



Citation: E. Greblo (2020) I migranti e la logica del mercato. *Società Mutamento Politica* 11(21): 81-90. doi: 10.13128/smp-11945

Copyright: © 2020 E. Greblo. This is an open access, peer-reviewed article published by Firenze University Press (<http://www.fupress.com/smp>) and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Data Availability Statement: All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

Competing Interests: The Author(s) declare(s) no conflict of interest.

I migranti e la logica del mercato

EDOARDO GREBLO

Abstract. Almost every migratory phenomenon analysis is focused on poor and unskilled migrants. Whereas some foreigners are not considered or labelled as immigrants. Such a case particularly regards migrants with educational qualifications and job skills that accommodate the employment needs of the country of destination. In order to indicate this restricted number of people, the definition *skilled migrations* has been created. This phenomenon denotes the tendency to submit migratory flows to the market rationality. In this paper it is stated that the application of market rules to migrations, on the one hand encourages the tendency to think of migrants only in terms of cost-benefit analysis, while it also contributes to erode a concept of citizenship which implies equality and unlimited inclusion rights.

Keywords. *Migration management, skilled migrations, human capital, border, citizenship, market.*

Gli studi sui movimenti migratori si sono finora prevalentemente focalizzati sulla vita e le esperienze di coloro che cercano di attraversare i confini per ragioni che poco hanno a che fare con la libera scelta. Prevale infatti l'idea che l'immigrazione sia una conseguenza diretta della povertà, per cui lo sguardo dell'opinione pubblica e le analisi degli studiosi si rivolgono quasi sempre agli spostamenti di persone ritenute povere o sfortunate: i migranti non qualificati e spesso privi di documenti o i richiedenti asilo, tutti egualmente costretti a scontrarsi con la nuova domanda di confini e di più rigida regolazione degli ingressi che attraversa gran parte del Nord del mondo. In realtà, se si guarda ai dati statistici, la «visione patologica e miserabilistica delle migrazioni» non regge. I paesi con i tassi più elevati di emigrazione sono quelli che si stanno muovendo lungo un percorso di sviluppo e che stanno facendo segnare tassi significativi nella crescita e nel reddito pro capite (Ambrosini 2020, cap. 2). Ciò nonostante, gran parte delle analisi si concentra sulla povertà quale principale fattore esplicativo. Gli immigrati vengono così, in modo quasi automatico, equiparati agli stranieri poveri. Altri stranieri residenti non vengono invece percepiti o etichettati come immigrati, benché anche a loro si possano applicare le definizioni internazionali. Ciò vale, in particolare, per i migranti che possiedono le qualifiche formative e le competenze lavorative suscettibili di venire incontro alle esigenze occupazionali dei paesi di destinazione. Per indicare questo ristretto numero di persone è stata creata la definizione di migrazioni qualificate (*skilled migrations*), che spesso comportano un «drenaggio di cervelli» (*brain drain*) a danno dei

paesi di origine ma che risultano coerenti con i bisogni economici dei paesi di arrivo e alle quali vengono ascritte le qualità e le caratteristiche che sembrano indicative della capacità di integrarsi nel sistema produttivo dei paesi riceventi.

Si tratta di un fenomeno che sta acquistando un rilievo progressivamente crescente, e che suggerisce quanto sia improprio concentrare le analisi sulle politiche del confine indirizzando l'attenzione unicamente sulla loro funzione escludente. Non solo infatti gli strumenti burocratici per selezionare e differenziare i flussi migratori sono esistiti fin dalla nascita dello Stato moderno, ma questi meccanismi si stanno ulteriormente perfezionando. E anzi, i regimi migratori e di confine stanno diventando sempre più cruciali per l'emergere di fenomeni che potrebbero essere definiti in termini di "selezione/inclusione differenziale". Si tratta di tendenze indicative della volontà di riorganizzare questi regimi nella prospettiva dei bisogni mutevoli e instabili dei sistemi economici e di mercati del lavoro mobili e flessibili, così da fornire i flussi economicamente necessari e utili di "capitale umano" (Becker 1962; Foucault 2005: 176-193) in aree di interesse definite e specifiche.

A questa tendenza, indicativa dell'alleanza tra le forze dello Stato e le forze del mercato in funzione del comune impegno a diffondere il modello e la razionalità dell'impresa in tutto il tessuto della società e della popolazione ne risulta associata un'altra, forse ancora più distruttiva per le relazioni politiche di natura associativa che generano la coesione sociale nei paesi ai quali si indirizzano le aspirazioni degli stranieri che vorrebbero farne parte. Si tratta del fenomeno dei *golden visa*, cioè i passaporti concessi agli stranieri che, in cambio della residenza o della cittadinanza, investono una cifra prestabilita dalle autorità dei singoli Stati. Si tratta della *citizenship-by-investments*, cittadinanza da investimenti (Tanasoca 2016), un fenomeno in crescita che getta, tra l'altro, una luce abbastanza paradossale sul dibattito italiano relativo allo *ius soli*, indicativo di una politica che mira a frenare non solo gli ingressi, ma anche l'integrazione sociale degli immigrati. Mentre la maggior parte dei paesi europei prevede una soglia di cinque anni di residenza per accedere alla naturalizzazione, l'Italia ne richiede dieci ai cittadini "extracomunitari" e quattro ai "comunitari". Così, se per alcuni è necessario attendere un decennio prima di ottenere la cittadinanza, per altri basta solo mettere mano al portafoglio. I fenomeni sono diversi, ma la logica è la stessa: sottomettere il regime migratorio alla razionalità del mercato, monetizzare l'appartenenza e mercificare la vita sociale in nome di presunti interessi nazionali. Tutto ciò in nome dei valori di mercato, ritenuti prioritari rispetto ai principi e ai valori

che dovrebbero regolare i diritti e gli obblighi dell'appartenenza (Shachar e Hirschl 2016).

IL DOPPIO CANALE DELLA MOBILITÀ

Se, come affermava Sayad, la migrazione è un «fatto sociale totale» (Sayad 2008: 14-25; Palidda 2008), la possibilità di "saltare la coda" o disporre di una corsia veloce per la concessione di un visto o per l'acquisto della cittadinanza può essere considerata rivelatrice di una tendenza generale: creare ovunque situazioni governate da una razionalità in cui deve dominare la massima remunerazione del capitale investito. Una tendenza che è necessario valutare con attenzione perché, anche se il mercato è uno strumento che si pretende neutrale rispetto al valore, esso non è affatto uno strumento privo di conseguenze: quello che comincia come un meccanismo di mercato diventa una *norma* di mercato. La mercificazione degli ingressi e della cittadinanza non ha solo un aspetto economico, ma anche un aspetto morale. Spesso gli economisti assumono che i mercati non tocchino o non alterano i beni che regolano. I mercati, invece, incorporano norme, che lasciano la loro impronta sui modi di valutare i beni che vengono scambiati – in questo caso, i beni dell'inclusione e della cittadinanza. La spinta crescente a trovare una soluzione di mercato al dibattito sulle politiche d'immigrazione è rivelatrice della propensione a trasformare tutte le relazioni umane in relazioni di mercato. E ciò lascia segni etici profondi: da un lato, incoraggia la tendenza a pensare ai migranti unicamente in termini di costi-benefici, a persone il cui valore dipende dalla entità di "capitale umano", oppure di solo capitale e basta, che sono in grado di investire – e quindi o come a fonti di reddito oppure come a oneri da scaricare, invece che a esseri umani dotati della capacità di scegliere dove poter costruire la propria esistenza. E, dall'altro lato, contribuisce a erodere un concetto di cittadinanza che implica diritti di eguaglianza e di inclusione illimitata.

Sono sempre più numerosi i paesi che spalancano le porte ai migranti dotati del valore aggiunto che possono apportare all'economia, ma anche al prestigio nazionale: non solo i migranti professionalmente qualificati, ma anche gli ultraricchi, gli imprenditori di successo, gli scienziati di punta, l'élite degli atleti o degli artisti di fama mondiale. Migranti che in genere, come si è accennato sopra, non vengono neppure ritenuti tali: per queste persone si preferisce parlare di mobilità o di circolazione dei talenti piuttosto che di immigrazione. Si tratta infatti di soggetti che portano con sé le proprie qualità nel paese di destinazione, dove – così si ritiene – non contano

di stabilirsi per trovare mezzi di sussistenza adeguati, quanto per trovarsi nella condizione di poter valorizzare quelle qualità. A loro spetta un trattamento di favore perché l'immigrazione di persone attive e intraprendenti è fonte di crescita per il paese che le accoglie. Questo trattamento, in certi casi, può spingersi sino alla riconfigurazione selettiva delle norme che regolano i criteri dell'appartenenza politica.

Naturalmente, da un punto di vista normativo è importante distinguere tra i destinatari che ricevono un trattamento privilegiato sulla base del loro capitale umano da coloro che lo ricevono in cambio del solo versamento di una consistente quota di denaro o di investimenti capaci di creare posti di lavoro. Anche se Rawls ha notoriamente sostenuto che, nell'eguaglianza liberale, la distribuzione dei beni naturali, cioè dei talenti naturali e delle abilità, deve essere considerata come arbitraria da un punto di vista morale (Rawls 1982: 75-76), è tuttavia possibile ritenere che la decisione di sviluppare il proprio talento naturale e di impegnarsi per coltivare il proprio capitale umano sia legata all'identità personale e vada tutelata in nome della libertà individuale (Beitz 1999: 138-139). Questa tesi è compatibile con l'idea che le circostanze sociali di esistenza della libertà individuale siano cruciali per mettere ciascuno nelle condizioni di affinare e migliorare il proprio capitale umano. Anche per gli atleti, gli scienziati o gli innovatori più brillanti è necessario provvedere alle condizioni sociali che rendano possibile l'acquisizione, la tutela e l'adeguata valorizzazione delle loro doti naturali. Ciò significa, in buona sostanza, che il talento naturale non è di per sé sufficiente per raggiungere il livello di capacità e di competenze richiesto a coloro cui si concede una corsia veloce per la residenza o la cittadinanza.

Nel caso della mobilità o della circolazione dei talenti il problema rappresentato dal fatto di favorire i migranti più qualificati non è costituito dall'arbitrarietà morale. È improprio, infatti, parlare di discriminazione o di iniquità nelle possibilità di accesso, dal momento che la selezione viene compiuta sulla base dello standard di una società orientata al mercato, e questo standard è eguale per tutti. L'aspetto eticamente problematico di queste pratiche risiede altrove e tocca molteplici aspetti. Anzitutto, esse alterano il principio di equità, sia nei confronti dei migranti potenziali destinati a rimanere esclusi, sia nei confronti della popolazione del paese di accoglienza, sia nei confronti di coloro che sono rimasti nei luoghi di origine. In secondo luogo, equiparando il "capitale umano" al capitale inteso come l'insieme dei beni strumentali prodotti nei periodi precedenti tramite atti di investimento e a disposizione di una persona o di un gruppo, trasformano le persone in atomi socia-

li performanti e competitivi, indotti a concepire se stessi nei termini di un'impresa che vende un servizio in un contesto di mercato. E infine, imponendo un ordine di mercato che non si identifica con lo scambio, il quale opera secondo un principio di equivalenza, ma con la concorrenza, che implica una logica di competizione in cui qualcuno vince e qualcuno perde, contribuiscono a indebolire lo spirito civico e il significato dei legami appartenenza.

Nelle pagine seguenti, la discussione di questi problemi prende avvio dall'analisi della logica e della economia politica della migrazione dei talenti. Nella stratificata realtà internazionale del mercato della mobilità, i confini non si limitano a bloccare o a impedire la mobilità delle persone, ma operano affinché i flussi della migrazione possano essere controllati o negoziati in modo da «produrre, a partire da flussi ingovernabili, soggetti mobili governabili» (Panagiotidis e Tsianos 2007: 82). Questa funzione si esercita attraverso le complesse ramificazioni del diritto e delle sue applicazioni materiali, alle quali viene demandato il compito di filtrare selettivamente gli ingressi sia mediante legislazioni a punteggio in grado di favorire l'ingresso dei "cervelli" e del "capitale umano" ritenuto necessario all'economia del paese di destinazione, sia predeterminando la cifra da versare in cambio della residenza immediata o della cittadinanza.

Si tratta di fenomeni correlati, ma che vanno tenuti distinti. I migranti dotati delle credenziali educative richieste e delle competenze utili alle esigenze del mondo produttivo hanno interesse a risiedere nei luoghi di arrivo e a protrarre nel tempo la loro presenza, e ciò offre una prospettiva di relazioni significative e di inserimento nel contesto. Agli ultraricchi che si limitano a un investimento di capitale spesso non viene neppure richiesto di mettere piede nel paese di cui hanno acquistato il passaporto e quindi la cittadinanza. Alcuni paesi chiedono una permanenza minima, altri nessuna presenza fisica sul luogo. Entrambi questi fenomeni danno tuttavia luogo a importanti conseguenze normative, poiché attribuiscono un valore di mercato a un bene, l'appartenenza alla comunità politica, che possiede un valore intrinseco, e contribuiscono così a mutarne il carattere, il valore e il significato. È indubbio che applicare il cartellino del prezzo alla cittadinanza sia qualcosa di qualitativamente diverso ed eticamente più inquietante dell'introdurre restrizioni selettive e mirate basate sulle capacità e sui talenti, ma la generalizzazione della logica di mercato alla mobilità delle persone svuota di argomentazione morale la vita pubblica: dal momento infatti che questa logica non si chiede se alcuni modi di valutare i beni siano migliori o anche solo diversi di altri, poi-

ché tutti i beni sono egualmente equiparati a merci, essa contribuisce a fare in modo che i cittadini siano indotti a operare nella vita pubblica non diversamente da come operano nella vita economica e si lascino alle spalle il «bisogno di interessarsi scambievolmente *l'uno per l'altro*» (Habermas 1999: 77), e a gettare, di conseguenza, una luce inquietante sul futuro della cittadinanza.

CORSIE VELOCI

L'idea che la globalizzazione avrebbe favorito la nascita di un modello "postnazionale" di appartenenza, in cui lo statuto della personalità, basato per esempio sul carattere universale dei diritti umani, avrebbe finito per sostituirsi alla cittadinanza come fonte dei diritti (Soysal 1994: 29; 2000), ha ricevuto più smentite che conferme. Si tratta infatti di un'idea che non prende nella necessaria considerazione la persistente sovranità che gli Stati esercitano sui confini, e dunque sulla possibilità di fare ingresso nel loro spazio politico-giuridico. Operando singolarmente o di concerto con altri paesi, e in misura sempre più ampia anche servendosi di agenzie di intermediazione privata, i governi non hanno in realtà affatto rinunciato all'esercizio di una delle loro principali prerogative sovrane, ma si sono piuttosto impegnati a mettere i movimenti migratori in sintonia con le esigenze economiche e sociali ricavate dagli studi statistici, dalle analisi del mercato del lavoro e dalle proiezioni demografiche. In molti scenari nazionali e continentali le politiche migratorie vengono modellate in modo da correlare i flussi migratori con i bisogni occupazionali o la carenza di figure qualificate in determinati settori produttivi, in genere tramite il sistema a punti. Il *migration management* è diventato il quadro dominante al cui interno vengono affrontate le questioni dei confini e della migrazione. Si tratta di un approccio che mira a essere «manageriale ed economico e che si focalizza sui potenziali contributi economici e sociali degli immigrati alle società ospitanti» (Menz 2008: 2).

Il modo in cui viene applicato il tentativo di dare una forma di governo politico integrato alle migrazioni differisce da paese a paese, ma non è difficile trovare dei punti in comune. Se lo si guarda dal lato della chiusura, saltano all'occhio le misure di tipo restrittivo, che segnalano l'irrigidimento della regolazione politica della mobilità umana indesiderata e l'inasprimento delle condizioni di accesso. Ne sono un esempio i test di lingua e cultura introdotti in vari paesi, anche somministrati a tappe successive: all'ingresso, al momento della concessione di un permesso di soggiorno di lunga durata, al traguardo della naturalizzazione, oppure la prassi del-

lo scaricabarile attuata nei confronti dei rifugiati, con la quale i governi cercano di rispedirli sul territorio del paese vicino e che viene intenzionalmente equiparata al contenimento dell'immigrazione nel suo complesso (Ambrosini 2020). Se invece lo si guarda dal lato dell'apertura, è possibile osservare come, in questo caso, l'obiettivo del nuovo regime emergente non sia quello di bloccare la migrazione, ma di selezionare e incanalare il capitale umano, finanziario e tecnico dei potenziali migranti e di prevalere sui paesi concorrenti nella corsa all'accaparramento dei talenti o degli investitori mediante corsie facilitate per l'ingresso o la cittadinanza. Lo scopo in questo caso non è più quello di scoraggiare l'attraversamento del confine e di impedire agli immigrati non autorizzati di mettere radici stabili, ma di incrementare il fenomeno delle *skilled migrations* reclutando la nuova tipologia di migranti "desiderati", cioè gli strati professionalmente qualificati, come tecnici, scienziati, imprenditori innovativi e di talento, esperti di tecnologie di punta. Il caso estremo – che verrà ripreso nell'ultima parte – è quello della cittadinanza in "svendita", concessa agli ultraricchi grazie al meccanismo del *cash-for-passport*.

In apparenza, la diffusione di corsie preferenziali per alcune categorie di migranti può sembrare in contraddizione con l'idea che gli Stati stiano cercando di riprendere il controllo dei propri confini procedendo alla chiusura delle frontiere e impegnandosi nel contrasto all'immigrazione. In realtà, le corsie prioritarie sono solo l'altra faccia della repressione, e contribuiscono a rendere superata ogni interpretazione binaria dei confini nei termini di una semplice opposizione tra inclusione ed esclusione. In questo senso, e in contrasto con la retorica che presenta il confine come un muro statico, sono «i filtri, la selezione e l'incanalamento dei movimenti migratori, più che la semplice esclusione dei migranti e dei richiedenti asilo», a rappresentare «l'obiettivo dei confini contemporanei e dei regimi migratori» (Mezzadra e Neilson 2014: 211). È la volontà di favorire l'incremento costante della "ricchezza delle nazioni" a determinare tanto le condizioni nelle quali l'attraversamento del confine può essere ostacolato o rallentato, quanto quelle in cui può essere facilitato. Sono i bisogni dei sistemi produttivi nazionali a trasformare i confini in un dispositivo di accesso selettivo, così da bloccare la «migrazione non voluta» e favorire i «flussi economicamente necessari e utili» (Geiger e Pécout 2013: 3). In questo nuovo mercato della mobilità internazionale il bene dell'appartenenza, che include l'acquisizione in tempi brevi del diritto di residenza permanente e la promessa di un'eventuale cittadinanza, si trasforma in uno strumento di lotta per l'accaparramento dei talenti, che vede i paesi sviluppati

in competizione tra loro (Shachar 2006). Sono i calcoli di mercato a sollecitare gli Stati-nazione a diversificare le modalità di accesso all'appartenenza attraverso regimi di controllo che in certi casi sembrano voler puntellare le mura di una fortezza, in altri applicare quei dispositivi di controllo selettivo della mobilità che dovrebbero servire ad articolare la convergenza tra nazionalizzazione e globalizzazione.

Individuando nel "capitale umano" dei migranti la caratteristica cruciale sulla cui base decidere quali nuovi membri ammettere all'interno dei rispettivi paesi, i vari governi si propongono di trasmettere un duplice messaggio. Il primo è di controllo e si rivolge alle opinioni pubbliche nazionali, spesso disorientate e spaventate, per dimostrare che la capacità di respingere gli stranieri indesiderati – soprattutto quelli destinati a concorrere con i nativi nelle posizioni più svantaggiate e meno suscettibili di miglioramento – non è affatto venuta meno. Il secondo è di "attrattività" e si rivolge ai lavoratori dotati delle competenze cognitive capaci di inserirsi nel mercato del lavoro qualificato e di integrarsi positivamente nel tessuto produttivo, per dimostrare che il loro arrivo è «wanted and welcomed» (Triadafilopoulos 2013). Le strategie per correlare i flussi migratori con i bisogni occupazionali e le carenze nelle posizioni lavorative più qualificate finiscono così per creare un universo della migrazione parallelo a quello ordinario. L'uno – che si è affermata come l'ortodossia pressoché indiscussa – caratterizzato dalla chiusura delle frontiere e dal contrasto, anche poliziesco, dell'immigrazione indesiderata, l'altro caratterizzato da politiche per la migrazione qualificata, che cercano di sintonizzare i flussi dei migranti con le esigenze dei mercati del lavoro e dei sistemi economici alla ricerca di una migrazione *just-in-time* e *to-the-point* e che creano, a questo scopo, appositi canali veloci per ottenere la residenza permanente e talvolta anche la cittadinanza (Mezzadra e Neilson 2014: 176-179).

I temi della cittadinanza e dell'immigrazione sono in genere gravati da pesanti implicazioni identitarie, poiché l'arrivo del "diverso" sembra minacciare l'identità nazionale e i confini del "noi" al punto da mettere a rischio l'omogeneità culturale della società ospitante. Nella corsa per il talento, tuttavia, domina l'assenza di ogni retorica identitaria, e ogni paese rinuncia a eventuali preclusioni "culturali" quando si tratta di riprendere modelli sperimentati altrove. Le misure giuridiche adottate autonomamente da un singolo paese vengono rapidamente mutate da altri, alla luce di una sorta di ambizione migratoria che punta ad attrarre i "cervelli" reputati migliori. Per esempio, gli schemi del sistema a punti introdotto nelle ex colonie di popolamento come l'Australia e il Canada si sono diffusi successivamente

altrove, come in Germania, Gran Bretagna, Repubblica Ceca, Olanda, Singapore. In molti paesi si fa sempre più strada la tendenza a riprendere le classificazioni e le tassonomie istituite dai paesi rivali nella corsa ad attrarre i lavoratori dotati delle *skills* richieste in modo da competere, almeno ad armi pari e se possibile da una posizione di forza, con paesi che hanno esigenze e programmi simili (Simmons e Elkins 2004; Boeri, Brücker, Docquier, Rapoport 2012; Shachar 2016; Cerna 2014). Questi processi di emulazione competitiva non sono il risultato di uno sforzo internazionale coordinato per governare l'immigrazione su scala globale o per delegare l'autorità a strutture di *governance* intergovernativa o sovranazionale. La corsa per il talento nasce invece dall'assenza di collaborazione tra i vari paesi, che si muovono in ordine sparso nella convinzione che la merce più rara e più necessaria all'economia della conoscenza sia proprio il "capitale umano".

Dal momento che gli sviluppi storici nel controllo e nel management delle migrazioni si inseriscono in un quadro di imprevedibilità e incertezza, il compito di gestire il movimento dei lavoratori qualificati viene spesso demandato ad attori e agenzie, come broker, intermediari e agenzie di reclutamento che non sono una emanazione diretta dell'autorità politica. «Non è più la nazione a costituire la guida principale delle innovazioni nella politica migratoria. A dominare oggi sono gli imperativi della concorrenza internazionale e l'influenza di comunità transitorie di *governance* e *policy making*» (Mezzadra e Neilson 2014: 181). E tuttavia, la razionalità sempre più calibrata e tecnocratica adottata per gestire la mobilità del lavoro qualificato attraverso i confini, se vuole essere efficace, deve fare pur sempre affidamento sulla promessa di un bene la cui concessione dipende, in ultima analisi, dalle disposizioni dell'autorità politica. Nella corsa per il talento il bene più prezioso che i migranti più qualificati possono acquistare è, infatti, il bene dell'appartenenza, e questo dipende dalle misure e dalle disposizioni previste dallo Stato. Spetta solo ai governi la facoltà di concedere i diritti di appartenenza che consentono di acquisire lo status di cittadina o cittadino a pieno titolo. È solo attraverso i provvedimenti relativi alla cittadinanza e alla naturalizzazione emanati dallo Stato che gli *outsiders* possono diventare *insiders* e quindi godere, almeno formalmente, delle opportunità necessarie alla piena inclusione nelle società riceventi.

Queste innovazioni nelle politiche migratorie contribuiscono a delineare una situazione più sfumata e complessa di quella tracciata da chi aveva ritenuto che nel mondo globalizzato la tendenza all'unificazione del pianeta entro una medesima logica avrebbe portato alla progressiva scomparsa dei confini e del particolarismo

dell'appartenenza che impronta di sé la cittadinanza, oppure aveva concentrato unilateralmente l'attenzione sulla necessità di trovare risposte praticabili alla sfida che le identità "culturali" pongono alla politica dell'eguale riconoscimento praticata dalle liberaldemocrazie. In generale, si può invece sostenere che sia i globalisti sia i postnazionalisti hanno sottovalutato la resilienza degli Stati e la loro inventività nel dosare le tensioni e i conflitti tra libertà e controllo che si accompagnano a ogni esperienza migratoria. I prematuri investimenti intellettuali sulla cittadinanza postnazionale compiuti dai primi fanno il paio con l'insensibilità ai rapporti di classe dimostrata dalle politiche dell'identità impegnate a mettere in discussione la capacità dei sistemi democratici di sfruttare sino in fondo il potenziale universalistico incorporato nel sistema dei diritti. Né in un caso né nell'altro ci si è dedicati a definire il vocabolario e gli strumenti analitici necessari a comprendere il fenomeno della mobilità a due vie e a indagare come la corsa per il talento abbia contribuito a mercificare le norme che regolano l'appartenenza, sostituendole con i valori di mercato che acutizzano le diseguglianze. È sempre più evidente, infatti, che la globalizzazione del capitale produce «striature» e gerarchie in uno spazio mondiale che le retoriche dominanti presentano come «liscio» (Galli 2001), e che ciò scateni una competizione globale tra le diverse economie per il reclutamento transfrontaliero di personale altamente qualificato (Held *et al.* 1999: 14–28; Held e McGrew 2001: 53-73).

Si tratta di una competizione che utilizza regole che aspirano a presentarsi con un volto di neutralità, oggettività e imparzialità: sono le caratteristiche selettive, come il possesso di determinate risorse materiali o qualifiche spendibili sul mercato del lavoro, e non quelle ascrittive, come l'etnia, il genere o la religione, a essere considerate come un motivo valido per accettare gli *outsiders* all'interno della comunità. È per questo, secondo Benhabib, che tali richieste «rappresentano condizioni di cui è certo possibile abusare nella pratica ma che – dal punto di vista della teoria normativa – di per sé non pregiudicano l'autocomprensione delle democrazie liberali» (Benhabib 2006: 111). In realtà, gli abusi sono facilmente prevedibili e quasi inevitabili: sia per l'ambiguità del termine *skills*, che può riferirsi tanto a competenze tecniche quanto a competenze più vaghe come la capacità di lavorare di squadra, sia perché il concetto di qualifica è difficile da definire quando le caratteristiche richieste nei processi produttivi più avanzati si riferiscono a caratteristiche umane generiche come la socialità o l'adattabilità. Nel momento in cui le autorità politiche si impegnano a concorrere nella corsa globale per accaparrarsi i talenti migliori e cercano di prevalere sulle contropar-

ti perfezionando e ricalibrando i flussi della migrazione qualificata, scelgono di considerare i migranti dal solo punto di vista dell'interesse nazionale, considerando le potenziali ricadute economiche di queste politiche quali altrettanti, e irrinunciabili, fattori essenziali di innovazione e crescita. Il punto decisivo, però, è che in questo modo aprono un varco alla possibilità che la razionalità basata sulla logica di mercato cominci a corrodere il significato della cittadinanza, dal momento che sottrae le decisioni relative all'appartenenza all'esito democratico della formazione discorsiva dell'opinione e della volontà che si sedimenta nel mandato legislativo (Bauböck 2018; Mavelli 2018).

LA COMPRAVENDITA DELLA CITTADINANZA

Questa possibilità si trasforma in realtà nei programmi di *cash-for-passport*. Se si guarda ai provvedimenti normativi introdotti nel campo delle politiche migratorie nella loro prospettiva di «funzione specchio», come diceva Sayad, essi diventano l'occasione «per smascherare ciò che è mascherato, per rivelare ciò che si ha interesse a ignorare e lasciare in uno stato di "innocenza" o ignoranza sociale» (Sayad 1996: 10). In questo caso, per rivelare quale sia l'autocomprensione pratticomorale che una società ha di se stessa e dei suoi cittadini, soprattutto di quelli futuri, e di quali siano le reali convinzioni normative che guidano le scelte legislative. Se, in ogni tempo, sono stati molti e molto diversi tra loro gli ostacoli che sbarrano l'accesso alla cittadinanza, i programmi che ne rendono possibile l'acquisizione tramite investimenti trasformano l'appartenenza in un bene alienabile, una merce in vendita a disposizione del compratore dotato delle risorse economiche necessarie. Il concetto di cittadinanza presenta una non trascurabile pluralità di significati e applicazioni: lo si invoca per caratterizzare modi di partecipazione e di *governance*, diritti e doveri, identità, impegni e status. In effetti, a non essere controverso è soltanto il suo significato positivo: al concetto è sempre associato un chiaro valore normativo, di appartenenza a un sistema politico definito territorialmente. A un sistema politico che, se è democratico, prevede che i membri della società si incontrino nell'aspirazione a discutere e a trattare pubblicamente i problemi comuni, affinché la discussione nella sfera pubblica politica possa essere intesa come una forma collettiva di autorealizzazione. Non a caso, si è recentemente diffusa in molti paesi la richiesta di soddisfare una serie di requisiti di integrazione e sono state istituite o rese più solenni le cerimonie di conferimento della cittadinanza, sull'esempio statunitense, allo scopo di anettere

maggior importanza all'impegno su determinati valori da parte dei nuovi membri della comunità nazionale (Ambrosini 2017: 127). È infatti in gioco la regolamentazione della decisione più importante e delicata che ogni comunità politica deve affrontare: come definire chi appartiene, o dovrebbe appartenere, alla cerchia dei suoi membri. Niente di tutto questo si applica al fenomeno della cittadinanza "in vendita", che degrada l'appartenenza a una comunità politica a mera risorsa economica per creare posti di lavoro o risanare i conti e salvare un paese dalla bancarotta, dal lato di chi la mette in vendita, o per acquisire il diritto di muoversi liberamente, e talvolta persino di evadere o riciclare denaro, dal lato di chi la acquista (Bauböck 2018).

Gli esempi di paesi che hanno introdotto le misure definite comunemente come *citizenship-by-investment programmes* (CIPs) non mancano. Il Montenegro, per esempio, richiede a chi presenta la domanda di cittadinanza, il cui costo ammonta a 100.000 euro, un investimento minimo di 274.000 dollari in progetti di sviluppo. La Bulgaria, il paese che è passato dal filo spinato del blocco sovietico a quello anti-migranti, prevede una sorta di opzione "salta la fila". Con 511 mila euro investiti in bond governativi (poi restituiti senza interessi) si ottiene il passaporto in 5 anni; se, però, si è disposti a raddoppiare la cifra, il termine diventa di 24 mesi. Più facile ed economico è diventare cittadini di alcune repubbliche caraibiche come Dominica, Antigua o Saint Kitts e Nevis. La tariffa di St. Lucia e Antigua e Barbuda è di 100.000 dollari, da versare in un fondo governativo, per Grenada 200.000, mentre per Saint Kitts e Nevis 150 mila, e il loro passaporto è accettato anche dalla Ue senza l'obbligo del visto. Non si tratta di un fenomeno circoscritto a nazioni povere e in difficoltà. Negli Stati Uniti, il paese in cui il presidente Trump ha conquistato il mandato sbandierando la volontà di costruire un muro per sigillare il paese dal Messico, il programma EB-5 permette ogni anno a 10 ricchi stranieri di acquistare il diritto di diventare cittadini del paese. In Europa, il Portogallo consente di ottenere immediatamente la cittadinanza dopo l'acquisto di una casa da 500.000 euro; per conservarla è sufficiente abitare nel paese 7 giorni all'anno e aspettare 6 anni per ricevere la cittadinanza. In Grecia sono sufficienti 250.000 euro, ma per il passaporto occorre attendere 10 anni. Programmi analoghi sono stati introdotti anche, per restare solo all'Europa, in Belgio, Grecia, Austria, Malta, Spagna, Irlanda, Lettonia e Cipro (Džankić 2108). In Italia vengono richiesti 2 milioni di investimenti in titoli di Stato ma, in alternativa, si può investire 1 milione di euro in un numero limitato di imprese o in donazioni a scopi filantropici oppure investire 500.000 in start-up innovative.

La peculiarità di questi programmi risiede nel fatto che le controparti, perseguendo solo interessi puramente strumentali, pensati unicamente in relazione al proprio utile, prescindono da qualsiasi considerazione o orientamento morale così come da quegli equilibri della vita di relazione e dai quei legami di fiducia reciproca che alimentano la vita sociale. I CIPs non richiedono, se non formalmente, un qualche *jus nexi* tra il paese e il passaporto. Non è necessario che il titolare del passaporto stabilisca effettivamente la residenza nel paese che gli ha rilasciato il documento; è necessario invece che non sposti i capitali investiti se non dopo il periodo di tempo concordato o, eventualmente, che li lasci nel paese in via definitiva, a seconda del programma. Queste misure vanno distinte dai programmi più tradizionali, i quali prevedono che gli investitori individuali possano ricevere un visto di ammissione in cambio di un trasferimento di capitali, ma sottopongono questi privilegiati al rispetto delle normative standard in materia di residenza e naturalizzazione (Ley 2010). Per quanto in modo meno plateale, anche le misure che obbligano a prendere residenza in un territorio in modo permanente e applicano un regime di naturalizzazione che non dipende dalle risorse economiche messe in circolo sollevano però non poche perplessità se le si guarda da una prospettiva non appiattita sulla logica di mercato.

Se giudichiamo questi fenomeni dal punto di vista dell'ordinamento giuridico moderno, è quando si realizza l'idea dell'uguaglianza di principio fra tutti i cittadini che questi vengono a disporre degli strumenti per ottenere uno status giuridico legittimo e si possono considerare legittimati a stabilire fra loro relazioni egualitarie. Se allarghiamo lo sguardo in senso universalistico, lo stesso incorporato negli ordinamenti dello Stato democratico di diritto, le condizioni di accesso alla cittadinanza non possono essere diverse dalle condizioni di appartenenza: le une e le altre devono essere basate su un generale diritto di uguaglianza, ossia un diritto alla parità di trattamento secondo norme che garantiscano un'uguaglianza giuridica sostanziale. È questo diritto che i CIPs finiscono per corrompere quando distribuiscono il bene dell'appartenenza secondo le leggi di mercato: una distribuzione attuata secondo queste leggi genera un effetto corrosivo sul valore della cittadinanza perché i mercati non si limitano a distribuire beni, ma esprimono e promuovono anche determinati atteggiamenti nei confronti dei beni oggetto di scambio. Non è infatti giustificato assumere che i mercati siano inerti e siano privi di conseguenze per i beni che scambiano: è vero piuttosto che la mercificazione dell'appartenenza acuisce la disuguaglianza. Anche i programmi "tradizionali" sollevano problemi di ordine morale, ma quelli che offrono il

passaporto senza condizioni di sorta in cambio di ingenti capitali danno luogo a pratiche di inclusione particolarmente inaccettabili da un punto di vista morale: dal momento che si può democratizzare il potere ma non il denaro, premiano alcuni con diritti di immigrazione incondizionati che sono invece negati a innumerevoli altri, dando vita a un dispositivo supplementare di disegualianza e di esclusione tra esseri umani.

Dal punto di vista giuridico, la prerogativa sovrana di rilasciare un passaporto valido e riconosciuto sul piano internazionale è riservata ai soli Stati. Solo i governi – non i mercati – possono assegnare e garantire il bene prezioso dell'appartenenza alla comunità politica. Naturalmente, nella prospettiva utilitarista che guida i CIPs, queste transazioni sono esenti da ogni critica: gli scambi di mercato offrono vantaggi a compratori e venditori allo stesso modo, poiché i liberi mercati distribuiscono i beni in modo efficiente. Permettendo alle persone di concludere affari reciprocamente vantaggiosi, i mercati distribuiscono i beni a quanti assegnano loro il maggior valore, misurato dalla disponibilità a pagare, e fanno piazza pulita di tutti i fattori di natura ascrivibile, come la cultura, l'etnia, il genere o la religione, dei quali i potenziali paesi riceventi si avvalgono per frapporre ostacoli normativi e politici ingiustificati alla mobilità attraverso le frontiere. I CIPs sono parte integrante della tendenza a considerare la giustizia di mercato come una pratica vantaggiosa per tutte le parti coinvolte, per cui ciò che è giusto lo decide il mercato attraverso il meccanismo dei prezzi. Come ha sostenuto Gary Becker, il meccanismo dei prezzi – Becker si riferisce ai prezzi ombra, i prezzi immaginari impliciti nelle alternative che ci si trova di fronte e nelle scelte che facciamo – dovrebbe sostituire tutti i complicati e farrinosi criteri di inclusione che regolano le politiche migratorie (Becker 1992; Becker, Lazear 2013; Borna, Sterns 2002).

Anche se per chi coltiva la fiducia nei mercati come principale mezzo per conseguire il bene pubblico l'osservazione potrebbe apparire sconcertante (Hidalgo 2016), questi programmi rischiano di alterare in profondità le condizioni che garantiscono la possibilità di una cittadinanza democratica e solidale. Come ha sostenuto Habermas, i cittadini possono anche servirsi del diritto per fini strategici, in circostanze occasionali, ma soltanto come membri della società privata, non come parte del popolo sovrano, non come cittadinanza. Se la cittadinanza si riduce alle relazioni che un cliente intrattiene con le amministrazioni che erogano prestazioni e servizi e si creano le condizioni per l'esercizio selettivo del ruolo di cittadino a partire da situazioni d'interesse particolare, non resta in piedi nient'altro che non sia la routine di un privatismo civico che segue la logica del modello egocen-

trico della decisione. Se invece cittadini liberi e uguali intendono mettersi d'accordo sugli scopi e sulle norme d'interesse comune, è richiesto qualcosa di più che non il semplice orientarsi al proprio interesse individuale (Habermas 2013). Essere cittadini, almeno da Aristotele in poi, non significa limitarsi a realizzare nella propria vita tutti gli scopi egocentrici e arbitrari ancora compatibili con la libertà dei concittadini, ma impegnarsi a deliberare sui criteri fondamentali di un ordine sociale che possa essere considerato "giusto". È difficile immaginare come questi impegni normativi possano essere osservati e mantenuti in una situazione in cui gli *insiders* e gli *outsiders* si distinguono solo per la capacità di pagare un certo prezzo. Ciò che rende i programmi di compravendita così problematici e discutibili, anche se si tratta di fenomeni, per il momento, abbastanza limitati in termini assoluti, è che le pratiche di vendita o di baratto della cittadinanza fanno chiaramente capire quali siano gli esseri umani ai quali gli Stati attribuiscono la massima priorità e quali siano i futuri cittadini che essi desiderano acquisire quali nuovi membri.

Anche se i programmi *cash-for-passport* possono alimentare significativi flussi di entrate per le casse dei paesi interessati, è difficile, allora, che questa giustificazione possa essere considerata sufficiente. La realizzazione dei fini collettivi impone al calcolo costi-benefici dei limiti ben precisi, derivanti in ultima istanza dal principio di pari rispetto per ciascuno. In ambiti sovraccarichi di conflitti di valore come le politiche migratorie, alcuni modi di valutare i beni possono essere più elevati e più appropriati di altri. E non è dunque chiaro perché si dovrebbero soddisfare le preferenze astenendosi dal giudicare il loro valore morale e senza considerare in quale misura l'incentivo monetario può avere effetti distortivi sui valori che sono a fondamento della nostra convivenza. In questo senso, è più che ragionevole ritenere che i CIPs minaccino di corrompere il bene trasformato in merce: ciò che viene messo in vendita non è solo il prezzo dell'appartenenza, ma anche il suo contenuto sostanziale. Se le relazioni politiche hanno valore è proprio perché, almeno in parte, non sono in vendita: non sarebbero altrimenti spiegabili forme di dedizione disinteressata per il prossimo capaci di tenere desta la sensibilità per l'individualità vulnerabile e insostituibile dell'altro. Inoltre, le pratiche di cittadinanza implicano prese di posizione collettive o concordate che vanno eventualmente elaborate in proposte legislative e in decisioni vincolanti lungo un asse temporale che si proietta nel futuro e che si estende ben oltre la vita della generazione di cui sono l'emanazione. È verosimile immaginare che un progetto politico pensato per protrarsi nel tempo finisca per risultare irrealistico nella prospettiva di un regime

di appartenenza guidato da transazioni strategiche basate sul principio per cui la ricchezza “compra” la cittadinanza. Si può infatti facilmente ipotizzare che i “cittadini” i cui vincoli di appartenenza dipendono dall’acquisto di un bene immobiliare o dal deposito in una cassetta di sicurezza si possano sentire indotti, in tempi di crisi, a rinunciare all’investimento oppure a trasferire il denaro – e se stessi – in un luogo più sicuro (Shachar, Hirschl 2016: 223).

Perché, allora, questi programmi risultano più disturbanti per l’idea che l’appartenenza non sia un valore mercificabile di quanto accada con i programmi di migrazione qualificata? Perché mentre nel caso della *skilled migrations* l’accento, nell’espressione “capitale umano”, cade sull’aggettivo *umano*, e quindi sulle qualità e attributi che promettono di facilitare l’integrazione produttiva dei migranti nel tessuto sociale (Kaufman 2013), nel caso dei CIPs il sostantivo risulta privo di ogni qualificazione supplementare destinata a circoscriverne l’ambito di validità. Mentre cioè le migrazioni qualificate dipendono da caratteristiche incorporate nella soggettività umana, e quindi aderiscono a norme e valori, per esempio di realizzazione personale o di conoscenza del mondo, la compravendita della cittadinanza dipende da imperativi funzionali che appaiono del tutto slegati dalle aspettative di senso e di legittimità che fondano i legami di appartenenza. È come se le reazioni normative dei detentori di capitale, sotto forma di aspettative e attribuzioni di ruolo, a cominciare dal ruolo di cittadino, fossero guidate da imperativi funzionali che si lasciano ricondurre a un solo ed esclusivo denominatore comune: la mercificazione dell’appartenenza e la sostituzione delle norme con valori di mercato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ambrosini M. (2017), *Migrazioni*, Egea, Milano.
- Ambrosini M. (2020), *L’invasione immaginaria. L’immigrazione oltre i luoghi comuni*, Laterza, Roma-Bari.
- Bauböck R. (2018), a cura di, *Debating Transformations of National Citizenship*, Springer, Cham.
- Becker G. (1992), *An open door for immigrants—the auction*, «Wall Street Journal», Oct. 14, A1.
- Becker G., Lazear E. P. (2013), *A Market Solution to Immigration Reform*, «Wall Street Journal» March 1, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323375204578271531542362850>.
- Beitz C.R. (1999), *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press, Princeton.
- Benhabib S. (2006), *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina, Milano.
- Boeri T., Brücker H., Docquier F., Rapoport H. (2012), *Brain Drain and Brain Gain the Global Competition to Attract High-skilled Migrants*, Oxford University Press, Oxford.
- Borna S., Sterns J.M. (2002), *The Ethics and Efficacy of Selling National Citizenship*, «Journal of Business Ethics», 37: 193-207.
- Cerna L. (2014), *Attracting High-Skilled Immigrants: Policies in Comparative Perspective*, «International Migration», 3: 69-84, doi: 10.1111/imig.12158.
- Džankić J. (2018), *The Maltese Falcon, or: my Porsche for a Passport!*, in R. Bauböck, a cura di, *Debating Transformations of National Citizenship* Springer, Cham.
- Foucault, M. (2005), *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano.
- Habermas J. (1998), *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano.
- Habermas J. (2013), *Fatti e norme*, Laterza, Roma-Bari.
- Held D., McGrew A.F. (2001), *Globalismo e antiglobalismo*, il Mulino Bologna.
- Held D., McGrew A.G., Goldblatt D., Perraton J. (1999), *Global Transformations*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- Hidalgo J.S. (2016), *Selling Citizenship: A Defence*, «Journal of Applied Philosophy», 33: 223-239, doi: 10.1111/japp.12117.
- Kaufman S. B. (2013), a cura di, *The Complexity of Greatness: Beyond Talent or Practice*, Oxford University Press, Oxford.
- Galli C. (2001), *Spazi politici. L’età moderna e l’età globale*, il Mulino, Bologna.
- Geiger M., Pécout A. (2013), “The Politics of International Migration Management”, in Id., a cura di, *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities, and Citizenship* Houndmills, Palgrave, Macmillan, 1-20.
- Ley D. (2010), *Millionaire Migrants: Trans-Pacific Life Lines*, Wiley-Blackwell, Malden.
- Mavelli L. (2018), *Citizenship for Sale and the Neoliberal Political Economy of Belonging*, in «International Studies Quarterly», 3: 482-493, doi: 10.1093/isq/sqy004.
- Menz G. (2008), *The Political Economy of Managed Migration: Nonstate Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies*, Oxford University Press, Oxford.
- Mezzadra S., Neilson B. (2014), *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, il Mulino, Bologna.
- Palidda S. (2008), *Mobilità umane. Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Raffaello Cortina, Milano.

- Panagiotidis D., Tsianos V. (2007), *How to Do Sovereignty without People? The Subjectless Condition of Postliberal Power*, in «Boundary 2: International Journal of Literature and Culture», 1: 135-172, doi: 10.1215/01903659-2006-030.
- Rawls J. (1982), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano.
- Sayad A. (1996), *La doppia pena del migrante. Riflessioni sul "pensiero di stato"*, «aut aut», 275: 8-16.
- Sayad A. (2008), *L'immigrazione o i paradossi dell'alterità*, Ombre corte, Verona.
- Shachar A. (2006), *The race for talent: highly skilled migrants and competitive immigration regimes*, in «NYU Law Review», 81: 148-206, <https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2018/08/11.pdf>.
- Shachar A. (2016), *Selecting by Merit: The Brave New World of Stratified Mobility*, in Fine S., Ypi L. (a cura di), *Migration in Political Theory: Ethics of Movement and Membership* Oxford University Press Oxford, 175-201.
- Shachar A., Hirschl R. (2016), *On Citizenship, States, and Markets*, in R.E Goodin, J.S Fishkin, a cura di, *Political Theory Without Borders* Wiley, Malden, MA, 206-233.
- Soysal Y.N. (1994), *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press Chicago-London.
- Soysal Y.N. (2000), *Citizenship and Identity. Living in Diasporas in Post- War Europe?*, in «Ethnic and Racial Studies» 1: 1-15, doi: 10.1080/014198700329105.
- Simmons, B.A., Elkins Z. (2004), *The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy*, in «American Political Science Review», 1: 171-89, doi: 10.1017/S0003055404001078.
- Tanasoca A. (2016), *Citizenship for Sale: Neomedieval, not Just Neoliberal?*, in «European Journal of Sociology/ Archives Européennes de Sociologie», 1: 169-165, doi: 10.1017/S0003975616000059.
- Triadafilopoulos T. (2013), a cura di, *Wanted and Welcome? Policies for Highly Skilled Immigrants in Comparative Perspective*, Springer, New York.