

Nè jus sanguinis né jus soli: a Malta (e non solo) vige lo jus pecuniae

Categories : [Diritti e politiche sociali](#)

Tagged as : [Elena Paparella](#), [Marilena Giannetti](#), [Menabò n. 17](#)

Date : 2 Marzo 2015

L'entità del fenomeno migratorio pone i Paesi dell'Unione europea di fronte alla costante necessità di adeguare la propria legislazione sotto numerosi aspetti: i flussi di immigrazione, la regolarizzazione, il ricongiungimento familiare, gli *asylanten* e, ultima ma non per questo meno rilevante, la disciplina sull'acquisizione della cittadinanza in conformità con un determinato modello di integrazione, ove questo sia stato in qualche modo individuato.

E' noto che le riflessioni sul tema della cittadinanza hanno tradizionalmente seguito percorsi molteplici e si sono svolte all'incrocio tra i diversi ambiti di ricerca – storico, giuridico, sociologico, filosofico, economico – coinvolti, di volta in volta, nella difficile impresa di individuare una definizione univoca, superando le inevitabili tensioni sorte tra i vari significati e concetti nel corso della loro evoluzione.

Si pensi solo alla questione della “nascita del cittadino”, risolta in modi molto diversi: risalendo alla Francia rivoluzionaria o, andando ancora più indietro, alla città-Stato; collocandola in un'epoca premoderna o al contrario, considerandola un momento di distinzione della modernità politica in base alla definizione della cittadinanza come epicentro dei diritti fondamentali.

Sulla scena della modernità giuridica la cittadinanza emerge nell'ambito del paradigma giuridico-costituzionale come “rapporto giuridico fondamentale che lega l'individuo all'ordine” (G. Azzariti, in AA.VV. *Costituzione, economia, globalizzazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013), utile anche per delimitare la consociazione – ovvero per distinguere chi è dentro e chi è fuori, chi è titolare di diritti e di doveri nell'ambito della struttura sociale (T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, University Press, 1950), e chi è incluso o escluso (J. Habermas, *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, 1998) – in una prospettiva sempre più ampia, che deve considerare anche i c.d. “diritti di cittadinanza degli immigrati”, intesi in un senso inclusivo e in vista di parametri di giustizia e di equità, riferiti anche a chi non è cittadino in senso formale, ma “persona”.

Quindi, pur nella consapevolezza della “mutevolezza della categoria della cittadinanza” (G. Azzariti, 2103), oltre che del suo carattere eminentemente dinamico, mai si sarebbe immaginato di trovarsi a ragionare dello status di cittadino come di un qualsiasi bene reperibile e acquistabile sul mercato. La compravendita delle cittadinanze è, infatti, già da qualche anno una realtà di fatto, alimentata dalla legislazione in vigore in alcuni Paesi sui c.d. “Immigrant investor programs” (“Programmi di immigrazione per investitori”) che consentono letteralmente di vendere lo status di cittadino ad investitori stranieri che presentino determinati requisiti, *in primis*, una discreta quantità di *cash*.

Benché l'Unione europea abbia adottato una serie di indirizzi e di azioni per gestire il fenomeno migratorio (*A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools*, COM(2008)359), anche in relazione all'emergenza degli approdi clandestini (*Frontex Plus*) e dei richiedenti asilo (*Common European Asylum System*), l'accesso alla cittadinanza non è in alcun modo ricompreso nell'ambito di politiche comuni e/o di procedure di armonizzazione normativa. In ciascun Paese membro dell'Ue vige una differente disciplina di accesso alla cittadinanza, che risponde non soltanto allo specifico modello di

integrazione adottato, ma anche e soprattutto al diverso modo di autorappresentarsi come comunità (P. Costa, *Civitas*, Laterza, 2000). Il risultato è che le barriere erette da ogni Stato membro sono di diversa consistenza. Basti pensare che in tutti gli Stati Ue, l'applicazione automatica del principio dello *jus soli* è tuttora una prospettiva remota, e che per i figli degli stranieri solo in qualche caso si applica uno *jus soli* condizionato – o “temperato” – alla stabilizzazione o alla nascita di almeno uno dei genitori nel Paese.

Eppure una breccia sembra essere stata aperta, con gli “Immigrant investor programs”, nella roccaforte delle cittadinanze dei Paesi Ue e proprio sul versante dei bastioni edificati più di recente; sfortunatamente, però, ciò non avviene in una prospettiva egualitaria.

L'idea di consentire l'acquisto di permessi di immigrazione è stata formulata già molti anni fa dal premio Nobel per l'economia [Gary Becker](#) e poi variamente ripresa da altri studiosi. La sua idea, secondo canoni familiari agli economisti, era che questo sistema sarebbe stato più efficiente della fissazione di quote consentite di immigrazione. Becker ipotizzò che il prezzo da pagare fosse dell'ordine di \$ 50,000 e che un lavoratore avrebbe potuto in media recuperare tale somma in un anno o poco più. Quella di Becker può, dunque, essere considerata, al di là di non irrilevanti differenze, un'idea anticipatrice degli sviluppi degli ultimi anni.

Che Paesi noti per essere, paesaggisticamente ed economicamente, meravigliosi paradisi (fiscali) – come Antigua e Barbuda, Repubblica Dominicana e St. Kitts e Nevis – consentano l'acquisto della cittadinanza (rispettivamente per 250.000, 100.000 e 250.000 dollari) non sorprende; desta, invece, non poche perplessità il fatto che Malta, paese membro dell'Ue, permetta a danarosi investitori provenienti prevalentemente dall'Est europeo e dall'Asia, di ottenere la cittadinanza maltese – utilizzata soprattutto come viatico per altre destinazioni – contro il pagamento in contanti di una somma forfettaria, non inferiore comunque a 650.000 euro, che viene destinata a progetti di sviluppo, ad investimenti immobiliari o semplicemente alle casse dello Stato (cfr. *Maltese Citizenship Act (CAP. 188) Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2013 – L.n. 450/2013*).

Le perplessità che sorgono rispetto a tali programmi sono molte e di diversa natura. La prima è di ordine morale: può la cittadinanza diventare un bene da vendere sul mercato? Può il diritto alla ricerca di una vita migliore e sicura essere appannaggio solo di una piccolissima minoranza di persone che posseggono grandi capitali?

Come è noto, i governi di tutti i paesi più industrializzati, e tra questi molti membri della Ue, hanno adottato politiche di regolazione dell'immigrazione e di naturalizzazione sempre più selettive e restrittive. Con i programmi d'immigrazione per investitori, la possibilità di acquisire la cittadinanza – o anche un permesso di residenza permanente – in un paese politicamente stabile ed economicamente sviluppato – si pensi a USA, Australia, Canada – diventa un privilegio per pochi possessori di grandi ricchezze. Se la migrazione, come è stato più volte dimostrato, consente di uscire dalla povertà, di ridurre la disuguaglianza e di aumentare la mobilità sociale, tali politiche, chiudendo le porte ai più poveri, finiranno per aggravare la disuguaglianza economica e sociale a livello globale e nazionale.

Le opportunità a cui si ha accesso e le condizioni economiche in cui si vive dipendono molto dal luogo e dalla famiglia in cui si nasce e perciò sono fortemente influenzate dal caso. E' il caso (o la lotteria della natura) che decide se si nasce in una famiglia benestante di Londra anziché in una famiglia di perseguitati per motivi etnici in Ruanda. La libertà di lasciare il proprio paese e di stabilirsi altrove può contribuire a ridurre la disuguaglianza di opportunità.

Nella realtà odierna, ai più poveri è sì permesso di lasciare il proprio paese ma molto spesso con rischi enormi e, comunque, senza la garanzia che potranno stabilirsi dove riceveranno protezione e potranno aspirare a migliori opportunità socio-economiche. Se, infatti, per un cittadino medio di un paese terzo

(povero) è difficile ottenere un permesso di soggiorno all'interno di uno dei paesi Ue-28, ancora più difficile è che gli venga concessa la cittadinanza. Ma le probabilità di essere bene integrati nel mercato del lavoro, di trovare un alloggio abitativo e che i propri figli ottengano buoni risultati scolastici dipendono fortemente dalla cittadinanza. Quest'ultima, infatti, conferisce un "citizenship premium" che consiste, in breve, nell'accrescere le possibilità di integrazione economica e sociale della persona.

I programmi di cui si è detto hanno dato origine a una vera e propria industria, del tutto legale, di compravendita di nuovi passaporti che permettono libertà di movimento in numerosi paesi. Questa è, a nostro parere, la loro più grave conseguenza sotto il profilo morale. Una delle società più importanti nel settore, l'Henley & Partners, offre consulenza per acquistare il passaporto che meglio risponde alle esigenze di ciascuno e pubblica ogni anno un documento chiamato "Visa Restriction Index" che informa su quali e quanti siano gli altri paesi a cui si può liberamente accedere una volta ottenuto il passaporto di determinati paesi.

I clienti di queste società non sono certo poveri, disoccupati o perseguitati per la loro appartenenza etnica o religiosa; sono, soprattutto, ricchi imprenditori. Alcuni di essi sono cittadini di paesi economicamente emergenti con situazioni politiche incerte che temono rivolgimenti e perciò cercano altrove una maggiore stabilità economica e politica. Altri, semplicemente, sono in cerca di regimi fiscali più favorevoli. Sembra quindi di poter affermare che le scelte politiche dei governi che adottano i suddetti programmi, stanno creando una situazione per cui *"la libertà di movimento è direttamente proporzionale alla ricchezza e inversamente proporzionale alla reale necessità di emigrare"* (K. Long, *The Huddled Masses*, 2014).

Dunque, mentre vengono inasprite le politiche protezionistiche (che danneggiano i più poveri) si apre il mercato dei passaporti (che attira i più ricchi). Tutto ciò potrebbe essere spiegato così: il mercato dei passaporti fa affluire non soltanto risorse ma anche investitori che (se non si dirigono altrove) possono creare occupazione con vantaggio dei cittadini più deboli. D'altro canto, si sostiene che ogni stato deve prima di tutto pensare al benessere dei propri cittadini e perciò deve limitare l'accesso degli immigrati più poveri e meno qualificati che rischiano di aggravare le condizioni dei cittadini economicamente già più deboli. Questo è quello che si sente di frequente affermare, ma la realtà non sempre corrisponde a questa rappresentazione. Innanzitutto, come è stato più volte dimostrato (G. Ottaviano e G. Peri, *Journal of the European Economic Association* 2012, D. Card, *CReAM Discussion Paper*, n. 11 2007), l'immigrazione non determina l'aumento della disoccupazione né tanto meno l'abbassamento dei salari. In molti casi, essa non ha alcun effetto su queste variabili e talvolta il suo effetto sull'economia del paese ospitante è positivo anche se in misura appena percettibile.

Inoltre, una valutazione più equilibrata degli effetti dell'immigrazione (anche in relazione alla sua composizione) dovrebbe tenere conto, da un lato, del fatto che gli immigrati sono uomini, donne e bambini che consumano nel paese di residenza e perciò creano nuova domanda; e dall'altro, del rischio che l'arrivo di super-ricchi, accrescendo la disuguaglianza all'interno del paese possa, anche per le sue conseguenze sui canali di decisione politica, ridurre lo stimolo dei governi ad intervenire per migliorare la situazione socio-economica dei propri cittadini.

A questi argomenti critici altri se ne potrebbero aggiungere. Ad esempio, potrebbe essere oggetto di riflessione l'implicita assunzione che i paesi sviluppati dovrebbero preoccuparsi soltanto dei loro poveri, qualunque cosa accada – e qualcosa accadrà, anche per l'effetto di sottrazione dei capitali ai paesi dove sono maggiormente necessari determinato da quei programmi – alla disuguaglianza tra paesi. Quest'ultima, in realtà, potrebbe essere oggetto di maggiore attenzione da parte loro. Ma anche indipendentemente da queste considerazioni di ordine morale, gli argomenti economici prima ricordati possono rendere economicamente non conveniente la scelta di alzare ostacoli ai poveri immigrati e di creare corsie di accesso gradite ai ricchi. Questo sembra essere in realtà quello che è accaduto in uno dei paesi più sollecitati nell'introdurre un investor program: il Canada, recentemente, ha deciso di terminare

quel programma, perché i benefici non giustificano i costi. La speranza è che anche altrove il calcolo economico venga in soccorso dei principi morali.