multiplo.

Si approda, attraverso un percorso davvero impervio, all'idea che la cittadinanza sia uno status soggettivo, che denota l'appartenenza ad una comunità politica, ed ha come conseguenza la titolarità di una serie di diritti, riconosciuti e garantiti dalla comunità stessa.

E tuttavia quella che si sta compiendo è proprio una ridefinizione dei processi di appartenenza ed un complicarsi ed un gerarchizzarsi del sistema dei diritti, in realtà molto meno lineare di quanto avesse immaginato, negli anni'50, Marshall (senza contare l'internazionalizzazione del concetto ed il suo moltiplicarsi in una miriade di incroci possibili).

Cosa siano -o siano diventate- in realtà nazionalità, appartenenza, comunità, welfare e qualità della democrazia, è questione di enorme complessità, soprattutto quando le

¹⁰ Si legga a questo proposito <http://www.haaretz.com/israel-news/1.805483>, <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/israel-revokes-citizenship-stripped-arab-israeli-alaa-raed-ahmad-zayoud-haifa-kibbutz-gan-shmuel-a7879771.html>, <https://www.adalah.org/en/content/view/9182>.

politiche nazionali oscillano, nei confronti degli stranieri, tra inclinazione al controllo e spinte all'integrazione.

Sine dubio, si può dire che sono cittadini tutti coloro che, avendo la nazionalità di un certo Stato, godono in atto di tutti i diritti civili, politici e sociali. Ma tale definizione mette insieme i due livelli di cittadinanza *nationality* e cittadinanza *citizenship*: e proprio questi due aspetti oggi, in quella che Bobbio chiamava "l'età dei diritti"¹¹, si stanno divaricando in modo evidente, e aprono criticità importanti nello stesso concetto di cittadinanza.

La dimensione verticale dell'appartenenza (cittadinanza *nationality*) e quella orizzontale del legame comunitario tra tutti i cittadini (cittadinanza *citizenship*) che l'appartenenza dovrebbe portare con sé sembrano camminare su binari largamente divergenti.

Cittadinanza in senso formale e cittadinanza in senso sostanziale rimandano comunque e fatalmente a regole di inclusione/esclusione codificate in modo diverso dagli Stati nazionali e alle condizioni di acquisto o perdita della cittadinanza definite dalla legge ed in fondo espressione – una delle espressioni- della sovranità degli Stati.

Qui il tema della cittadinanza incrocia inevitabilmente quello dei diritti della persona e l'esistenza di norme di tutela internazionale che individuano una serie di diritti inviolabili da garantire sempre e comunque, *prius* di ogni considerazione.

Non si può dunque non consentire con la tesi di Grosso quando sostiene la necessità di riconfigurare la cittadinanza come istituto coerente con la tutela universale di quei diritti e la loro compiuta affermazione, recuperando un tipo di appartenenza e partecipazione sganciato dall'esclusivo legame verticale con lo Stato ed inclusivo di nuovi cittadini immigrati, un legame orizzontale che lega gli individui tra loro e non al sovrano o allo Stato.

L'ipotesi è che il concetto di cittadinanza, "rianimato" nella prospettiva orizzontale del legame comunitario, possa costituire un ponte per ricomporre le fratture prodotte dalla globalizzazione e vincere il paradigma dell'estraneità e dell'essere "altro".

Purtroppo, se si può valutare come problematica la prospettiva di una *governance* internazionale della cittadinanza – e la relativa cessione di sovranità da parte degli Stati – ancora più evidente appare la labilità dei legami orizzontali e comunitari a cui questa ipotesi fa riferimento.

Tutta la "fatica" del concetto di cittadinanza, in una forma estrema e straordinariamente complessa, spesso legata a congiunture politiche variabili nel paese, emerge con evidenza nel caso di Israele. Si è visto come il binomio esclusione/inclusione sia qui infatti ulteriormente complicato dalla tensione tra i due principi concorrenti di "preferenza" ed "uguaglianza". Nel contesto di una scelta di fondo che non può né vuole prescindere dal carattere religioso dello Stato (Stato ebraico), la sfida che in questo caso si presenta è quella stessa dell'eguaglianza e della democrazia, prima ancora che quella della laicità. Ad oggi il

¹¹ N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi editore, Torino, 1990.

paese, attraversato sin dalla fondazione da fortissime correnti migratorie e segnato da inestricabili questioni demografiche, non ha ancora elaborato risposte chiare alle questioni poste dall'esistenza e residenza, nel suo territorio di cittadini non ebrei, ai quali è riservato un trattamento, in tema di diritti sostanziali, problematicamente definibile di "minore eguaglianza" rispetto alla parte di popolazione israeliana di religione ebraica.

La semi-cittadinanza, l'inclusione differenziale, come quella dei "residenti permanenti" di Gerusalemme Est, sono termini che coprono la ricchezza e varietà delle nuove posizioni intermedie in tema di cittadinanza: immaginate come vere e proprie nuove formulazioni giuridiche, non sembrano però avere la forza di proporsi come vere e proprie soluzioni a lungo termine.

In questi termini, il caso di Israele è certamente particolare per l'asprezza e le tensioni che accompagnano tali zone di opacità e indeterminazione della cittadinanza. Da un altro punto di vista, tuttavia, lo stesso caso di Israele, risulta, per i comparativisti, di particolare interesse proprio per la ragione che vi si subiscono, con particolare nettezza ed evidenza quasi da laboratorio, effetti di problemi non esclusivi del paese. Sia pure in condizioni di urgenza e di drammaticità assai minori infatti, queste "turbolenze della cittadinanza" interessano, come si è visto, anche altri paesi, stretti talvolta tra immigrazioni, neo-irredentismi e micro-nazionalismi. In tutti i paesi infatti, il principio di preferenza agisce, nel basso, come antitesi del principio di democrazia ed uguaglianza: ed è questa la fattispecie caratterizzante anche Israele.

Scopo di queste note non può essere certamente quello di suggerire "soluzioni" a problemi tanto radicati e complessi. Il tentativo di elaborare una analisi sufficientemente attenta di queste dinamiche emergenti resta in ogni caso un primo passo necessario alla comprensione dei nuovi meccanismi, orizzonti e significati della cittadinanza contemporanea.