

**SOCIETÀ MUTAMENTO POLITICA**  
RIVISTA ITALIANA DI SOCIOLOGIA

Citizenships of Our Time  
Cittadinanze del nostro tempo



Firenze University Press

# **SOCIETÀ MUTAMENTO POLITICA**

RIVISTA ITALIANA DI SOCIOLOGIA

## **REDAZIONE**

Gianfranco Bettin Lattes (direttore)  
Lorenzo Grifone Baglioni  
Carlo Colloca  
Stella Milani (segretaria di redazione)  
Barbara Pentimalli  
Andrea Pirni  
Stefano Poli  
Luca Raffini  
Andrea Spreafico  
Lorenzo Viviani (caporedattore)

## **COMITATO SCIENTIFICO**

Antonio Alaminos, Universidad de Alicante  
Luigi Bonanate, Università di Torino  
Marco Bontempi, Università di Firenze  
Fermín Bouza, Universidad Complutense de Madrid  
Enzo Campelli, Università di Roma "La Sapienza"  
Enrico Caniglia, Università di Perugia  
Luciano Cavalli, Università di Firenze  
Vincenzo Cicchelli, Université de la Sorbonne - Paris Descartes  
Vittorio Cotesta, Università di Roma III  
Gerard Delanty, University of Sussex  
Antonio de Lillo †, Università di Milano-Bicocca  
Klaus Eder, Humboldt Universität, Berlin  
Livia Garcia Faroldi, Universidad de Malaga  
Roland Inglehart, University of Michigan  
Laura Leonardi, Università di Firenze  
Mauro Magatti, Università Cattolica di Milano  
Stefano Monti Bragadin, Università di Genova  
Luigi Muzzetto, Università di Pisa  
Massimo Pendenza, Università di Salerno  
Ettore Recchi, Sciences Po, Paris  
M'hammed Sabour, University of Eastern Finland, Finlandia  
Jorge Arzate Salgado, Universidad Autónoma del Estado de México, Messico  
Ambrogio Santambrogio, Università di Perugia  
Riccardo Scartezzini, Università di Trento  
Roberto Segatori, Università di Perugia  
Sandro Segre, Università di Genova  
Sylvie Strudel, Université Panthéon-Assas Paris-II  
José Félix Tezanos, Universidad Uned Madrid  
Anna Triandafyllidou, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies  
Paolo Turi, Università di Firenze  
Claudius Wagemann, Goethe University, Frankfurt

Registrato al Tribunale di Firenze  
al n. 5771 in data 03/05/2010  
ISSN 2038-3150

Firenze University Press  
via Cittadella 7  
50144 Firenze  
<http://www.fupress.com/> – [journals@fupress.com](mailto:journals@fupress.com)  
*Printed in Italy*

## Citizenships of Our Time

### Cittadinanze del nostro tempo

edited by / a cura di Lorenzo Grifone Baglioni

## Indice

---

- 7      **Citizens of Our Time: A Foreword**  
*Lorenzo Grifone Baglioni*

### Theory / Teoria

- 21      **Democratic Citizenship and Its Changes as Empirical Phenomenon**  
*Giovanni Moro*
- 41      **On the Social Morphogenesis of Citizenship: A Relational Approach**  
*Pierpaolo Donati*
- 67      **A Reflection on Material Citizenship**  
*Lorenzo Grifone Baglioni*
- 83      **Cittadinanza formale e cittadinanza dal basso. Un rapporto dinamico**  
*Maurizio Ambrosini*
- 103     **Citizenship and Arbitrary Law-Making: On the Quaintness of Non-national Disenfranchisement**  
*Patricia Mindus*
- 119     **Farewell to Welfare: An End to Citizenship as We Know It**  
*Alessandro Pinzani*
- 139     **Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Luci e ombre di un rapporto difficile**  
*Maria Cristina Marchetti*
- 157     **La sfida delle civiltà sulla democrazia e i diritti umani**  
*Vittorio Cotesta*

- 181 **Cittadinanza globale versus (dis)ordine mondiale. Un'analisi critica**  
*Marta Picchio*

### L'intervista

- 203 **The Citizenship in Today's Europe: An Interview with Rainer Bauböck**  
*edited by Lorenzo Grifone Baglioni*

## Research / Ricerca

- 213 **Social Citizenship in the Context of Europeanization and Growing Inequalities: An Empirical Contribution to the Theoretical Debate**  
*Laura Leonardi and Gemma Scalise*
- 237 **Friend or Foe? Attitudes Towards Immigration from Other European Union Countries**  
*Justyna Salamońska*
- 255 **Why Do Some Denizens Reject Naturalisation? The Case of Long-term Immigrants in Poland**  
*Katarzyna Andrejuk*
- 269 **The Controversy about Education for Citizenship: The Contested Limits of Tolerance in Spain**  
*Flora Burchianti and Ricard Zapata-Barrero*
- 289 **Italy and Lega Nord: Stories of Communities, National (Dis)Integration and Spaces of (Restricted) Citizenship**  
*Florence Di Bonaventura*
- 309 **Un lungo percorso a ostacoli. Il difficile cammino dei non cittadini verso l'integrazione e la cittadinanza**  
*Enrico Gargiulo*
- 323 **Immigrati e cittadinanza. Una questione di accoglienza?**  
*Simona Gozzo*
- 341 **Pratiche di cittadinanza. L'associazionismo migrante femminile nel napoletano**  
*Rosa Gatti*
- 359 **Giovani e pratiche di cittadinanza. Un'esperienza milanese**  
*Maria Grazia Gambardella*
- 381 **La politica è vecchia e la cittadinanza è giovane? Riflessioni sul rapporto tra giovani e politica a partire da un'analisi delle rappresentazioni sociali della cittadinanza**  
*Daniela Trucco*

## L'intervista

- 397 **Persone, contesti e istituzioni. Una riflessione sulla sociologia della cittadinanza con Tommaso Vitale**  
*a cura di Lorenzo Grifone Baglioni*

## Note critiche

- 411 **Max Weber Handbuch. Alcuni elementi di valutazione di un'impresa collettiva inedita: un saggio-recensione**  
*François Chazel*
- 423 **Glossando: Max Weber, Discours de guerre et d'après-guerre, Textes réunis et présentés par Hinnerk Bruhns, Éditions EHESS, Paris, 2015**  
*Gianfranco Bettin Lattes*
- 443 **Note bio-bibliografiche sugli autori**  
*(in ordine alfabetico)*
- 451 **Riferimenti iconografici**



# Citizens of Our Time: A Foreword

*Lorenzo Grifone Baglioni*

Citizenship is a very topical issue, not only as a concept, but also an institution which relates to a number of social issues: old and new rights, collective memberships, economic inequalities, cultural differences, welfare and identifications. Today, status differences seem to pose barriers once again. At the European level, citizenship reflects benefits and threats, the ‘other modernities’ do not seem attracted by citizenship, while the cuts to welfare reduce the effectiveness of citizens’ actions and undermine their quality of life. Not surprisingly, citizenship is today hypothesized to become ‘light’, although still hard to access by foreigners. Still, ‘citizenship’ is a widely used concept in the social sciences, because of its great evocative power, as a kind of a summary of Europe’s social and political quintessence. Citizenship is evoked when discussing civiness, participation, nationality, or community. As a consequence we risk an abuse of a suggestive and almost monumental concept. In effect, citizenship and its inherent contradictions are now not only a source of conceptual wealth, but also of confusion. It appears to be a semantically dense concept, a sort of ‘conceptual cluster’, indispensable for deciphering a complex world traversed by contradictory sets of social dynamics.

Since the Second World War, however, the affirmation of citizenship, in the fullness of its rights and in the efficacy of its services, has achieved a fundamental social objective: it has helped to reduce inequality<sup>1</sup>. There has not

<sup>1</sup> At the end of the Second World War, when Europe had to be almost entirely rebuilt on its democratic and economic foundations, the establishment of the Welfare State was undoubtedly crucial for the affirmation of citizenship (Flora P. and Heidenheimer A.J. (eds.), *The Development of the Welfare State in Europe and America*, Transaction Book, New Brunswick 1981; Titmuss H.S., *Essays on Welfare State*, Allen and Unwin, London 1986) – though in this connection it is only fair to record that there are also some highly critical interpretations (Bartolomew J., *The Welfare of Nations*, Biteback Publishing, London 2015). Today, the Welfare State is increasingly the Welfare Society, i.e. it involves all sectors of society, and not just the public sector, in the

simply been an attempt to reduce poverty, but a far more complex one to promote a higher degree of social inclusion. It is thanks to citizenship that we have seen the entry of the masses into the State, as the result of the diffusion of material resources and of cognitive instruments guaranteed by individual and universal rights. These allow people to act on the basis of a higher degree of availability, of competence and of awareness. The expansion of citizenship both in quantitative terms, with the formulation of universal suffrage (the enfranchisement of women), and in qualitative terms, with the formulation of social rights (the launching of an articulated system of social protection, for the benefit of the disadvantaged), has resulted in the extension of minimum conditions of protection and, above all, of equal dignity for all members of the same society. This has meant a progressive attenuation of gender and class differences through the formal possession of a single univocal status. These differences no longer constitute a crucial discrimination, and are no longer a serious impediment to living a worthwhile life; everyone is guaranteed the right to a real income that does not depend on his or her market value. This shows that citizenship is not merely an analytic category, but an institutional given that is both politically and socially active, the efficacy, or inefficacy, of which is tangible. Citizenship, with its scope quantitatively and qualitatively increased, that is to say increased with reference to that portion of society that enjoys it and to the range of rights that belong to it, sets into motion an inclusive dynamic that guarantees prosperity and social integration. The erosion of citizenship, on the other hand, undermines the cohesion of the body politic and impoverishes personal agency.

But the coming of the global and individualised society in our own times has revealed the emergence of many kinds of inequality. The mission of citizenship thus becomes more complicated, having to take into account the old inequalities (educational, economic, social) and to deal with differences that create new inequalities (generational, gender-related, cultural). Because of the falling birth rate and increased longevity, European society is undergoing a transformation in its generational composition that disturbs the financial equilibrium of the health and social security systems, but also affects the lifestyles and expectations of the various age groups. Relations between generations become the subject of discussions and the question of social equality is re-examined, with regard to access to the workplace, the quality of work opportunities, the maintenance of pension agreements and the standard of assistance. This demographic transformation is rendered less burdensome by the

politics of social security and emancipation (Rodger J.J., *From a Welfare State to a Welfare Society: The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*, Macmillan, London 2000).



arrival of young migrants, though it brings in its wake a cultural transformation that involves increased linguistic, religious and behavioural diversity, the direct result of the economic and forced migrations of recent decades (refugees from war zones, from dictatorships, from famine and climate change). All this brings into prominence the themes of acceptance and coexistence, revealing an increasing multiplication of cultures within the European space that goes far beyond the pluralism, 'limited' to the continental level, which is implicit in the very structure of the European Union. This complexity resolves itself only in cases where recognition of the other, and of his or her needs, is combined with respect for the existing laws and institutions. These transformations, demographic and cultural, are related to the question of gender, which regards 'the other half' of society and concerns both citizens and immigrants, both young and old (even though the question of gender is a wider one and, beginning with male and female identity, goes on to embrace transgender and neutral gender issues). In these years the subject of equal opportunities has become important as never before, bringing about transformations in gender relations. This is not so much a revolution as the formation of a new sensibility. In the domestic and professional workspace, in caring, in family relations, and in the times and spaces of society, there is now (albeit more in theory than in practice) more attention paid to gender differences and thus to the role of women in society.

It seems evident how all this appears as a question of citizenship, and how formal citizenship, i.e. a title to a common status, with equal rights and duties, can be translated individually into different versions of material citizenship, thereby shifting the question onto the subject of individual capabilities and thus to the acts and practices of citizenship. The growing complexity of contemporary society thus seems to highlight the importance of the material aspects of citizenship. In our time, to be citizens means to be free to think, to choose and to do, without our freedom hindering other people's freedom to think, to choose and to do.

Citizenship is above all social inclusion: it is education, work, social security and healthcare, it is freedom, protection, and political representation. In substance, it is that complex system of rights, services and institutions that makes a modern democratic society function. Citizenship is a flexible lay institution that is defined by two simple fixed points, apparently antithetical (a bit like freedom and equality), but not negotiable (except at the expense of a reduction in the importance and significance of citizenship): universality and individuality. In those contexts where universalism and attention for the person are not prized as values, it becomes difficult even to speak about citizenship: in other words, democracy itself becomes difficult.

The only, albeit conspicuous, aspect of citizenship of a cultural nature is its being the product of European history, i.e. the fruit of a long sequence of political and social struggles, and of seminal episodes in the medieval city-states, right up to contemporary constitutionalism. The project of society that (liberal/social-democratic) citizenship presupposes is as inclusive as possible and takes as its point of reference the basic unit of every human group, the person: the elemental and indivisible portion of every community, association, institution, club or family. The person has ‘the right to have rights’, and has the right to see his or her acquired rights defended, and to see new rights safeguarded as they are acquired with the passage of time; for this reason, the person has the right to support, and where necessary to defend, the community that makes all this possible, i.e. that makes possible the free and pacific exercise of the citizen’s faculties.

Any definition of citizenship makes constant reference to the themes of belonging and of rights. Belonging to a certain community simply means respecting the rules of social coexistence, in other words respecting that society which in its turn confers value on the person through rights and services. Rights are guarantees that safeguard the dignity of the person, human rights, but are sedimented inside a certain community according to a particular historical, political and social process, and for this reason are citizen rights. To practise citizenship one is therefore held to peaceful coexistence, and to honouring a sort of pact that reciprocally binds both the person and the democratic State. Citizenship is therefore a lifestyle, not a cultural heritage<sup>2</sup>, and it is for this reason that the sociology of citizenship is principally to be understood as an analysis of the life chances of a given person, or of a given group, within a given social context. It is worthwhile emphasising this ‘symmetry’ in citizenship, the analysis of which has as its inseparable and simultaneous points of reference (a) the individual, whether a citizen or not, and (b) the society in which the individual operates.

<sup>2</sup> In this very connection, Thomas H. Marshall, the founder of the sociological study of citizenship, traces the emergence of a «material culture» that is based on the sharing of customs and lifestyles of lay and cross-class inspiration, constituting the rational basis for coexistence in a democratic society, and depending on the integrative capacity of a fully effective citizenship, i.e. one endowed with a full range of rights and services (Marshall T.H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge 1950). This means attributing an entirely secondary integrative role to culture *tout court*, classically understood as the traditional, religious and linguistic network, and finding new ways of understanding the collectivity in terms of the sharing and practice of democratic citizenship. In any case, ‘materiality’ is a characteristic that non-European cultures, especially oriental ones, have for centuries associated with the West (Tagore R., *Nationalism*, Macmillan, London 1917; Chih A., *L’Occident chrétien vu par les Chinois vers la fin du XIXe siècle*, Presses Universitaires de France, Paris 1962; Tanaka S., *Japan’s Orient*, University of California Press, Berkeley 1993).

When citizenship fails, and it can do so in tragically spectacular fashion (as in cases of political terrorism or of religious fundamentalism), it fails in its inclusive aims and coexistence falls to pieces. Social exclusion (unemployment, discrimination, ghettoisation, etc.) ignites the rejection of the community's (universal) laws and (majority) values<sup>3</sup>. On the other hand, when citizenship succeeds it cannot fail to have a beneficent effect on the whole society<sup>4</sup>.

The questions linked to citizenship are therefore many and they are all of the utmost topicality. The object of this special issue is to take stock of the concept, of its significance, of its use, of its theoretical and empirical worth, while drawing attention to the added value of a sociological analysis of citizenship. It is well known that citizenship is an object/subject of analysis shared by many sciences, both human and social. Philosophy, law, economics, politics and history each have their own take on citizenship, but they do not seem capable of fully evaluating its many facets. Today, sociology can perhaps say something useful about citizenship, because compared with other disciplines it is better equipped to comprehend and unravel the polysemy and the antinomies that are intrinsic to it. That is to say, in this epochal age of transition, of change and of social readjustment, sociology identifies with greater certainty the various citizenships of our time. This is because sociology is a science that, in parallel with theoretical reflection, has always developed empirical inves-

<sup>3</sup> Analysis of recent acts of religion-related terrorism in France suggests precisely this interpretation (on 7 January 2015 against the satirical magazine *Charlie Hebdo*, on 9 January at Hypercacher in Porte de Vincennes, on 13 November at the Bataclan theatre, at the Stade de France in Saint Denis and in three Parisian restaurants). Second-generation immigrants from North Africa, dropouts from French society, re-Islamicise themselves and become fundamentalists, searching for their far-off cultural roots and utterly rejecting the lifestyle of citizenship, attacking the symbols of western culture (in these cases freedom of the press, concern for diversity, music, sport and leisure). More complicated is the interpretation of the events that took place in Cologne and other German cities last New Year's Eve (31 December 2015). The society of acceptance would seem to have become the society of extreme permissiveness, robbery and violence. Criminal acts were carried out by hundreds of foreigners, many of whom came from the ranks of those Syrian refugees who only a few weeks previously had been received into Germany with open arms, at a time when other European countries were re-introducing border controls and closing their frontiers. This is what is so shocking: the betrayal of a trust that a community had bestowed on its new guests, coming from afar and in need of protection.

<sup>4</sup> For example, see the results of recent research conducted by the University of Stanford in Switzerland – a country where one inhabitant in four is non-native and where there is little openness towards foreigners – which shows how the acquisition of citizenship favours the political and cultural integration of immigrants (Hainmueller J., Hangartner D. and Pietrantuono G., *Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants*, in «Proceedings of the National Academy of Sciences», vol. 112, n. 41, 2015).

tigation, examining the power relations and the social conditionings within human society. It observes, it reflects and it 'dirties its hands' with social data.

The articles collected here reflect this basic approach and, in line with the requirements of the call for papers, privilege the theoretical dimension or evaluate the empirical one, but always keep open the connection between the two dimensions. By the same token, this special issue has been subdivided into two thematically consistent parts, the first devoted to theory and the second to research, where articles of a purely sociological tenor are flanked by contributions from scholars of other social sciences. Each of the two parts ends with an interview on the critical points of this concept-institution through a dialogue sharply focused on the social dynamics of the contemporary world, especially the European world, involving Rainer Bauböck and Tommaso Vitale.

The first part is devoted to theory. In sociology, as we have seen, the theoretical dimension is inseparably rooted in the empirical analysis of reality and of its transformations, which confers on it consistency and explicative capacity. This explains the vitality or the obsolescence of certain sociological categories: some of them show a 'longevity' in the face of the changing social dynamics that attests to their heuristic fecundity, while others have a 'rigidity' that condemns them and relegates them to oblivion. In particular, the category of citizenship has a notable potential for analytic extensibility. It is this potential that explains the vitality of the concept, and its co-presence in the lexicons of different disciplines. The notion of citizenship is located in an area intermediate between scientific analysis and political praxis, an area that explains the possibly more authentic significance of sociological research as an instrument that interweaves knowledge with good praxis, in this case, with social development in the framework of a democratic political culture. The concept of citizenship came into being in close synergy with the need to democratise industrial society and to attenuate its inequalities.

Among its other aims, this special issue seeks to clarify the vocabulary regarding the notion of citizenship in its polysemy. In this context, the theoretical part is undoubtedly the more useful. The route taken emphasises different forms (and definitions) of citizenship. Societal citizenship, material citizenship, citizenship from below: attempts are made to reconstruct their significance, their heuristic resonance, the interdependencies that concur to lend depth to the concept in its permanent complexity. Because of its semantic density, there are found in citizenship different areas of application and different levels, connected and distinct, that are historically and politically important: local citizenship, national citizenship, European citizenship and finally global or cosmopolitan citizenship. Still situated in the theoretical domain are the terms of the debate linking the language of citizenship to specific problems,

such as Keynes's characterisation of the Welfare State and its reconfiguration in neoliberal terms. A sociological-type reflection must however also consider, and certainly not marginalise, the values that lie at the base of the principle of citizenship, the relation between culture and human rights, and the ensemble of social, economic and political conditionings by which citizenship is formed and transformed. Citizenship, finally, must never lose sight of the centrality of the person, whether or not he or she be a citizen *de jure*, lest it should become a mechanism for exclusion.

Giovanni Moro opens the theoretical section with a fully rounded reflection on citizenship as the key to democracy. The analysis of its evolution (from urban to European citizenship, from gender to multicultural citizenship, from active to digital citizenship), both in continuity and in discontinuity with the democratic paradigm itself, problematises the role and the transformations of citizenship within the increasingly complex framework of contemporary society.

Pierpaolo Donati draws attention to the importance of societal citizenship, a citizenship of social autonomies based on a complex of rights and duties, not only of individuals, but also of social groups, arranging civic life into a number of universalistic autonomous social networks capable of reconciling self-management practices and collective goals, identity issues and solidarity.

The editor concentrates on the concept of material citizenship, sorting out the polysemy of citizenship and using in complementary fashion the approach based on rights and the approach based on capabilities. There emerges a definition of citizenship which, starting with the rights and capitals of the person, focuses on individual practices and offers itself as an analysis of life chances.

Maurizio Ambrosini reflects on the processes and praxes, developed especially at local level, by which migrants – despite the political and legal obstacles strewn in their path – assume active roles, make themselves heard, acquire rights, and gain access to social benefits and services. This is a citizenship ‘from below’ that can generate forms of coexistence, of ‘citizenisation’, that contradict and can even overturn the domination of citizenship ‘from above’.

Patricia Mindus explores arbitrariness in relation to citizenship and migration policies. Political exclusion is the vertex of a chain of other forms of exclusion: the denizenship of the politically powerless is particularly troublesome because states lack incentives to promote their rights. The arguments proposed to sustain non-national disenfranchisement is not framed in derogatory terms and shifts the burden of proof from the state over to the individual.

Alessandro Pinzani presents a reflection on the transformations of welfare, focusing on the discourses that justified this process and that provided a major shift in the political vocabulary from the grammar of social rights to the grammar of performances and services, in other words on the change of

paradigm from a Keynesian model of Welfare State to a neoliberal model of personal responsibility. This change of paradigm seems to threaten the very idea of citizenship as we have known it for centuries.

Maria Cristina Marchetti makes a comparison between European and national citizenship, revealing the lights and shadows of an intrinsically complex relationship. The relation between the two, since the first formulation of European citizenship, is the main topic of debate on its statute. At the present time, the freedom of member States to assess the criteria to hold national citizenship sets up a mechanism of differentiation that traverses the entire European Union leading haphazardly to the goal of European citizenship.

Vittorio Cotesta offers an ample excursus on cultures and rights that embraces the West, Africa, Islam and the East, in search of identities and differences in the various conceptions of human rights. In the global world and in local societies, pluralism of values is everywhere a reality, albeit with varying intensity: it thus becomes fundamental to set up dialogues between these diversities which, not always deliberately, contaminate one another. A vision restricted to citizenship could become a point of reference for the establishment of a shared idea of human rights.

Marta Picchio proposes a reflection on global citizenship, which for some years has been part of the vocabulary and of the political agenda of the United Nations. In the international forum, in humanitarian and environmental crises, the principal subject at law is the person, not the citizen. This is the premise for the construction of a global citizenship, whose fundamentals, prospective strategies and operative experiences are here illustrated.

The second part of this special issue is devoted to research. The notion of citizenship, because of its flexibility and its explicative capacity in the face of economic, political and cultural change, requires an empirical exploration of its social dimension. This is not all: it also requires a critical reflection on the specific techniques and methods suited for working in so vast, and at the same time so specific, a field of research. Hence the need for an empirical study of the capacities of citizens (national, European and of other countries), carried out in a comparative fashion and applied to the different societal contexts. The adoption of case studies, and their dialogue at a distance, is the heart of this empirical part, which helps to identify the themes, the contexts and the actors of the dynamics that, in practice, make up the citizenships. One example is the European citizens who move around the various states that compose the European Union. The notion of citizenship is interwoven with a set of motivations that can explain the most authentic roots of individual and collective actions that induce the actors to plan their 'citizenship', to protest it and even to reject it. Here we find some empirical data on the aspirations, on

the needs and on the efficacy of the policies that are associated with the question of citizenship, in terms of their elaboration and implementation. Within this same empirical context is located the great theme of education for citizenship, which involves the identification and hierarchising, on an empirical basis, of the political and religious values that are crucial for the national and European identities. The relation between political agenda and the institutions that traditionally take decisions and publicly support the policies of the citizenry, i.e. the parties, deserves a separate empirical space. The different ideas of citizenship ventilated by the parties represent an important subject for research, because it is also through them that questions of identity, of coexistence and of the European project are aired, first in political debate and then at the concrete administrative level (or rather levels).

Women, young people and migrants are the (often overlapping) social categories that today seem to suffer marginalisation as regards citizenship. The analytic perspective that uses gender as a study filter is a very important instrument for interpreting, in parallel, the processes of change and the supplementary value of citizenship itself, in terms of acts and praxes, especially in relation to associationism. The sociological key appears indispensable also for verifying in the field the condition of the actors in migratory processes (the non-citizens *par excellence*) and the specificity of their action in their destination countries, especially in local everyday life, where the migrants seek solutions for their most pressing problems. By the same token, evaluation of the relation between youth and citizenship is extremely important, in particular by emphasising the instruments of participation adopted by special actors, whose expectations (and frustrations) are of the utmost importance. This also means predicting the citizenry's capacity to transmit themselves from one generation to another, and thus continue to feed the public democratic sphere.

Laura Leonardi and Gemma Scalise open this part devoted to research and, through an analysis of the interviews conducted during the last European Social Forum in Florence, they give new impulses to the theoretical reflection on the social dimension of citizenship as a distinct issue, although related with the concept of citizenship. Social citizenship is still seen as a tool that can limit the market regulation of social life and strengthen the capabilities of citizens, but it needs to be reframed transnationally across regional, state and European borders.

Justyna Salamońska, using Eurobarometer data, focuses her attention on a very particular type of migrants: the mobile European citizens. This is an opportunity to analyse the attitudes towards immigration from European Union countries on the part of other European citizens: the residents. Higher levels of transnational practices lead to more positive attitudes towards mobile citizens, and on the other hand more vulnerable socio-economic conditions

lead to negative attitudes. These attitudes also seem to be a consequence of the difficult present situation and the current state of the national economies.

Katarzyna Andrejuk, through the analysis of various case studies, shows reasons and context for the decision not to naturalise made by long-term immigrants to Poland, both European and non-European. The reasons for the lack of naturalisation are distinguished into psychological (insufficient sense of belonging), bureaucratic (cost, duration and complexity of the procedure) and legal-political (prohibition of dual citizenship by the country of origin, possession of status as permanent resident). So these are individual examples of the rejection of citizenship.

Flora Burchianti and Ricard Zapata Barrero examine the subject of education for citizenship in Spain, and emphasise the impossibility of providing a stabilised and consensual definition of national values and identity in the country. After providing a European contextualisation of questions of religious and moral teaching in Spain, they present a chronology of the controversy and analyse the public debate in terms of limits to tolerance, showing that the question of shared public values highlighted by this conflict is still unsolved and remains non-consensual in Spanish society.

Florence Di Bonaventura focuses her attention on the concept of citizenship held by the Italian political party called Lega Nord. The concepts of state, nation and citizenship are explored in depth and examined in the light of Italian social history. The idea of citizenship promoted by the Lega Nord is strongly linked to the reinvention of the nation and culture of 'Padania': a 'universally particularistic', homogenising, paternalistic and hetero-patriarchal citizenship, which is ultimately illiberal and exclusive.

Enrico Gargiulo reviews the numerous legal and administrative barriers that have sprung up in recent years along the migrants' path to the acquisition of Italian citizenship – barriers that have assumed the form of laws or decrees, or the less visible form of rules, ordinances and circulars, or 'simply' of bureaucratic praxis. This situation signals the emergence of a differentiated approach to the integration of foreigners, accompanied by more or less visible forms of institutional discrimination.

Simona Gozzo, making use of data gathered in Sicily, describes the development and limits of policies for the integration of foreigners. In particular, she focuses on how the acquisition of citizenship represents an effective means of inclusion into the host country, relating the differences encountered between formal and substantial equality to the modalities of reproducing relational dynamics.

Rosa Gatti, through the qualitative analysis of interviews conducted among migrant associations in Campania, concentrates on the practices of citizenship in the sector of women's associations, revealing the mechanisms



of deployment and participation used by foreigners within the public sphere. The actions of migrant women who are members of associations render explicit the ability to intervene politically and socially, even on the part of those who are not formally recognised as citizens.

Maria Grazia Gambardella, with qualitative research devoted to the instruments for promoting participation and citizenship among young people in the city of Milan, investigates the new practices of citizenship. In particular, she illustrates the ways and forms through which new generations reconstruct belonging, participation (social and political), and the public sphere. Local institutions, supported by the actors of the Third and Fourth Sector, can positively answer the questions about citizenship posed by the young, appreciating their role as interlocutors, capable of expressing their own interests and needs.

Daniela Trucco, analysing the semi-structured interviews she conducted in Genoa, investigates the relation between young people and politics, in the light of the social representation of citizenship. The models of citizenship identified help to orient individual action within the public sphere. In particular, the explanation of the difference between old and new policies seems to reflect the division between the old and the new generations of citizens and acquires a forecasting significance in respect of the image of citizenship in the near future.

The path of citizenship is continually trodden and is traced on every map, though not always clearly, nor is its destination always certain. Thus we often speak of citizenship, although in the majority of cases we mean by it something else: civic virtue, belonging, participation or collectivity. Undoubtedly these are all related to it, by they do not clinch its meaning. The risk is that of abusing a concept that is capable of great suggestion, evocative and monumental, but behind whose façade, if theoretical and empirical foundations be lacking, there may be bold but futile architecture – like a new Tower of Babel.

Through the interviews and many examples of theory and research gathered here, this special issue presents citizenship not merely as a datum but as a process, one that sees in the top-down aspect a crucial variable and in the social context an absolutely vital framework, but one that every day acquires meaning through being an individual and collective practice, a practice that arises from below, and in respect of which each one of us – as Thomas H. Marshall says – possesses an image of an ideal citizenship against which achievements can be measured and towards which aspirations can be directed.



# Citizenships of Our Time Cittadinanze del nostro tempo

Theory / Teoria





# Democratic Citizenship and Its Changes as Empirical Phenomenon

*Giovanni Moro*

*The article aims to contribute to the empirical approach towards the study of democratic citizenship, while avoiding both reductionist and all-embracing uses of the concept. It deals with three issues: the identification of the phenomenon, the observation of the dynamics of change, and the assessment of the ongoing evolutions of citizenship.*

## ***The return and escape of citizenship***

Since the beginning of the 1990s, theoretical and empirical research on citizenship has increased dramatically. The sheer number of books, articles, papers, journals, courses, seminars, and conferences published and organized around this subject makes it virtually impossible to provide a general overview. Likewise, we have seen citizenship emerge in the realm of public debate as an issue of the utmost importance for the future of democracy, both at the local and at the global level. Political leaders, policy makers, activists, experts and opinion makers have advanced and exchanged reflections and proposals. At the same time, governments and civil society organizations have enacted initiatives meant to place citizenship at the center of public attention. Active citizenship, which is to be promoted or sustained, has become a multi-purpose buzzword, the solution to any societal need.

The democratic quality of citizenship is at the center of this unforeseen return. It is the two-way link between the establishment, enrichment, and development of democratic regimes, and the emergence of the citizen; the citizen, within this framework, is both the generator of and generated by the democratic process.

In sum, it can be asserted that while democratic citizenship used to be regarded, prior to 1989, as a dependent variable of political systems and democratic regimes, we can consider the Fall of the Berlin Wall as a symbolic turning point, after which democratic citizenship has been thought to possess intrinsic value from both the heuristic and etiological standpoints.

However, this 'return of citizenship in the social sciences and in the public sphere has lent visibility to several problems.-

First, a paradox. On one hand, since the 1990s, democratic citizenship has been recognized as a fundamental pillar of healthy societies and working democracies. On the other hand, this new consideration has coincided with a crisis of citizenship: specifically, what is questioned is its ability to sustain cohesive societies and enrich democracies. Thus, the very moment of recognition of the value of citizenship coincides with the emergence of its crisis.

This return-and-escape paradox is linked to two serious problems. One such problem is that a shared definition of the concept is still seemingly unavailable, despite 25 years of scientific production (Faulks 2000: 2). There is general agreement that democratic citizenship cannot be conceived solely in terms of legal status. However, even if it were defined in legal terms (see for example Bellamy 2008, Isin 2008), it must then be regarded as a process of inclusion requiring several societal relations and meanings (Migdal 2004b: 14-20). There is nothing to say about such an important statement, which very much transcends liberal orthodoxy, other than the fact that it is conducive to an unlimited use of the concept of citizenship, weakening, if not dissolving, its very significance (Joppke 2008: 37, Lister 2008: 57, for an example of this catch-all approach see the remarkable reading edited by Sean Lazar 2013a). Obviously, if everything is citizenship, nothing really is.

It must be stressed that the lack of a shared definition of the concept must not be confused with the ambivalence and intrinsic tension which characterize modern citizenship. For citizenship, as is well known, is both inherently inclusive and exclusive, aimed at integration and enabling conflicts, made of rules and values, public and private, individual and collective, etc. (Turner 1994b, Delanty 2000: 3-4, Ong 2003: 79, Faulks 2000: 29-30). However, this is not the point. What we are witnessing is rather a set of problems that appear to be unprecedented (Isin and Turner 2002b, Castles and Davidson 2000: 10-15).

Another issue is that, at the same time that theoretical proposals flourished (such as, just to mention a few, the formulations of sustainable, ecological, scientific, insurgent, biological, therapeutic, agrarian, pharmaceutical, flexible, liminal, transborder, intimate, sexual citizenship), there grew a serious deficit in empirical studies. As Ruth Lister has pointed out, this field presents an imbalance between theoretical and empirical work, to the point that the theoretical debate risks being conducted in an empirical void (2008: 57, see also Baglioni 2009: 233). This problem is the starting point of what follows, which aims to favor the observation of democratic citizenship and its ongoing changes as empirical phenomena.

To this end, the article is structured into three sections. The first one is devoted to the identification of the phenomenon of democratic citizenship.

The second section is about the observation of the turmoil democratic citizenship has been undergoing in the last decades. The third and final section focuses on an assessment of the present, unexpected developments of democratic citizenship.

This exercise is intended to support the establishment of a sound empirical basis for the study of democratic citizenship and its changes. Our purpose is neither to add new pieces of theory, nor to set up a methodological toolbox in terms of normative assumptions, variables and correlations, but rather to define a standpoint enabling the observation of phenomena related to democratic citizenship.

### *Identifying the phenomenon*

The first step is to identify citizenship as a phenomenon. What do we refer to when we deal with democratic citizenship and its components? And what are the places of observation of the phenomenon?

As aforementioned, the still-developing research in the early 1990s did not achieve a univocal conclusion in defining the concept (Turner 1994b). Among other reasons, this was due to the existence of competing visions and approaches to citizenship which for a long time seemed impossible to combine or even to translate to each other. We refer to the liberal, the communitarian, and the civic republican approaches. Though each of these vary and overlap with one another (as shown by Delanty 2000), they have been dealt with mainly as autonomous islands of meaning that depict citizenship in very different ways. We can thus summarize these approaches by looking at their core elements rather than at their many variants.

According to the communitarian view, citizenship consists in an individual's belonging to a community that shares a set of values, ethical norms, cultural patterns, and habits. Individuals are attached to the community thanks to strong ties of trust and interdependence. In this context, duties are more important than rights (Delanty 2002, Etzioni 1995, Putnam 2000).

According to the liberal approach, citizenship is a set of rights allowing the individual to advance and practice his/her interests and standards of life. Further, they legitimize the individual to call on the State for recognition and protection, even against the State itself. These are usually organized with reference to the Thomas Marshall's (1950) systematization of civil, political and social rights (Schuck 2002, Delanty 2000: 9-22, Zolo 1994a).

According to the civic republican approach, citizenship is the active participation of the people to public life, where the collective good is more important than individual achievements. Citizens are those people that submit

themselves to the common institutions and serve them by taking part in deciding the fate and everyday functioning of the political community (Dagger 2002, Oldfield 1990, Faulks 2000, Pettit 1997, Habermas 1992).

These three approaches have long been hegemonic in scientific discourse and have for just as long been deemed competitive. However, the idea that they could be considered constructs highlighting different core components of citizenship, instead of mutually exclusive views, has been advanced in recent years (Delanty 2000: 9-11, Bellamy, Castiglione and Shaw 2006b: 5-7, Bellamy 2008: 1-16, Coleman and Blumler 2009: 4-7).

Following this suggestion, we can reference Richard Bellamy's thematization (2008), shifting, however, from his normative perspective to a phenomenological one. We can state that citizenship as an empirical phenomenon can be viewed as structured into three components, namely *membership*, *rights* and *participation*: being and feeling member of a political community; enjoying collective benefits and rights associated to this membership; participating on an equal basis in political, social and economic processes that take place in the community (Bellamy 2008: 12).

We can consider *membership* as the definition of who is a citizen and who is not. Membership has two sides: (a) a material one, consisting in a status, both legal and social, that identifies who is part of the political community (see also Ong 2013); (b) a cognitive one, made of feelings of identity and belonging (see also Migdal 2004a, Croucher 2004).

In the membership dimension the double function of citizenship as an inclusive and exclusive tool is highlighted. Membership implies the recognition of the State as the center of legitimated power. But it also entails a unique civic culture, regarding, for example, the legitimacy of political rules, a common language enabling the participation to public debate and deliberation, and a sufficient degree of trust and solidarity among the people. All these examples are related to the sharing of a collective identity and of a sense of attachment to the community (Bellamy 2008: 13).

The *rights* component regards in general individual prerogatives: legitimate claims that individuals can advance on their fellow citizens and the State about standards of life (Bellamy 2008: 14). Social relations must be organized so that these rights are guaranteed on an equal basis. Since they presuppose a common sharing of identity, rights are therefore collective, and can be invoked only by persons that accept certain civic duties, such as recognizing that rights be respected through cooperation and collective agreements.

As for the *participation* dimension, it must be noted that rights depend on the existence of a political community, which citizens join to achieve the former. This is precisely the meaning of the well-known 'right to have rights' formula (Arendt 1968): the power to institutionalize rights on an equal basis through



political participation, even in the form of raising and managing conflicts. In other words, citizens give shape to collective life through participation, so that their own rights will be recognized by the community and so that the State will be engaged to guarantee them.

As a consequence, we can look for and identify democratic citizenship when all three components are present. In other words, this phenomenon takes place when we can detect, simultaneously, the following: membership in a political community in terms of status and belonging; a set of rights that individuals and collective entities can claim and practice with the support of the State and the whole community; and forms and procedures of participation in the definition and implementation of ends, rules, and standards of quality of life on an equal basis.

From a normatively-oriented point of view, we can state that the link between the three components rests upon the fact that rights cannot be established without participation of citizens on an equal basis and cannot be implemented without the sharing of common values and habits, which are the base of common duties (Bellamy 2008: 17). However, though dealing with citizenship necessarily implies a normative side, we should regard this definition solely in empirical terms, using it to identify phenomena related to citizenship.

The definition of three observable components of democratic citizenship is a necessary but not a sufficient step. A further one regards the places where citizenship can be observed. Without this step, the risk is indeed to consider citizenship only by looking at Constitutions, or by focusing only on specific aspects such as the emotional sense of attachment to the political community, or even to diminish it to the claim for the recognition of certain rights. By so doing, we would lose sight of the whole and reduce citizenship to a legal status, to a vague sense of sameness with other people, or even to the practice of any form of social and civil engagement, from *bowling* to voting (Berger 2009).

Where citizenship can be observed is, therefore, a task as crucial as it is to ask *what* we are observing. Our suggestion is to identify three places where distinctive elements of citizenship can be detected.

The first one is, obviously, *constitutional-rank norms*. In case of European democracies these regard fundamental, but also civil, political and social rights. They embody the norms defining who is a citizen of a nation-State and the forms of political and civic participation that create and give shape to representative institutions.

The second place is what we could define *civic Acquis*, taking this French term from the European Union discourse. By civic Acquis, we mean the set of legal- or policy-based provisions establishing the content of citizenship in terms of membership, rights and participation. This set includes laws, public policies, court decisions, administrative acts, recognized collective agree-

ments, and other elements. By definition, the *Acquis* is not a fixed or static compound. It changes with time, in general more rapidly than constitutional norms (Moro 2013a: 34).

The third place is *citizenship practices*, by which we mean the dynamic relation between citizens and the polity, as well as the political community, on an everyday basis (Wiener 1998, Lazar 2013b: 4, Turner 1994b: 2, Lister 2008: 54, Baglioni 2009: 44 and, with a partially different meaning, Isin and Nielsen 2008). Thanks to the concept of citizenship practices, we can observe citizenship as an output not only of political decisions and institutional acts, but also of citizens' lives, a product of social meanings and actions (Bellamy, Castiglione and Shaw 2006). In other words, what people do with citizenship is of crucial importance to give shape to citizenship itself.

What is the value of observing citizenship in a multiplicity of places? Three points can be mentioned in support. The first, and the most obvious, is that it provides the possibility of observing citizenship as a whole, without losing sight of its constituting dimensions. The second advantage is the chance it offers of analyzing the multiple interrelations which exist between these places: for example, the way civic *Acquis* and citizenship practices can reinforce or undermine constitutional norms. The third point is that it creates the opportunity to make visible several of the factors and dynamics that give shape to citizenship, otherwise difficult to observe. Let us now give some examples regarding the civic *Acquis* and citizenship practices, taking for granted the constitutional level.

Regarding membership as status, in the civic *Acquis* we can detect the influence of official statistical taxonomies in defining the conditions under which individuals are considered part of the political community. At the same time, in citizenship practices, we can observe inclusion and exclusion dynamics unforeseen either in constitutional norms or in public policies. Regarding membership as belonging, we can find, in the civic *Acquis*, patterns of civic education and narratives which affect the feeling of attachment to the community. In citizenship practices, instead, we can detect the anthropological models upon which belonging is based (the WASP-like phenomena). As for rights, looking at the civic *Acquis* we can identify sets of operational rights recognized to citizens as individuals or collective entities, for example vis-à-vis public administrations, while in citizenship practices we can observe the existence of rights that are recognized but not codified. As for participation, in civic *Acquis* we can find forms, bodies, and procedures enabling citizens' participation in policy making, such as consultations, while in citizens' practices we can detect the invention of unplanned forms of participation, such as, just to give an example, the caring for public spaces in urban areas.

In sum, the amount of information available by looking at citizenship in a multiplicity of places of observation is considerably greater than viewing it

solely as a constitutional-rank matter. At the same time, this method avoids falling into the catch-all approach.

*Observing changes*

The contemporary return-and-escape paradox of citizenship has already been mentioned: the very moment of a novel consideration of the relevance of citizenship in contemporary societies has coincided with the acknowledgment of its crisis. The next step of this exercise is about the phenomenon’s changes. What are the contextual factors affecting democratic citizenship? What are the internal levers upon which change is operating?

Some of the most relevant (external) contextual factors which enable observation of the changes in democratic citizenship, and their relation with the latter’s three components, are summarized in the following table:

Table 1 – *Contextual factors affecting democratic citizenship*

Components	Factors
Membership	As Status - Migrations and porous borders - Loss of State’s powers in favor of international and supranational, regional and local, private and non-State entities - Escape from taxation
	As Belonging - Multicultural societies - Individualization and pluralization of lifestyles - Multiplicity of belongings - Development of information technologies
Rights	- Human rights - Rights’ and related policies’ implementation gaps - New rights demands, based on differences
Participation	- Decrease in election turnout - Distrust in political leaderships - Crisis in membership of political parties - New forms of participation and representation

Research on citizenship-related phenomena has widely dealt with these factors. In regards to membership as status, it has been noticed that migrations make one of the founding elements of the State’s sovereignty uncertain: the power to establish institutional and social borders – the power to define who is in and who is out of the political community (Benhabib 2008, Joppke 2008). Globalization, localization, and new emerging private powers have

undermined nation-State construction (Beck 1992, Beck and Grande 2007, Castles and Davidson 2000: 2-9). This newfound difficulty is related, among other factors, with the growing influence of international bodies such as the United Nations or development banks; supranational or transnational institutions like the European Union; regions as Catalonia or Scotland; big cities acting like autonomous actors of the political scene; private companies and financial markets; and organized civil society (Crouch 2004). Furthermore, escape from taxation has simultaneously impoverished the States and undermined their sovereignty (Linklater 1998).

In regards to membership as belonging, the advent of multicultural societies has called into question the foundational anthropological model of belonging, including the heritage of a common language, religion, history, culture, and everyday customs (Bauböck 2006, Kymlicka 1999 and 2012, Zanfrini 2007). The individualization and pluralization of lifestyles in contemporary societies and the development of the Internet as a new environment have produced the same outcome (Castells 1996). This effect is related to the multiplicity of identities and attachments that individuals live and feel (Beck 2001, Delanty 2010). As a result, differentiation between members of a political community appears more present than unification, which would be based on feelings of commonality.

As for the rights component, the development of human rights has entitled people not included in the political communities to a set of rights which States are called to respect and ensure (Soysal 1994, Turner 1994b, Isin and Turner 2008: 12). At the same time, States appear less and less able to implement, through public policies and courts, the rights established for every citizen. It is not only a matter of the hegemony of ideologies such as neo-liberalism (Schmidt and Thatcher 2013), but also of scant resources and ineffective public administrations (Isin and Turner 2008: 10). Moreover, a growing demand for the recognition of new rights is taking place, and these new claims are based more on the recognition of differences rather than on equality (Young 2000, Taylor 2010: 148-171, Delanty 2000 and 2010).

On the participation aspect the well-known phenomena of decreasing electoral turnout and in political parties' membership (Raniolo 2007), as well as the growing distrust of political leaderships (Dogan 2005) call into question the representation mechanism itself. At the same time, new and unexpected forms of participation, variously defined (Barrett Zani 2015, Moro 2015b, Schudson 2002: 294-314, Fung 2006), and non-conventional forms of representation (Warren and Castiglione 2004, Urbinati and Warren 2008, Moro 2013b) are taking place.

Looking at the 'mechanics' of democratic citizenship, we can focus on the (internal) factors operating as levers of change – elements that enable citizen-

ship to work. We can identify at least one of these elements for each component of citizenship and their corresponding reshaping effects.

For the membership component, we shall take into consideration the *membership and incorporation models*, that is, «the institutionalized scripts and understandings of the relationship between individuals, the State, and the polity, as well as the organizational structures and practices that maintain this relationship» (Soysal 1994: 36).

For rights, we shall look at the *institutional and legal basis for the recognition of rights*. The principles of *ius sanguinis* and *ius soli* come to the fore here (Castles and Davidson 2000: 84-102, Zanfrini 2007: 3-18).

As for participation, we can refer to the *structure or participation opportunities*, that is, the set of resources, institutional arrangements, and historical precedents that simultaneously facilitate and constrain citizens' participation (Raniolo 2007: 29).

To further elucidate this point, we provide the example of the reshaping effects of migrations on democratic citizenship. These are summarized in the table below:

Table 2 – *Migrations and citizenship: critical points, levers of change, reshaping effects*

Components	Critical points	Levers	Reshaping effects
Membership as Belonging	- Rejection of history, language, religion and material culture as basis of membership	- Membership and incorporation models	- Identity based on diversity - Community of fate vs. community of origins
Membership as Status	- Plurality of migrants' statuses -The internal Other		- Recognition of differentiated forms of citizenship
Rights	- Criticism of rights as equality of condition - Multiplication of claims for new rights	- Legal basis of rights: <i>ius domicilii</i> vs. <i>ius solilius sanguinis</i> ; national rights vs. human rights	- Group rights - Affirmative actions - Migrants' access (partial) to welfare systems
Participation	-Public participation beyond voting - Refusal of individual representation	- Structure of participation opportunities	- Group representation - Quotas - Ethnic politics

Considering membership both as status and belonging, the leading lever of change in the machinery of citizenship are the models of membership - in this case their models of incorporation. Though scientific literature is focused mainly on the way migrants follow the existing rules and cultural patterns in order to be included in the political community, elements like quota policies,

norms recognizing differentiated statuses for minorities, or even the teaching of migrants' languages in schools of the host countries suggest that membership models themselves do change. As contrary evidence, we can mention the attempt of some European Union countries to introduce procedures of civic integration aimed at forcing migrants to accept the heritage of national community as an unquestionable given (Van Oers, Ersbøll and Kostakopoulou 2010, Joppke 2008). This attempt is both futile, since no one can feel attached to the community *before* actually becoming part of it, and proof that models of membership and incorporation are a place where citizenship is questioned (Kostakopoulou 2010).

Regarding rights, tensions concerning the effectiveness of the traditional principles on which rights are recognized – the *ius sanguinis/ius soli* couple – emerge and are in fact integrated if not substituted by the *ius domicilii*, which places residence as the basis for rights (Delanty 2000: 120-12, Castles and Davidson 2000: 93). Moreover, human rights (such as the right to asylum) tend to extend to migrants entitlements once reserved to national citizens.

As for participation, the successful claim for forms of group representation, as well as quota policies and, more generally, the emergence of various forms of ethnic politics show us that it is the structure of the opportunities for participation that is going to change (Castles and Davidson 2000: 129-155).

### *Assessing evolutions*

The final step of the exercise conducted in this article is about the present evolutions involving democratic citizenship. The question to be addressed in this case is the following: how can we consider the citizenship-related phenomena that have come to the fore?

In the environment of citizenship studies there is a wide recognition of the proliferation of claims regarding citizenship, with reference to a multiplicity of conditions, variously concerning culture, religion, social statuses, habits and lifestyles, living and working conditions, sites of everyday life, etc. What is definitely less clear about these «hyphenated citizenships» (Joppke 2008: 37, see also Nyers 2008: 2, Bellamy 2008: 1), is their nature, meaning, and implications for scientific research and policy making, as well as their relation with what we take for granted about citizenship. The matter is all but easy to address; nevertheless it cannot be denied.

What are these new citizenship claims? A list of them does not exist, as could have been expected, given the aforementioned difficulties. On the other hand, this is not the place to attempt a complete picture of them, even if hypo-

thetical. What is sufficient here is to identify some of them, in order to check if it is possible, in the context of this exercise, to shed more light on them.

Nine of these citizenship claims can be mentioned. Some of them – urban, European and cosmopolitan (or global) citizenships – are focused on places. Others – multicultural (or cultural) and gender citizenships – stress identity issues. Others – consumer and corporate citizenships – emerge in the economy, a realm traditionally foreign to citizenship discourse (see Marx 1978). Others – digital and active citizenships – refer mainly to participation.

*Urban citizenship* consists in the membership of individuals to a community defined by the space of cities. Within this context there take place specific rights and duties (for example on environment, mobility or safety), forms of participation to the planning, maintenance and regulation of the common space, as well as specific definitions of status and role of individuals and social groups. Claims for urban citizenship are definitely linked to residence as the founding element of membership, so including migrants in the community (Sassen 1998, Holston and Appadurai 1999, Isin 2000, Bauböck 2003, Benhabib 2008, Ong 2008, Smith and Guarnizo 2009).

The principle of residence is one of the distinctive features of another phenomenon: *European citizenship*. This citizenship, though fully recognized in legal terms (Maastricht Treaty of 1993), does not come from the authority of a national State, but rather refers to an institutional machinery covering a mobile territory (the one of a «cosmopolitan empire», according to Beck and Grande, 2007). It encompasses a plural identity of its members (with an increasing number of official languages), a set of rights that would not make sense in the framework of a national State, and forms of citizens' participation in policy making on a daily basis (Delanty and Rumford 2005, Bellamy, Castiglione and Shaw 2006a, Bellamy and Warleigh 2003, Wiener 1998, Moro 2009: 54-73).

We can also add the claim for a *cosmopolitan (or global) citizenship*, which is a citizenship status for all members of the human species as such. This claim finds its basis in the system of norms, institutions and procedures regarding human rights established by the United Nations. It includes the quest for, and practice of, a reform of the United Nations itself by opening its deliberative procedures to international NGOs and other bodies, for example through the Economic and Social Committee (Archibugi, Held and Kohler 1998, Delanty 2000, Faulks 2000: 132-161, Aleinikoff and Klusmayer 2001, Dower and Williams 2002, Archibugi 2009).

*Multicultural (or cultural) citizenship* consists in the request for recognition of ethnic, cultural, and religious differences as an integral part of a political community's identity and in its protection by public institutions through affirmative action. This implies both the establishment of “group rights” re-

garding respect for habits linked to such differences, as well as external representation coupled with some form of internal self-government powers (Soysal 1994, Kymlicka 1999 and 2012, Castles and Davidson 2000, Bauböck 2001 and 2006, Zanfrini 2007, Faulks 2000, Lister 2008).

Another noteworthy claim is that of *gender citizenship*. It can be defined as the recognition of a specific citizenship status linked to the female gender, that is, to women as such. Gender, as traditionally defined, is irreducibly inconsistent with the anthropological model upon which the citizenship paradigm is based. The rights claimed, in this case, regard private, as well as public, life. Affirmative actions to enforce these rights (for example regarding the access to politics or jobs, or even the protection against sexual threats) are designed and implemented (Young 2000, Siim 2000, Lister 2003).

Citizenship linked to consumption, or *consumer citizenship*, consists in the claim for recognition of a status of rights, powers, and responsibilities specifically linked to the consumption of goods and services. Goods and services related to citizenship are asked to be recognized as universal (that is, non luxury) and accessible by the members of the community, thus requiring the definition of specific prerogatives and guarantees regarding the way they are delivered (Cronin 2000, Tangen and Thoresen 2005, Trentmann 2007).

In the economic sphere there also exist claims for a *corporate citizenship*. It consists in the establishment and practice of a public status for private companies, which implies duties of accountability towards their stakeholders, in addition to their shareholders, about the environmental, economic, social and cultural impact of companies' operations. It implies also the contribution of private companies to the development of communities through the investment of material and non-material resources (Googins, Mirvis and Rochlin 2007, Crane, Matten and Moon 2008, Pies and Koslowski 2011, Zadek 2007).

*Digital citizenship* is about the establishment and operation of virtual communities, where new rights (such as full access to Internet ADSL), as well as old rights with new meanings (regarding for example privacy and the right to oblivion) are asked to be recognized. Virtual communities are also the place where collective acts of participation are promoted and implemented. This is especially true for social networks, where civil actions (regarding for instance monitoring of public spaces, struggle against corruption and fiscal evasion, promotion of petitions, lobbying, civic hacking, sharing problems as diseases, civic journalism) take place (Castells 1996, Anderson and Cornfield 2003, Mossberger, Tolbert and McNeal 2008, Coleman and Blumler 2009, De Blasio 2014, Sorice 2014).

On the participation side, there is also *active citizenship*: the self-organization and mobilization of citizens operating in public policy with the aim of protect-



ing rights, caring for common goods, and empowering marginalized or oppressed individuals and social groups through advocacy and/or service activities. This phenomenon takes place on an everyday basis through a plurality of organizational forms (networks, social movements, associations, community services, voluntary organizations, etc.) which are distinct from both political parties and labor organizations. They exercise the power of taking initiative and collective rights of political action in policy making (Moro 2013a, Anfossi and Oommen 1997, Castells 1996, Bee and Villano 2015, Snow *et al.* 2013, De Sousa Santos 2003, Brady 1999, Schudson 2002).

There is no doubt that these claims are very diverse. However, in the context of this article, they must be considered for what they have in common rather than for how they differ from one other. We do not need to subject them to normative assessment, checking whether these claims can be considered as ‘real’ citizenships or not; but rather we must look for a thematization of their place in the analysis of democratic citizenship as an empirical phenomenon. To this end, we can propose three points.

The first point is that the aforementioned cases are not theories, but social phenomena with material substance and political significance. They imply the mobilization of people, resources, public attention, political responses, new orientations and habits of the community, private companies’ attitudes, etc. Consider active citizenship. We are now referring to millions of organizations (about 100,000 identified in Italy alone in the recent nonprofit Census), with tens of millions of activists and volunteers recognized by specific norms; whose role in public policy making, both in the definition and implementation phases, is taken for granted in various forms by national governments and international bodies; who are identified by private companies as one of their main stakeholders and by the media as key actors of the public realm; who constantly relate to their public and private interlocutors through dialogue, collaboration, partnership or conflict; who are supported by public and private funds as well as by individual donors; and who are able to deeply impact, for better or worse, contemporary societies as well as the global landscape in a way that political parties are no longer able to. These considerations tell us that we are dealing with a social phenomenon and not with a theory. Naturally, similar indicators can be found for each of the claims enumerated above.

The second point is that these phenomena are strongly linked to citizenship. Two circumstances support this statement. The first is that those involved in these claims define them in the key of citizenship. The same is also true for their external interlocutors: governments, scholars, the media, etc. This means that these phenomena are socially constructed using the key of citizenship, a point which cannot be underestimated. The second is that each of these phenomena has a clear link with at least one of the components of

citizenship identified above: for instance, urban citizenship is connected with the membership component, cosmopolitan/global citizenship with the component of rights, and digital citizenship with the component of participation. Though these claims may not necessarily present an evident link with each of the three components of the phenomenon of citizenship, they nevertheless are definitely not foreign to citizenship itself.

But what kinds of links connect these claims with citizenship? This is the third and final point. It is evident that the elements linking these phenomena with citizenship are complex. Their relation is either one of redefinition of the meaning and scope of the components of democratic citizenship, or one of challenge to their given borders. To wit: urban citizenship is about the principle of residence instead of birth and descent; European citizenship does not derive from a State authority; cosmopolitan or global citizenship erases the distinction between who is in and who is out by including the whole of humanity; multicultural citizenship rests membership on differences rather than on equality; gender citizenship challenges the anthropological model of person that grounds membership, as well as the distinction between public and private matters; consumer citizenship includes economic relations as a field of citizenship; corporate citizenship ascribes public responsibilities to private enterprises; digital citizenship operates outside physical space; and active citizenship gives a political meaning to participation in policy making which goes beyond voting and influencing the formal political system.

In order to aid the consideration of these phenomena and their complex links with citizenship in an empirical framework, we can use – metaphorically – the Kuhnian concept of paradigm (Kuhn 1970). In other words, if we consider democratic citizenship as a paradigm, made of a hard core and a protective belt, able to manage emerging problems as puzzles, thereby preserving the integrity of the paradigm itself, we can view these claims as phenomena that, on the contrary, operate as anomalies, i.e. problems which cannot be reduced to puzzles; these anomalies call the entire paradigm into question while simultaneously maintaining their relations with it. This is not an explanation, but rather a thematization which makes it possible to observe our examined claims as phenomena which are part of changing citizenship. This is what we were aiming for: instead of defective citizenships, we can view these phenomena as anomalies of a paradigm.

### *Conclusions*

The purpose of this article was to contribute towards the design of an approach to the study of democratic citizenship as an empirical phenomenon.

The empirical side of the study of citizenship is indeed the one most lacking, a deficit which affects the progress of both theory and methodology. The situation has the qualities of a vicious circle: if what we are dealing with is not clear, then what we have to observe and study cannot be clear either; vice versa, if we do not observe reality, then it is difficult to establish what we are dealing with.

With this in mind, the article has focused on the components and places of observation of democratic citizenship; the external factors and the internal levers that put it under discussion; and its unforeseen developments that can be considered “anomalies” of a Kuhnian-like “paradigm”.

The limits of this text do not allow jumping to conclusions, which would definitely be hasty. Examples of hasty conclusions would be that we have entered “post-citizenship societies” (Peled 2008), or even that the proliferation of “hyphenated citizenships” is giving rise to a new paradigm.

On the contrary, the article is based on a double caution. On one hand, it warns against both reductionist and catch-all approaches to the study of citizenship, the latter which enlarges this concept to such an extent as to render it pointless as a descriptor. On the other hand, it argues that we cannot study democratic citizenship without confronting its empirical basis, which in turn necessitates the establishment of a specific viewpoint.

From an epistemological standpoint, citizenship remains, even in its present turmoil, a point of reference for the study of political phenomena that cannot be disregarded. Or, in other words, it is a prism able to shed light on the way citizens shape the political (Zolo 1994b: 4, Nyers 2008: 3, Moro 2009: 27, Lazar 2013b: 16). For now, nothing else offers scholars the same, precious opportunity.

## References

- Aleinikoff T.A. and Klusmeyer D. (eds.) (2001), *Citizenship Today. Global Perspectives and Practices*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.
- Anderson D.M. and Cornfield M. (eds.) (2003), *The Civic Web. Online Politics and Democratic Values*, Rowman & Littlefield, Boston.
- Anfossi A. and Oommen T.K. (eds.) (1997), *Azioni politiche fuori dei partiti. Italia, India, Bolivia, Brasile, Cile, Messico, Burkina Faso, Somalia: studi di casi*, Franco Angeli, Milano.
- Archibugi D. (2009), *Cittadini del mondo. Verso una democrazia cosmopolita*, Il Saggiatore, Milano.
- Archibugi D., Held D. and Kohler M. (eds.) (1998), *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Stanford University Press, Stanford.
- Arendt H. (1968), *The Origins of Totalitarianism*, Harcourt, Brace & Jovanovic, New York.

- Baglioni L.G. (2009), *Sociologia della cittadinanza. Prospettive teoriche e percorsi inclusivi nello spazio sociale europeo*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Baglioni L.G. (2013), *Formale e materiale: la cittadinanza alla prova della società che cambia*, in Recchi E., Bontempi M. and Colloca C. (eds.), *Metamorfosi sociali. Attori e luoghi del mutamento nella società contemporanea*, Rubbettino, Soveria Mannelli: 267-278.
- Barrett M. and Zani B. (eds.) (2015), *Political and Civic Engagement. Multidisciplinary Perspectives*, Routledge, London.
- Bauböck R. (ed.) (2006), *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Bauböck R. (2001), *Cultural Citizenship, Minority Rights, and Self-Government*, in Aleinikoff T.A. and Klusmeyer D. (eds.), *Citizenship Today. Global Perspectives and Practices*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.: 319-348.
- Beck U. (2001), *L'era dell'e*, Asterios, Trieste.
- Beck U. (1992), *Risk Society Towards a New Modernity*, Sage, London.
- Beck U. and Grande E. (2007), *Cosmopolitan Europe*, Polity Press, Cambridge.
- Bee C. and Villano P. (2015), *Active Citizenship in Italy and in the UK. Comparing Political Discourse and Practices of Political Participation, Civic Activism and Engagement in Policy Process*, in Barrett M. and Zani B. (eds.), *Political and Civic Engagement. Multidisciplinary Perspectives*, Routledge, London: 436-455.
- Bellamy R. (2008), *Citizenship. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford
- Bellamy R., Castiglione D. and Shaw J. (eds.) (2006a), *Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context*, Palgrave Macmillan, London.
- Bellamy R., Castiglione D. and Shaw J. (2006b), *Introduction: From National to Transnational Citizenship*, in Bellamy R., Castiglione D. and Shaw J. (eds.), *Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context*, Palgrave Macmillan, London: 1-28.
- Bellamy R. and Warleigh A. (eds.) (2003), *Citizenship and Governance in the European Union*, Continuum, London-New York.
- Benhabib S. (2008), *Twilight of Sovereignty or the Emergence of Cosmopolitan Norms? Rethinking Citizenship in Volatile Times*, in Isin E., Nyers P. and Turner B. (eds.), *Citizenship Between Past and Future*, Routledge, London and New York: 18-25.
- Berger B. (2009), *Political Theory, Political Science and the End of Civic Engagement*, in «Perspective on Politics», 7 (2): 335-350.
- Brady H. (1999), *Political Participation*, in Robinson J.P., Shaver P.R. and Wrightsman L.S. (eds.), *Measures of Political Attitudes*, Academic Press, San Diego.
- Castells M. (1996), *The Information Age. Economy, Society and Culture*, Blackwell, Oxford.
- Castles S. and Davidson A. (2000), *Citizenship and Migration. Globalizations and the Politics of Belonging*, Routledge, New York.
- Coleman S. and Blumler J.G. (2009), *The Internet and Democratic Citizenship*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Costa P. (2005), *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari.
- Crane A., Matten D. and Moon J. (2008), *Corporations and Citizenship*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cronin A.M. (2000), *Advertising and Consumer Citizenship. Gender, Images and Rights*, Routledge, London.

- Crouch C. (2004), *Post-Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Croucher S.L., (2004), *Globalization and Belonging. The Politics of Identity in a Changing World*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.
- Dagger R. (2002), *Republican Citizenship*, in Isin E. and Turner B. (eds.), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, London: 131-144.
- De Blasio E. (2014), *La democrazia digitale. Una piccola introduzione*, LUISS University Press, Roma.
- Delanty G. (2010), *Community*, Routledge, London & New York.
- Delanty G. (2002), *Communitarianism and Citizenship*, in Isin E. and Turner B. (eds.), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, London: 159-174.
- Delanty G. (2000), *Citizenship in a Global Age. Society, Culture, Politics*, Open University Press, Buckingham-Philadelphia.
- Delanty G. and Rumford C. (2005), *Rethinking Europe. Social Theory and the Implications of Europeanization*, Routledge, London-New York.
- De Sousa Santos B. (ed.) (2003), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Città aperta edizioni, Troina.
- Dogan M. (2005), *Political Mistrust and the Discrediting of Politicians*, Brill, Leiden.
- Donati P. (2000), *Cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari.
- Dower N. and Williams J. (eds.) (2002), *Global Citizenship. A Critical Reader*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Dryzek J.S., Honig B. and Phillips A. (eds.) (2006), *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford University Press, Oxford.
- Etzioni A. (1995), *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*, Crown, New York.
- Faulks K. (2000), *Citizenship*, Routledge, London and New York.
- Fung A. (2006), *Varieties of Participation in Complex Governance*, in «Public Administration Review», Vol. 66: 66-75.
- Googins B.K., Mirvis H. and Rochlin S.A. (2007), *Beyond Good Company. Next Generation Corporate Citizenship*, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Habermas J. (1992), *Morale, Diritto, Politica*, Einaudi, Torino.
- Heater D. (2004), *Citizenship. The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, Manchester University Press, Manchester.
- Holston J. and Appadurai A. (1999), *Cities and Citizenship*, Duke University Press, Durham.
- Isin E. (ed.) (2000), *Democracy, Citizenship and the Global City*, Routledge, London.
- Isin E. and Nielsen G. (eds.) (2008), *Acts of Citizenship*, Zed Books, London & New York.
- Isin E., Nyers P. and Turner B. (eds.) (2008), *Citizenship Between Past and Future*, Routledge, London and New York.
- Isin E. and Turner B. (eds.) (2002a), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, London.
- Isin E. and Turner B. (2002b), *Citizenship Studies: An Introduction*, in Isin E. and Turner B. (eds.), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, London: 1-10.
- Isin E. and Turner B. (2008), *Investigating Citizenship: An Agenda for Citizenship Studies*, in Isin E., Nyers P. and Turner B. (eds.), *Citizenship Between Past and Future*, Routledge, London and New York: 5-17.

- Kostakopoulou D. (2010), *Introduction*, in Van Oers R., Ersbøll E. and Kostakopoulou D. (eds.) (2010), *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Martinus Nijhof, Leiden: 1-24.
- Kuhn T.S. (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kymlicka W. (1999), *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, New York.
- Kymlicka W. (2012), *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*, Transatlantic Council of Migration, paper.
- Kymlicka W. and Norman W. (eds.) (2003), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Oxford-New York.
- Lazar S. (ed.) (2013a), *The Anthropology of Citizenship. A Reader*, Wiley Blackwell, Chichester.
- Lazar S. (2013b), *Introduction*, in Lazar S. (ed.) (2013a), *The Anthropology of Citizenship. A Reader*, Wiley Blackwell, Chichester: 1-22.
- Linklater A. (1998), *Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State*, in Archibugi D., Held D. and Kohler M. (eds.), *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Stanford University Press, Stanford: 113-137
- Lister R. (2008), *Inclusive Citizenship: Realizing the Potential*, in Isin E., Nyers P. and Turner B. (eds.), *Citizenship Between Past and Future*, Routledge, London and New York: 48-60.
- Lister R. (2003), *Citizenship. Feminist Perspectives*, Palgrave Macmillan, Houndmills-New York.
- Magnette P. (2005), *Citizenship: the History of an Idea*, ECPR Press, Colchester.
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Marx K. (1978), *On the Jewish Question*, in *The Marx-Engels Reader*, edited by Robert Tucker, Norton & Company, New York: 26-46 [1844].
- Migdal J. (ed.) (2004a), *Boundaries and Belonging. States and Societies in the Struggle to Shape Identities and Local Practices*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Migdal J. (2004b), *Maps and Virtual Checkpoints: Struggles to Construct and Maintain State and Social Boundaries*, in Migdal J. (ed.), *Boundaries and Belonging. States and Societies in the Struggle to Shape Identities and Local Practices*, Cambridge University Press, Cambridge: 3-26.
- Moro G. (2009), *Cittadini in Europa. L'attivismo civico e l'esperimento democratico comunitario*, Carocci, Roma [English edition: *Citizens in Europe. Civic Activism and the Community Democratic Experiment*, Springer, New York, 2012]
- Moro G. (2013a), *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Carocci, Roma.
- Moro G. (2013b), *Impossibile ma vero, vero ma impossibile. La questione della rappresentanza dei gruppi di interesse civico*, in «Meridiana», vol. 77: 115-144,
- Moro G. (2015a), *I fenomeni migratori e il paradigma della cittadinanza democratica*, in Cipollone G. (ed.), *La sfida delle migrazioni: rischi e opportunità*, Gangemi, Roma: 123-140.
- Moro G. (2015b), *In Search of Political Participation*, in Barrett M. and Zani B. (eds.), *Political and Civic Engagement. Multidisciplinary Perspectives*, Routledge, London: 499-511.

- Mossberger K., Tolbert C.J. and McNeal R.S. (2008), *Digital Citizenship. The Internet, Society, and Participation*, The MIT Press, Cambridge-London.
- Nyers P. (2008), *Introduction: Why Citizenship Studies?*, in Isin E., Nyers P. and Turner B. (eds.), *Citizenship Between Past and Future*, Routledge, London and New York: 1-4.
- Oldfield A. (1990), *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World*, Routledge, New York
- Ong A. (2013), *Cultural Citizenship as Subject-Making. Immigrants Negotiate Racial and Cultural Boundaries in the United States*, 1996, in Lazar S. (ed.), *The Anthropology of Citizenship. A Reader*, Wiley Blackwell, Chichester: 79-92
- Ong A. (2008), *Please Stay: Pied-a-Terre Subjects in the Megacity*, in Isin E., Nyers P. and Turner B. (eds.), *Citizenship Between Past and Future*, Routledge, London and New York: 81-91.
- Ong A. (2003), *Buddha is Hiding: Refugees, Citizenship, the New America*, University of California Press, Berkeley
- Peled Y. (2008), *Towards a Post-Citizenship Society? A Report from the Front*, in Isin E., Nyers P. and Turner B. (eds.), *Citizenship Between Past and Future*, Routledge, London and New York: 92-101.
- Pies I. and Kolowski P. (eds.) (2011), *Corporate Citizenship and New Governance. The Political Role of Corporations*, Springer, Dordrecht.
- Pettit P. (1997), *Republicanism*, Oxford University Press, Oxford
- Putnam R. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York .
- Raniolo F. (2007), *La partecipazione politica*, il Mulino, Bologna.
- Sassen S. (1998), *Globalization and Its Discontents. Essays on the New Mobility of People and Money*, New Press, New York.
- Saward M. (2006), *Democracy and Citizenship: Expanding Domains*, in Dryzek J.S., Honig B. and Phillips A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford University Press, Oxford: 400-421.
- Schuck P. (2002), *Republican Citizenship*, in Isin E. and Turner B. (eds.), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, London: 145-158.
- Schudson M. (2002), *The Good Citizen. A History of American Civic Life*, Harvard University Press, Cambridge-London.
- Shafir G. (ed.) (1998), *The Citizenship Debates*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Siim B. (2000), *Gender and Citizenship*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Schmidt V., Thatcher M. (eds.) (2013), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Smith L.P. and Guarnizo L.E. (2009), *Global Mobility, Shifting Borders and Urban Citizenship*, in «Journal of Economic and Social Geography», 100 (5): 610-662.
- Snow D.A., Della Porta D., Klandermans B. and MacAdam D. (eds.) (2013), *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, Wiley-Blackwell, Hoboken.
- Sorice M. (2014), *I media e la democrazia*, Carocci, Roma.
- Soysal Y.N. (1994), *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, The University of Chicago Press, Chicago.

- Tangen D. and Thoresen V.W. (eds.) (2005), *Taking Responsibility, Conference of The Consumer Citizenship Network Proceedings*, Bratislava 2005, paper.
- Taylor G. (2010), *The New Political Sociology. Power, Ideology and Identity in an Age of Complexity*, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Trentmann F. (2004), *Citizenship and Consumption*, in «Journal of Consumer Culture», 7 (2): 147-158.
- Turner B. (ed.) (1994a), *Citizenship and Social Theory*, Sage, London.
- Turner B. (1994b), *Contemporary Problems in the Theory of Citizenship*, in Turner B. (ed.), *Citizenship and Social Theory*, Sage, London: 1-18.
- Urbinati N. and Warren M.E. (2008), *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*, in «Annual Review of Political Science», Vol. 11: 387-412
- Van Oers R., Ersbøll E. and Kostakopoulou D. (eds.) (2010), *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Martinus Nijhof, Leiden.
- Warren M.E. and Castiglione D. (2004), *The Transformation of Democratic Representation*, in «Democracy and Society», 2 (1).
- Wiener A. (1998), *'European' Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State*, Westview Press, Boulder.
- Young I.M. (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- Zanfrini L. (2007), *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nelle società dell'immigrazione*, Laterza, Roma-Bari.
- Zadek S. (2007), *The Civil Corporation. The New Economy of Corporate Citizenship*, Earthscan, London.
- Zolo D. (ed.) (1994a), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari.
- Zolo D. (1994b), *La strategia della cittadinanza*, in Zolo D. (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari: 3-46.



# On the Social Morphogenesis of Citizenship: A Relational Approach

*Pierpaolo Donati*

*The paper deals with the issue of the mutations in citizenship as they emerge from the crisis of the nation-state and the speeding up of the globalization processes. Within modernity, nation-states have put peculiar socio-cultural identities and larger solidarities in deep conflict, so that no real common citizenship could be achieved. With the advent of globalization and multiculturalism, we witness the fading away of statist citizenship due to a multiplicity of factors. By resorting to the morphogenetic approach, the author tries to explain why and how a transmodern (societal) citizenship is emerging, which changes the old forms of citizenship. The new forms of citizenship stem from civil society rather than from the nation-state. New interdependences and links between 'local' identities and 'broader' solidarities are building up a post-lib/lab citizenship, based upon unprecedented relational practices in dealing with social issues. The morphogenetic processes generate different modalities of configuring citizenship in different contexts. From a sociological viewpoint, a new societal semantics is emerging, according to which citizenship becomes a complex of rights and duties not only of individuals but also of social groups capable of reconciling self-management practices and collective goals. The name of this new game is societal citizenship, one that promotes civil and social autonomies through which citizenship can be pursued as a relational good.*

## **The issue: citizenship after modernity**

Citizenship is in flux, challenged by shifting boundaries of the nation-states and innovative forms of political action. Apparently, we witness both a contraction and an expansion of what it means to be a citizen. My purpose is to explain why and how this seeming contradiction is emerging and put forward the argument that a transmodern (societal) citizenship is currently springing from a nascent global civil society rather than from the nation-state. New forms of interdependences and links between 'local' identities and 'broader' solidarities are building up a *post-lib/lab* citizenship<sup>1</sup>, which stems from adap-

<sup>1</sup> As it will be clarified in the whole paper, by *lib/lab* I mean the compromise between liberal and labour (socialist) ideologies, or between capitalist market and political democracy. The lib/

tive forms of learning new relational practices in dealing with social issues where citizenship rights and obligations are involved. From a sociological point of view, may be that a new societal semantics is emerging, according to which citizenship becomes a complex of rights and duties not only of individuals but also of social groups, arranging civic life into a number of social autonomies capable of reconciling collective goals and self-management practices, solidarity and identity issues. This is the new challenge for citizenship in an *after-* (or *trans*) modern world<sup>2</sup>. I claim that the name of this new game is «societal citizenship» or citizenship of social autonomies. In a way, I would like to argue that, on the door of what I call after-modern society, there is written something which closely resembles what Augustine of Hippo hoped for long time ago: «Therefore let each one question himself as to what he loves: and he shall find of which city he is a citizen»<sup>3</sup>.

There is no doubt that the modern concept of (national) citizenship, as it relates to the modern idea of nation-state, is experiencing a period of great instability and change. The reasons do not so much lie in democracy itself, as a form of government (the political institutions of representation not being usually involved), as in the socio-political national institutions of citizenship, i.e. all institutions responsible for granting what are commonly referred to ‘as rights of citizenship’.

The underlying reasons are indeed very complex and stem from within as well as outside the national political system. A discussion of all these factors, their interrelations and their outcomes falls outside the scope of this paper. I shall only point out that one should never forget that democracy and citizenship, albeit they are different concepts and institutions – are indeed very closely interrelated, as they originate from the same cultural fabric. If the democracy/citizenship relation is to survive, the prevailing culture is required to have democratic (progressive) rather than undemocratic (regressive) characteristics (Alexander 1998), as far as both the representative institutions and the citizens’ rights are concerned.

The crisis of the democracy/citizenship relation at the national level essentially results from some changes that have been introduced into the (overall) cultural environment of politics by the process of globalisation. As Ong (2006) reminds us, today mutations in citizenship are crystallized in an ever-shifting

lab configuration of citizenship is based upon the idea that human emancipation is an optimum combination (hybridization) of liberal freedom and socialist equality.

<sup>2</sup> In my language, *after*-modern is different from *post*-modern in so far as ‘after’ means a deep/sweeping discontinuity with modernity, while ‘post’ is usually understood as a radicalization of modernity or late modernity (Donati 2011).

<sup>3</sup> «Interroget ergo se quisque quid amet, et inveniet unde sit civis» (*Enarrationes in psalmos* 64, 2).

landscape shaped by the flows of markets, technologies, and populations. We are moving beyond the citizenship-versus-statelessness model. First, the elements of citizenship (rights, entitlements, etc.) are becoming disarticulated from each other, and becoming re-articulated with universalizing criteria of neoliberalism and human rights. Our societies lose the normative orientation to a common good, but, on the other side, new relational goods in 'global associational spheres' become possible. Such 'global assemblages' define zones of political entitlements and claims. Second, the space of the 'assemblage', rather than the national terrain, becomes the site for political mobilizations by diverse groups in motion. In the EU zone, unregulated markets and migrant flows challenge liberal citizenship. In Asian zones, foreigners who display self-enterprising *savoir faire* gain rights and benefits of citizenship. In camps of the disenfranchised or displaced, sheer survival becomes the ground for political claims. Thus, particular constellations shape specific problems and resolutions to questions of contemporary living, further disarticulating and deterritorializing aspects of citizenship. In short, «instead of all citizens enjoying a unified bundle of citizenship rights, we have a shifting political landscape in which heterogeneous populations claim diverse rights and benefits associated with citizenship, as well as universalizing criteria of neoliberal norms or human rights» (Ong 2006: 499-500).

These processes seem to generate a huge change, quite often a fragmentation, of what we are used to call 'modern citizenship' – with reference to the classical work by Thomas H. Marshall (1950). Have we reached the end of the modern conception of citizenship? In this paper I would like to support the thesis that this is precisely the case.

Many wonder if an expanding development of the modern state citizenship is still possible. If so, how? If not, why? And, most importantly, what alternatives are there?

In the USA, whenever a new President is elected, the whole concept of citizenship is renewed together with the Union Government. Renewal takes place under the banner of consistent change, and therefore the American nation manages to strengthen its identity, both in terms of democracy and citizenship. The American ethos of citizenship seems to be strong and firm – as testified by the reaction to the Watergate affair (Alexander 1989). But is it evident an increasing difficulty in meeting the requests of citizenship rights by immigrants and cultural and ethnic minorities.

In the European countries the difficulties are even greater, since national identity and citizenship have been so far weaker and more unstable than in the USA, as a result of peculiar and complex historical reasons. In European nations, the state plays a more crucial role vis-à-vis civil society, so that,

whenever a state crisis develops, the whole idea of citizenship is questioned. European citizenship appears to be stuck in a more serious deadlock than the American, due to an internal deep lack of solidarity among the member states and to external pressures (Haller 2010-2012).

The issue on the table is the following: will the present crisis of citizenship lead to its revival or its regression or to what else? Whatever the outcome, one thing is for certain, even though not everybody seems to realize it: the times of modern continuity are over, at least in the sense that any linear progress in the sociological complex of modern citizenship is at stake. We are witnessing the emergence of the post-modern citizenship. How should this be interpreted?

There are different opinions. Some believe that, in spite of the current fluctuations, the basic institutions of modern citizenship can be preserved and even developed, provided that one can stick at a concept of citizenship based on a strong, or inclusive, core of emancipation rights. Others feel that citizenship should be deprived of any juridical connotation, to become a question of freedom to 'disagree' within a political system. Others highlight the difficulties, but also the need to include cultural (even traditional ascriptive) differences into the citizenship institutions. Others finally suggest that the values embedded into the concept of citizenship should be given a new, more general meaning, as a common good or as a right of universal sharing.

Whatever the speculations and proposals to successfully overcome the current crisis, they all seem to me to bring the culture of citizenship beyond the *statist code* to what I call a *societal code of citizenship*, i.e. citizenship as an expression of civil society rather than of the state, or political-administrative system, which nevertheless will still be there as one of the dimensions in the «complex of citizenship» (Donati 2000). In what follows, I will try to explain what this statement can mean.

### *Beyond the lib/lab citizenship*

Typical modern citizenship, with its liberal and socialist character, has been no doubt a remarkable breakthrough, exerting an enormous impact on social life. It allowed to free human energies, that were previously restrained by ascriptive ties, and thus to build an open society, which could at the same time maintain and, indeed, increase freedom and equality (Turner 1986: 134-136). Although this breakthrough may also be defined as a vehicle of social differentiation (as systemic functionalists argue), it is beyond question that it came into being as a result of an intentional, voluntary historical action, promoted and carried through by cultural and social movements driven by the idea of human emancipation.

In the most modernized countries, after the second world war, we have witnessed an unprecedented blossom of social (welfare) rights and especially civil freedoms. The concerns about social equality have in most cases tempered the asymmetrical effects of liberal freedoms and ensured that large crowds of ordinary people could have access to social goods. Partly or totally following Marshall's well-known assumptions, many authors have emphasized that the modern Western citizenship developed the social rights of equality in the framework of civil and political freedoms. Whatever the kind and the extent of the interactions between these various rights (or dimensions of the concept of citizenship), the main question that, after Marshall, remains deeply controversial is whether our contemporary society should only expect a progressive development – in number and contents – of the typical 'modern' rights (assuming that modernity is an 'incomplete project' that need be completed) or whether in today's society the conventional rights of citizenship should be questioned, as they show considerable inconsistencies or even dramatic changes. What I will underline in the following sections is that these inconsistencies and changes relate to the human environment that falls outside the scopes of law and politics.

The history of the last few decades have provided two main answers to the above question: the marxist and the lib/lab movements. The former has failed after a period of relative effervescence. The latter, on the contrary, has been very successful. To what extent and how well it can embody and even guide the future historical course to the after-modern era remains an open question. Let us briefly comment upon these two conception of citizenship.

(a) Generally speaking, the Marxist concept has been, and still is, based on the idea that modern (i.e. bourgeois) citizenship is predominantly meant as a solution to the social problems caused by capitalism. It is a superstructure pursuing the goal – partly intentionally, partly mechanically (as a result of an evolutionistic logic) – of freeing mankind from repression and exploitation of any kind, but with a 'false conscience'. For all marxist theories, as far as capitalism is the dominant form of economy, citizenship cannot be but a means to a temporary emancipation, which is doomed to stay incomplete till the advent of communism, i.e. until the economic system as a whole is socialized. Rights are conceived as social achievements to be obtained by force – either physical force, as was the case with the early communist countries, or the force of opinion and political votes in the most democratic systems. Their function is to identify collective needs to be satisfied. For the marxist orthodoxy, the question of rights is ideologically bourgeois in character. In principle, in the communist social arrangement rights – both as agreements and as contingent historical-social constraints – should no longer be necessary.

Revisionist systems, on the contrary, recognise citizenship as being a somewhat independent entity, as the expression of an absolutely necessary self-con-

tained reality that cannot be reduced to a mere gimmick to conceal inequalities between social classes.

In this particular configuration, the neo-marxist thought changes considerably, in that it admits that social inequality may appear in a large variety of forms and stems from many sources (especially cultural) that are comparatively independent of the purely economic foundations of society. Ambiguities, however, are not thereby removed. Instead of having the various spheres of life treated differently, eventually politics (and in particular system politics *against* market) always prevails.

No one of course would deny that some historical movements inspired by the marxist doctrine played a major role in acquiring the rights of citizenship for the lower classes and the underprivileged social groups (women, poor, immigrants, etc.).

(b) The lib/lab movement, on the contrary, conceives of citizenship as a collection of individual rights which are designed to produce a pluralistic society. A lecture by Ralf Dahrendorf (1994) well clarifies the lib/lab idea of citizenship from the viewpoint of its sociological nature.

Dahrendorf's lib/lab conception can be summarized as follows. Citizenship is an extension of rights by the political (national or supra-national) institutions to the benefit of social classes that cannot afford to enjoy the goods produced in a free market, through the creation of new opportunities for them to have access to these goods. Even though the so-called underclass accounted for just 5% of the whole population, the rest could not live at peace if it knew that some members of the community do not enjoy the fundamental rights for their survival. Who can ensure this right of citizenship? According to Dahrendorf, the provider of this right, and of its progress, must be 'someone' who will take the place of the bourgeois upper class of the early modern times. New enlightened economic and political élites, in replacement of the old liberal middle-class, should, on the one hand, increase the supply of market goods and, on the other, to expand the rights of access to them to include larger and larger segments of the population and, eventually, the whole of it. How this should occur is not made clear. What is certain is that his idea of citizenship does not dispel the doubts that this is the ruling class' tactic for keeping the reins of government in its hands. Dahrendorf's conception falls within the élitist current of thought: on the one hand, an economic élite ensures that economic goods are available and, on the other, a political élite which, operating from within institutions through the political parties that rule the country based on democratic principles, ensures that increasingly large groups of people may have unconditional access to these goods.

In actual practices, according to Dahrendorf's lib/lab approach, citizenship is the result of a political system that gradually strengthens the balance of provisions from the market and entitlements by the State. In his view, in

the '50s and '60s this combination worked well (based on Keynes' model) and then in the '70s got stuck. In his opinion, the '80s witnessed a rise on the supply side (provisions of the supply side economy) and a decline in many entitlements (a great deal of universalistic entitlements were banned, not only those associated with a welfare system). Supposedly, the same trend went on during the '90s and early 2000s.

What is praiseworthy about this scheme is that citizenship is seen as a way to redistributive equality. However, it is also marred by many blatant limitations, especially of a sociological nature.

(a) In the lib/lab approach, society consists of intertwined economic and political interests, the rest is negligible in terms of citizenship and belongs to the private sphere. The European Union is criticized for giving provisions only, and no entitlements, thereby remaining purely economic in character and not developing the rights of citizenship. Of course, this is even more actual for the USA. This is all very well, but this approach, far from evaluating the social and cultural aspects, as it should, completely overlooks them. Cultural differences, in particular those shaping regional and national identities, are viewed by Dahrendorf only as hindering citizenship. Cultural features, including religious and ethnic ones, have no citizenship.

(b) In this approach no alternative exists to a citizenship that results from the combination of liberalism and socialism. According to Dahrendorf, the political power has only one duty to discharge, i.e. to ensure, at the same time, freedom and equality in having access to the citizenship entitlements against the background of one prerequisite and promise: freedom vs. system. Social solidarity does not come into play either as the basis for the democratic consensus that should promote the expansion and maintenance of entitlements or as a claim to citizenship in solidarity-oriented social forms.

(c) In the lib/lab approach, citizenship, by its unconditional definition, causes citizens to be 'recipients'. One implication is that citizenship then is enjoyed as a gracious grant, even though entitlements are given as rights and not as discretionary bonuses. This implies that nothing is said about the relationship of reciprocity, and therefore of duties on the part of the recipients. It is apparent that, as a rule, citizenship entails duties (such as taxes), but in Dahrendorf's approach duties are unrelated to rights and may also be lacking (for instance in certain groups of outcasts who are supposed to have nothing to give society). In this approach, the very fact that citizenship is regarded as a mere status-giving entity implies that socially weak people are considered unable to have any socially relevant relations with others.

When confronted with this approach, one should ask oneself whether, based on these assumptions, a concept of citizenship that fits also complex

globalized societies can be developed. To my mind, there are deep cracks in the three above-mentioned assumptions. They can be pointed out as follows.

(a) What falls outside the dual concept of State and market is not unimportant with regard to citizenship, is not simply something ‘private’, but actually comprises elements that are vital to the very essence of citizenship. Who ever said that achieving a comprehensive citizenship means to level down all cultural differences (i.e. differences of identity) existing outside the market and the political spheres? It is a common slogan – as Dahrendorf claims – that citizenship will never be complete until it becomes worldwide in scope. This statement can hardly be disproved in theory, although in practice the necessary inferences are hardly ever drawn from it. The question, however, is of a different nature: one should rather wonder whether moving from the citizenship of a town/municipality to the citizenship of a nation-state and to that of supra-national communities (such as the European Union) up to a world citizenship may be possible only as long as primary identities are removed. Conversely, if one is to trust empirical research, one must concede that the present crisis of citizenship is precisely brought about by its inability to meet with the requirements of a multicultural society, i.e. from social-cultural identities that stem from outside the state/market areas. Multiculturalism is a challenge to the typical lib/lab citizenship. It requires what I call a «relational reason» if we want to recognize the cultural differences and give them a place in the complex of citizenship (Donati 2009).

(b) Citizenship as a question of balancing out freedom (requirements against the system) and equality (as an expedient value for the purpose of expanding the number of freedoms) is unconcerned with the problems of social adjustment that this very approach gives rise to, especially in late modern societies. There is no need to go to such an extreme as to be haunted by the problem of social order – as someone overcritically claims – to appreciate that, owing to its very mode of operation, the combination of freedom and equality, as is advocated by the lib/lab conception, causes huge social problems. These arise from the restriction of (limited or enlarged) reciprocity resulting from an improper usage of trade and political codes in social settings other than commercial or political. While acknowledging that planning (like any other system based on preceptorial programmes) provides no adequate regulatory solution; it is apparent that the lib/lab combination says virtually nothing about the problems of the global regulation of today’s social systems.

(c) Citizenship, conceived and implemented as an unconditional standard entitlement, carries the problem of the lack of reciprocity in expectations and behaviours that govern the relations between individuals and the state as well as between individual citizens. This concept of citizenship may easily deterio-



rate into welfare statism and, ultimately, entirely rest on the resources available to the upper classes to face the ups and downs of business cycles.

After all, lib/lab thinkers do not appear to have a deep understanding of the historical inconsistencies that developed since the '80s-'90s. They did not actually understand why the lib/lab configuration of the welfare state was structurally (and not temporarily) undermined by intrinsic reasons that were, and still are, dependent on the malfunctioning and fallacies of the market/state compromise. Moreover, the lib/lab thinkers have failed to grasp the meaning of regional claims to redraw the national citizenship in many countries, that they labelled – in Dahrendorf's definition – as 'tribal' re-occurrences, rather than as expressions of community cultures that, in a given area, try to re-define the relation between universal and particular values. And what is more, lib/lab thinkers provide no suggestions as to how rights (entitlements) can be further extended and enlarged in the event that, after having carried tax systems to an extreme, tax levying should be reduced (as it has happened in recent years in Scandinavian countries).

More generally, lib/lab thinkers failed to understand that the concept of modern citizenship as production of wealth through the market and subsequent redistribution via entitlements, by means of universalistic centralized mechanics, is over. Regarding the development of citizenship as a sheer extension of the public welfare state amounts to moulding society according to a panoptic form of systemic control, which, far from solving a multitude of social problems, actually gives rise to a host of unintentional perverse effects.

In addition: where is the «enlightened élite», advocated by Dahrendorf, that should promote the social progress of the fringe groups (the underprivileged, illegal immigrants, drop-outs, etc.) to be found? Then, how can one be sure that the principle of citizenship as a mere expansion of entitlements may still work, should expectations and claims increase? Or if severe economic structural or temporary junctures exist? And what about the new migrants? As for them, is it only a question of granting or denying a universalistic and unconditional citizenship or can other intermediate solutions exist, that are particularly suited to handle provisional situations or instances of transit through a country? Unfortunately, Dahrendorf cannot answer all these questions.

Failing a sufficiently complex picture, the lib/lab vision is unable to give useful suggestion on how to meet the major challenges citizenship is currently confronted with. They do not seem to realize that the new social evils are not linked to an unequal access to the market supplies due to political constraints, but rather in the unresolved issue of a good socio-cultural integration and in an increasing malfunctioning of the correlations between system and social integration (Archer 1996) within the new globalization processes.

*Redefining citizenship as the social relation linking the subjects of a political community*

So far, citizenship has been defined as a collection of rights and duties of individual and collective subjects towards the political community which they belong to, whereas the political community has been basically identified with the nation-state. However, the political community can no longer be identified only with the national political system. The aggregate of rights and duties changes with the meaning of what is a 'political community'.

What is the sociological nature of this aggregate? It is an assemblage of *political subjects' mutual expectations*, the citizens, on the one hand, and institutions representing and forming the political community, on the other. This assemblage must be shaped according to the values and rules that govern the institutions and procedures related to citizenship. What does this 'shape' look like? It is a link between rights and duties that must be given a sociological meaning.

A right of citizenship is usually thought of as the actual opportunity to have one's expectations fulfilled or to demand services as citizens (i.e. as members of the same political body). Speaking of social rights, welfare services are actually 'owed' to citizens (Parker 1975). In this configuration, however, the right of citizenship does not reveal its 'relational content': on what account should one be entitled to or demand something? Just on the account of an ascribed status? But, in a complex society, there is not such thing as an ascribed status. In this kind of society, even the citizen's status must be reconsidered based on relational criteria. The same applies for duties. As a rule, a citizenship-related duty is regarded as the obligation to provide whatever the political community, through its legitimate institutions, may ask of citizens for the good of the whole community. But who are these institutions but the very same citizens who are responsible for running them?

In short, the aggregate of citizenship contains a pattern of mutual obligations among all those who, as citizens, bind (tie) one another through the political institutions. Reconsidering the contents of citizenship is then tantamount to reconsidering this relational pattern of mutual obligations.

The decline of citizenship can be given many different interpretations; basically, however, it has to do with the lack of an adequate balance, in terms of mutual exchange and meaningful functioning between the rights and duties of either party (citizens and institutions), since here too the theorem of double contingency will hold.

In other words, when asking for being entitled to rights, citizens must be aware of the duties that go with it. And public institutions, on their part, must clarify the gains and social costs of this trade-off – as Janowitz (1980) had

warned quite a long time ago. Citizenship can be thought of as a balanced relation between citizens and institutions: a dynamically balances, interactive (mutual), straightforward (frank) relationship that can be controlled within the scope considered. Many have emphasized that these features are becoming more and more elusive and unlikely.

Whether one sets (and envisions) this sort of relationship in an ancient polis, in the medieval city-state, in a city of the 19<sup>th</sup> century or in today's cities, the scenario will change completely. And one may wonder how this balance can be accomplished in a complex and globalized society. The answer that I propose is: societal citizenship. Let me explain what this configuration can mean.

In the lib/lab approach the question of the connections between rights and duties is not even raised, as this ideological strand does not think in terms of relations. A simplified approach was taken: private rights, on the one hand, and public duties on the other (according to a revised version of the well-known Mandeville's paradigm). In summary, concerning the question of the balance between the rights and the duties associated with citizenship, the lib/lab orientation claims that regulations are needed, which must be as consistent and centralized as possible, depending on the highest possible number of individual options<sup>4</sup>.

Everybody would then be entitled to take advantage of whatever is available, on the same footing as everybody else, so that similar needs would be fulfilled similarly, with no social, economic, political or racial groups being discriminated against.

Political decisions and public services must necessarily be centralized, i.e. in line with the philosophy and social practice of redistribution (meaning that resources are collected by a central unit, that re-allocate them to the periphery) according to political criteria.

This approach is tainted by severe limitations, because it is based on a (purely political) a priori definition of citizenship. It takes no notice of the existing differences in social arrangements and of the various circumstances and different relational contexts in and through which citizenship must be actually implemented.

Lawrence Mead's (1986) criticism can therefore be readily understood. He pointed out two main flaws in this approach. First of all, it takes it for granted that a big or large government must necessarily be better than a small one,

<sup>4</sup> To quote Julia Parker (1975: 145), appealing to the principles of citizenship to demand services or resources amounts to suggesting that individual standards of living must be defended through political decisions ensuring previously agreed levels of health or social services, education, income and so on, with complete disregard of the individual bargaining power.

which, in his opinion, is not the case. The second, and even more important, fault concerns the nature of the government: there are social policies that promote civilization and independence and others which, on the contrary, promote the lack of civilization and dependence. Now, Mead claims, the post-war welfare state plans, especially in North America, failed, not on account of their extent, but of their permissive style: they asked for nothing in return for the aid they granted (and still grant) to the individuals and the social groups concerned.

His charge is that a lib/lab policy pursues the goal of creating a society made up of average men, in which – as he contends – «no opposition exists between freedom and equality». Equality simply means freedom to be at the mercy of the charitable assistance provided by public institutions, which is contrary to the real meaning of «equal citizenship». In his opinion equality also involves common duties, in addition to rights.

Mead places particular emphasis on the educational role citizenship plays, and should play, as an assemblage of individual rights, but also of common duties that lib/lab policies tend to do away with. He suggests that the style of citizenship should be altered (i.e. made less permissive) through authoritative social policies setting minimum behaviour requirements to be entitled to rights. In other words, citizens should be asked to commit themselves to a reasonable social integration (or re-integration). This all means that, while by virtue of the principle of citizenship the state pledges to offer the needy all the necessary help, citizens should be urged by the same welfare-oriented legislation, regardless of whether a large or small government is in office, to give the community whatever is in their power to offer, and, in particular, their commitment to look for a job, to be adequately educated to be able to find one and not to trespass the law.

The empirical documentation provided by Mead leads us to conclude that the lib/lab concept of citizenship triggers a self-defeating way of thinking, which fails to offer any citizenship, in that it fails to recognise that rights and duties are forms of social relation, on the part of both citizens and institutions. A sustainable theory of citizenship must be able to produce and preserve a mutual balance between these relations.

Taking a step forward requires that at least three focal issues are dealt with, which instead were largely neglected by the lib/lab thinkers.

(a) Citizenship is undoubtedly the expression of a social contract, which, however, rests on non-contractual premises. In summary, citizenship consists of some elements, that are the products of interests, strategies and plays of power, and of others that represent non-negotiable objects. Lib/lab thinkers do appreciate this by word of mouth, but fail to get to the bottom of the problem, for this would imply a discussion on the rights of human beings and social groups, which fall outside their analysis and evaluation patterns.

(b) Citizenship for them is and will always be a question (assignment) resulting from the mutual exchange and interplay between the state and the market. As a consequence, what, in a society, is alien to the state-market interrelation is underestimated, or altogether disparaged. They regard social and cultural pluralism not as a basis and expression of citizenship, but rather as a mixed blessing, as a sort of constant threat to citizenship, and go so far as to consider, all in all, the third sector and the social private sector as something residual, as pure voluntarism, that in principle detracts from citizenship although it can be useful to solve many social issues (poverty, social emargination, etc.).

(c) The lib/lab idea of citizenship is and remains one of ‘donation’ of rights – agreed, deserved or gained as this may be. This requires that someone, whether a national state or a community of member states, is responsible for doling out (granting) these rights. However, in the late modern society the state is no longer the pillar and/or summit of citizenship. Today rights largely arise from outside the established state organization and the entitlements it grants under the positive law, and are instead associated with human beings and the social groups these form part of. This is now once again the core of the citizenship issue, as it used to be in the early modern times.

A novel approach to citizenship does require that these issues, absolutely post-Marshall, be addressed: citizenship becomes a new modality in which *homme et citoyen* can relate to each other, thus a new scenario arises. Either citizenship pays attention to human beings’ living conditions or is lost.

The question of citizenship beyond modernity so requires much more than a sheer implementation of the ‘89 principles. Modern citizenship can legitimately be viewed as a perfectible concept or an unfulfilled utopia. After-modern citizenship, however, must necessarily be something else: the question of how to deal with the living conditions of human beings as such, in situations of extreme diversity. It thus becomes a question of recognizing and handling dissimilarities and, as such, it undermines the very cultural foundations of democracy and rights. In summary, it is not only a matter of the different ways and means for implementing citizenship according to a historical continuity that is believed to be the only possible one.

In a complex society only through processes of adequate differentiation and spreading of citizenship-associated relations can problems be overcome. It is in this context that the theory of societal citizenship comes into play to provide answers (Donati 2000). This revises Tocqueville’s paradigm of liberal democracy, in that it introduces the concept of a (social) democracy deeply concerned with primary and secondary relations, which envisages and indeed promotes an associative, most competent and self-managed citizenship, in the

framework of a welfare state that ensures a smooth operation of the citizen's rights and duties through a relational management, which takes care of and coordinates social policies in a reflexive, non-monopolistic and non-residual manner (Donati 2015).

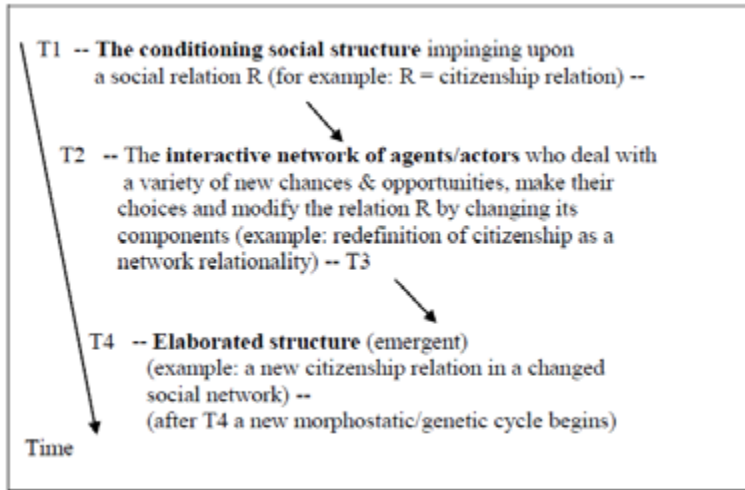
### *The social morphogenesis of citizenship*

My main argument is that what we are used to call 'classic' modern citizenship has been distinctive of an industrial society. It has survived well beyond the latter. It is in the so-called globalized societies that the complex of citizenship must face radical changes. In this new historical-social context, in order to understand the content, forms and procedures of citizenship, we need a new conceptual framework. I will refer to the «morphostatic/morphogenetic approach» (M/M) launched by Archer (1995) and developed by a team of scholars together with her (Archer 2013, 2014 and 2016).

The general scheme of the M/M paradigm is presented in figure 1. If we observe a certain social relation (as citizenship can be) existing at a given moment, time T1, and in a given empirical context, we can see that it is conditioned by a certain social structure (the term 'structure' is meant to include the various cultural, normative, political and economic dimensions of society). The social relation 'citizenship' is *embedded* into the social structure of that particular context. Like all social relations it is *agency-dependent*. Therefore, we can observe it in the way it is acted by actors (primary and corporate agents) over time, i.e. in the phase between time T2 and time T3. In this phase, the actors actualize the relation of citizenship by making choices and interacting among them, within the given opportunities and constraints. After this phase, at time T4, an elaborated structure emerges, that depends on how the previous networks of relations have been configured. These networks could reproduce the same starting form of citizenship, which means morphostasis, or they can generate a new one, morphogenesis.

If we apply this general scheme to the specific case of the lib/lab citizenship as the starting, conditioning structure (figure 2), since I assume that the lib/lab is the overall configuration of advanced societies, we can observe what follows.

At time T1, citizenship is configured according to a lib/lab structure. When the individual and collective actors have to actualize it (phase T2-T3), they have various options. They can accept or reject the definition of the situation, they can redefine their own demands for rights, they can elaborate new ways of pursuing what they think are their rights and combine them in different modes. Our age has been called «the age of rights», meaning that new

Figure 1 – *The morphostatic/morphogenetic process*

generations of rights are created again and again (Bobbio 1990). In my previous works, I have defined the complex of citizenship as a set of four types: civil rights (individual freedoms referred to the institutions of the public sphere as a market), political rights (referred to the electoral rights of political democracy), social rights (related to welfare and wellbeing), and human rights (referred to human relations) (Donati 2000). These rights of citizenship (and the related obligations) have a different dynamics in the different spheres of society. If we understand them in analytical terms, they can be defined and practiced in multiple ways not only in the political system, but also in the other spheres of society, i.e. in the economy, the educational system, families, voluntary associations, etc. Empirically, then, in each sphere of society, citizenship can be configured as a complex of rights and duties – usually written, at a very abstract level, on a Charter – that specifies the fundamental values, the situated goals, the means and instruments to pursue them, and the rules or norms for the organization and functioning of the procedures of implementation. The point is that all these components of citizenship *de facto* change over time, by interacting with each other.

In some cases, what changes first are fundamental values, because of a new interplay at the border between the previous values and the latent function of the cultural system (Donati 2011). Ever new human rights emerge, which ask for inclusion into the complex of citizenship. For instance, take the legal rights to change one's own gender identity, with or without changing one's body connotations, which is now recognized in European countries. As a consequence, all the other dimensions of the citizenship complex come to be

redefined. In this example, what changes is the complex of rights concerning the couple and family relationships. In other cases, what changes first is the availability of new technologies, which create a new citizenship right, what is now called digital citizenship: i.e. the equal access to internet as a fundamental right for all citizens.

To put it bluntly, there are three main paths through which the morphostatic/morphogenetic processes can proceed (central part of figure 2):

(a) the actors are confined to reproduce the existing complex of citizenship as it is fixed in the lib/lab conditioning structure (bound morphogenesis); this does not mean that there is no change at all, but, instead, that changes occur within the lib/lab structure (by changing the balance between freedom and equality, i.e. between market provisions and state entitlements);

(b) the actors disengage from the constraints and limitations of the conditioning structure, look for other opportunities, and create networks of interactions – including forms of partnership – in which they elaborate a new complex of citizenship that does not have any pre-ordered arrangement, by being accidental, odd, or even chaotic (morphogenesis unbound);

(c) the actors create networks of relations that operate through some sort of relational steering: in this case, I talk of «relational morphogenesis» in so far as the generation of new forms of citizenship is pursued by giving priority to the relational rights of citizenship; by «relational rights» I mean the rights inherent in the human relations, not in the individuals as such; it is in this case that the new rights of citizenship elaborated by and for collective subjects emerge; these rights are concerned with the production of common goods as relational goods (Donati and Archer 2015: 198-228).

Along these three paths, the lib/lab citizenship can be confirmed or undergo constant changes. It will be too long to examine all these possibilities. What I want to emphasize is that, in the phase T2-T3, fewer and fewer actors manage to combine freedom and equality as the lib/lab conditioning structure would like to. Therefore, alternative forms of elaboration and regulation of citizenship rights spring up. And this happens at all territorial levels of society, from neighborhoods to the cities, to the regions and state, right up to the supranational organizations and transnational networks. One speaks, for example, of civic citizenship in the social streets, corporate citizenship, hybrid forms of public-private governments, multinational forms of citizenship through transfers between governments, and other forms of regulations of rights and duties pertaining to what we are used to call citizenship (Teubner 1993).

The structure that emerges at time T4 is the product of these different paths of stability or change. The relation of citizenship can become configured in different modes:



(a) in the case of morphostasis, the interactions of phase T2-T3 regenerate the initial social structure of the lib/lab citizenship, which does not mean that there are no changes at all, change can occur within the double bind of the lib/lab structure;

(b) the interactions of phase T2-T3 produce social structures with anomic citizenship (fragmented citizenship without generalized standards), e.g. in situations of anarcho-capitalism;

(c) the interactions of phase T2-T3 produce social structures endowed with a relational citizenship, i.e. social norms centered on the nexus between freedom and responsibility and aimed at promoting the sociability of social networks by sustaining the qualities and specific causal properties of their specific relations.

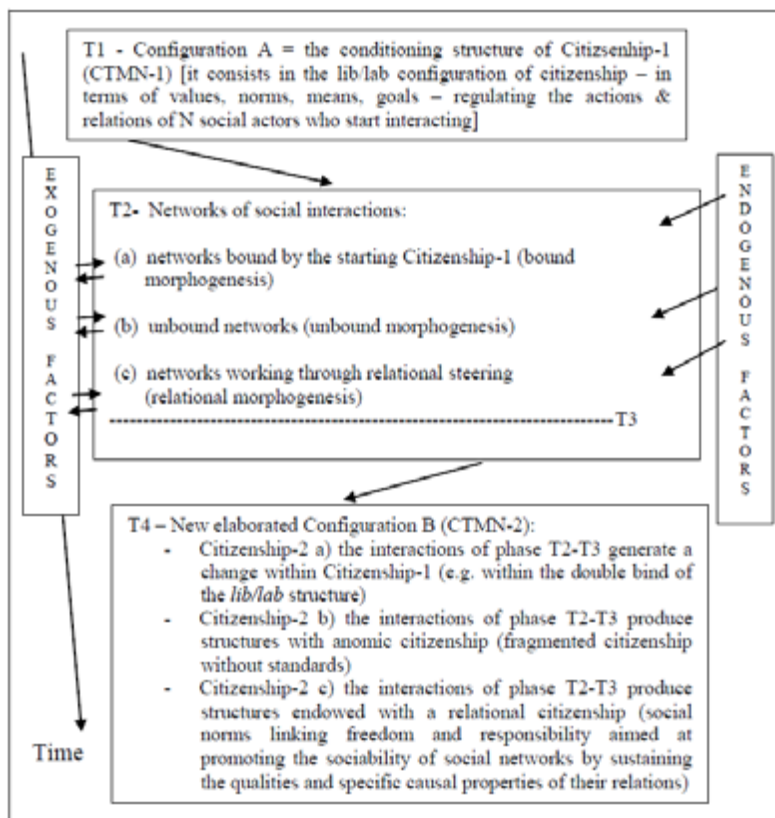
As Hulgård (2015) has rightly observed, what is at stake is a new perspective on the relations between civil society and the state. The new citizenship must rely upon relational goods, co-production and societarian networks, within a societal configuration in which the state can and must play a role of support to a vibrant civil society. In a way, the model presented here for the study of how citizenship is changing in advanced societies refers to those social innovations which have been labelled «associational democracy» (Hirst 1994), «welfare community» (Rodger 2000), and in similar other ways. They can be conceptualized by referring to a general theory of a «relational society» (Donati 2011).

In respect to Zincone's theory (1992), I wish to underline the need to go beyond the conventional dichotomy between forms of citizenship that are universalistic or particularistic. In her analyses, universal forms of citizenship are statist by definition, while particularistic forms of citizenship are called 'societal' in so far as they are described as an essential tool to withhold or grant peculiar and private privileges<sup>5</sup>. It is for this reason that, above and beyond the historical investigation, her approach remains lib/lab in character. She suggests that democracy can continuously improve if and insofar as it manages to expand in number and magnitude the existing rights of a statist citizenship and accord them to increasingly wider groups of social drop-outs. But, from the viewpoint of relational sociology, there are many other possibilities, other chances and ways out of the morphogenetic processes.

When confronted with the limits and aporias of the normative lib/lab philosophy, it becomes imperative to understand which empirical types of citi-

<sup>5</sup> «In its extreme form the societal system is one in which the most powerful social groups (ethnic and religious majorities, the pick of the manual workers, businessmen etc.) control and take advantage of the state to preserve and add to their privileges» (Zincone 1992: 82).

Figure 2 – *The different paths of the social morphogenesis of citizenship from a relational perspective (as it emerges in late modernity) (in a cycle T1-T4)*



zanship can emerge in the different contexts. Figure 3 depicts four possible types, depending on how, in the intermediary phase T2-T3 of the morphogenetic process, the primary and corporate actors will interact and configure the complex of citizenship.

The typology is built upon two distinctions: the types of actor's stances (demands for new rights) and the degree of autonomy of those who are entitled to the rights and duties of citizenship *as a social relation linking the members of a political community*.

If we conceive of modern citizenship as a progressive sequence of entitlements that embodies the concept and the practical implementation of the transition from authoritarian systems to democracy (or indeed democracies), even though this transition is neither taken for granted nor irreversible, the final outcome of the morphogenetic process, in the long run, can be foreseen in terms of six ideal types.

Figure 3 – A typology of the possible outcomes in the forms of citizenship, as a result of the morphogenetic processes affecting it as a social relation

		Autonomy of those entitled to rights	
		Weak (governmental models)	Strong (societal models)
Actors' demands for new rights	Particularistic demands	Fragmented state citizenship	Corporative societal citizenship
	Relational or societarian demands	Civic forms of citizenship regulated by the political system	Societarian or associational forms of citizenship in a 'plural' and 'relational' political system promoting social autonomies
	Generalized demands	Centralized state citizenship	Civil constitutions (societal constitutionalism)

If we read figure 3, by column, we find three kinds of citizenship which can be labelled 'governmental models' since the rights are recognized and regulated by the state or political system, and the 'societal models', where, on the opposite, the rights recognized and regulated by corporations, civil associations or civil constitutions. The latter have been described by Teubner (2012).

If we read figure 3, by row, we find the specificities of these forms according to the way in which the kind of actors' demands for new rights and the degree of autonomy of those entitled to rights can be combined:

- (a) particularistic demands for new rights, when associated with a weak autonomy, configure a fragmentate state citizenship, while, when associated with a strong autonomy, configure a corporative societal citizenship;
- (b) generalized demands for new rights, when associated with a weak autonomy, configure a centralized state citizenship, while, when associated with a strong autonomy, configure a kind of citizenship stemming from what has been called 'societal constitutionalism';
- (c) relational or societarian demands for new rights, when associated with a weak autonomy, configure civic forms of citizenship regulated by the political system, while, when associated with a strong autonomy, configure societarian or associational forms of citizenship in a 'plural' and 'relational' political system promoting social autonomies.

In order to better understand the very many implications inherent in this conceptualization of citizenship, I wish to emphasize one of them which is fundamental to me. This is the fact that the old distinction right/left in

the political system has lost its significance (Giddens 1994), although not its function as it has been pointed out by Luhmann (1981 and 2002). In terms of substantial or 'deep' citizenship (Clarke 1996), the right/left binary code is replaced by the distinction between human and non-human. There are many reasons why a complex, globalized society cannot develop its multiple forms of citizenship being based upon the political right/left distinction as the guiding distinction for the citizenship complex of rights and duties. A fundamental one is that such a distinction is based upon the idea that human relations can be dealt with in terms of positive or negative feedbacks, while only relational feedbacks can be adequate to such a social relation as citizenship (Donati 2013). The binary distinction human/non-human must and can be managed in a relational way which is not available to the right/left distinction. What distinguishes after-modern societies is indeed the fact that they focus on the distinction between the human and non-human character of whatever they refer to as a citizenship right or duty, using the distinction between right and left only as a procedure. Old distinctions are unable to deal with the new scenario.

As a matter of fact, what I call after-modern citizenship is characterized by a growing and unavoidable differentiation and autonomous emancipation of the «different areas of existence» (Crespi 1994) or various «social sub-systems» (Luhmann 1990). As every «area of living» (family, religion, education, business, science, etc.) or sub-system becomes a separate (self-sustained) province in terms of meanings and interactions, it can come into conflict with others. Which is (and indeed must be) exactly the case, if a differentiation and emancipation of each relational subject, individual or collective, is to be obtained or, at least, endorsed (Donati and Archer 2015).

If the decline in religious and rational values and ideologies (which is actually a synergistic and interactive process with that of social differentiation) is added to the picture, it becomes apparent why and how typical modern citizenship must necessarily suffer a setback: because the gap between people's everyday lives and political institutions is bound to grow wider. And there is no way to reconcile the two worlds, under the umbrella of citizenship, to a universalistic whole, since, according to Crespi (1994), the focus is being shifted from the conventional requests for greater equality, freedom from exploitation and fairer allocation of resources to the recognition of one's rights to diversity, in natural and social conditions that allow one to fulfill his or her life's desires and expectations.

The national social system's solidarity falls apart and is replaced by local, ethnic and confined forms of solidarity, that are regarded by lib/lab scholars as particularistic and separate identities. This poses the question of how to reconcile these fragmented units into social aggregates which, while shielding

the autonomies that ensure the maintenance of pluralism, can refound basic social solidarity upon universalistic (though not universally agreed) values.

Where can then a solution be found? Crespi believes that particularism can be overcome by giving new and greater consideration to human living conditions as such, while acknowledging the fact that we have a poor understanding of them. On the one hand, individual differences cannot be defined, unless labels are used (male/female, black/white, north/south, ethero/homosexual, etc.); on the other, however, we are aware that we all share the condition of living, even though we have little knowledge of what it is all about.

According to Crespi, each of us could form one's own identity, not just because one fits in with particularistic labels, but due to the fact that one can develop one's own «inborn power», i.e. the ability to deal with the contradictions resulting from the coexistence of individual and collective needs, of the need for reassurance and stability and for innovations that enable one to keep pace with the changing historical conditions.

The phrase «inborn power» used by Crespi generally refers to individual autonomy without more specifically defining their characteristics than as «an active socially responsible force». The suggested interpretation is appealing. However one wonders who can ensure this social responsibility. Crespi admits that such a political culture not only does not exist today and cannot be envisaged for the future, but it should comprise new forms of (symbolic) mediation, which, however, as with all forms of symbolic mediation, may distort and lead it astray (Crespi 1989).

Crespi rejects the solution whereby (any) normative model should have priority over one's objective life experiences. He labels it as being characteristic of a «right-wing trend», which considers life's experiences a dangerous source of indefiniteness, gives absolute priority to the question of order and makes a case for the instrumental reason typical of the technological system. Conversely, belonging to the left wing means, in his view, «to face the complex reality resulting from the transformations in progress without any prejudices» as well as to enquire into the relation between ethnics and politics through its practical ability to handle, in a more balanced way, the relationship between the forms of normative management ensuring social stability and the indeterminacies of the actual, individual and collective experiences.

In short, the post-modern discussion about citizenship is at the crossroads. Either Luhmann's solution is embraced and the humanistic components of citizenship are neglected, thus giving up any idea of emancipation/liberation and regarding citizenship as a sheer element of functional inclusion, a sub-system for a sub-system, depending on the circumstances. Or it only remains to be hoped that new forms of symbolic mediation of human experience may develop, which can reconcile a due regard for individual differences and the

recognition of common conditions as human beings. The latter argument is certainly more appealing. However, a critical insight into it does not leave much room for hope as the forms of mediation it calls for will always be reductive and rest on no other grounds than their own intrinsic contradiction. How can the promise of a better citizenship be fulfilled using all the necessary means, however expedient? The answer lies on our existential conscience.

Unlike lib/lab thinkers, who are confined within the bounds of modernity, where citizenship is nothing else but reconciling politics with a normative philosophy that tries to ensure more freedom and equality at the same time, post-modern theorists are confronted with an altogether different problem. Since they endorse the idea that citizenship should be decontrolled, it follows that all its contents, including freedom and equality, become not only differentiated, independent and discrete, but also something of a problem. In fact, keeping them together is virtually impossible, even less so in a top-down modality.

Society is supposed to recognise human rights, but there are no foundations or sociological conditions for it to do so. Modern citizenship means equal rights, for individuals and social groups, to diversity and individuality. It is the political system that is responsible for granting these rights. This is how Marshall is re-interpreted, also by the neo-Fabians, who believed that, according to his idea of politics, the state should develop and defend citizenship, as a number of conditions whereby citizens are allowed to do and to be what they like, provided that all other citizens may enjoy the same rights and powers.

Whatever course one may choose to take – either a troubled existentialism or a new blossom of civil associationism – the old normative bases of citizenship are lost. I believe this is also the meaning of the argument, whereby a sort of after-modern civism would be developing (Belohradsky 1989).

### *Conclusions*

Today a new approach, envisaging a citizenship beyond the age of the welfare state, urges us to take a closer look at the question of how identities and solidarities can be combined in a non regressive form. We must observe that the context of political inclusion, as is provided for by public institutions, outlines the visible aspects of citizenship, while leaving out the domain of individuals' concrete and relational experiences, i.e. the environment of their social identification.

On the other hand, the growing difficulties in establishing citizenship rights upon the premises of rational choice models seem to suggest that individuality is a social fabric that is historically modelled by cultures and values. A more in-depth anthropological examination is needed, which does not hide

human beings' own relations (about their affective life, gender and generation) within a formal framework of expectations (the conditioning structure of figure 2), but on the contrary raises them to the awareness of self-definition and uses them as the basis for their determination processes. It is the human person who weighs and assesses the concurrent diversities of interests, duties and opportunities in the light of one's responsibilities and commitments to other people. Such an anthropological outlook invites us to distinguish between the rights which stem from the individual self as the sole criterion of choice and action (with self-defeating outcomes) and rights which write down a common institutional ground, as rules and resources meant to express a self-normative and relational subjectivity.

Some scholars come to refer to a new «democracy of sympathetic citizens», capable of embodying, within themselves and in their institutions, the intricate interplay of relations that make up one's subjectivity (Rei 1994).

In conclusion, if a new citizenship is possible, this cannot come either before or after the condition of sympathetic citizens, but it can only come along with it. In other terms, it cannot have characteristics and meanings that differ from the means of confidence, exchange and government prevailing in a society and shaping social relations. One should then switch from the concept of a citizens' state to one of citizens' society.

What means to be a human being and what means to be a person in a social networks: these are the key issues of the after- (or trans-) modern citizenship.

Whereas modern citizenship – until Parsons (1971) – means that everybody can have access to equal roles (although with different outcomes) and post-modern citizenship – until Luhmann (2002) – means that everybody can have access to equal means of communication, it appears that the new post-functional societal citizenship takes place in an interactive and relational framework.

If one thinks this way, one can readily understand how much the resulting concept of the societal model presented here differs from the old liberal, socialist and lib/lab conceptions. Now it no longer amounts to enhancing the private-particular side of life nor to fight for a more collective and public-universalistic configuration of society, but it is rather to be seen as the approach and practice whereby citizenship, in all its various (ethic, social, political and civil) components is allowed to break free from the intermingling of particular and universal, individual and collective, private and public connotations, as opposed to each other in relational terms.

Societal citizenship lays emphasis on the sociability and relational characters of the rights that concern it, since it consists of a number of primary and secondary rights and duties governing the individuals' mutual relations. It highlights both the relational character of individual rights and duties and the rights and duties pertaining to the civil and civic forms of association. In

addition, it addresses the issue of citizenship not as a normative event, occurring ‘from above’, but rather as an actual experience – which, of course, does include a normative component, this being, however, the result of a bottom-up approach, i.e. originating in the subjects’ wills – of belonging to a number of relations governing individuals, families and broader social groups as the subjects of citizenship in particular times and places<sup>6</sup>.

Although a corporative societal citizenship is a (morally negative) possibility, given the present trends of social morphogenesis in late modernity, what I think we have to look at are those societal forms of citizenship that does not ignore or try and conceal the fact that, in those times and places, being citizens means to recognize and handle social inequalities and cultural differences in an organized fashion, based on a management of one’s standing and pursuing the goals of solidarity and universalistic living together between the various members of the political community they want to live in, defined as the relational good of people practicing mutual trust, cooperation and reciprocity. There are many empirical evidences that, sociologically speaking, a new societal semantics is emerging, where citizenship appears as the whole of rights and duties of individuals and social groups, arranging civic life into a number of universalistic autonomies capable of reconciling collective goals and self-management practices solidarity and identity issues. This is the challenge that our more and more complex and globalized society has to meet. The name of the game is societal citizenship, one that promotes the citizenship of civil and social autonomies, including not only regional and local ones, but also emerging societarian networks and transnational communities.

## References

- Alexander J.C. (1989), *Culture and Political Crisis: ‘Watergate’ and Durkheimian Sociology*, in Alexander J.C., *Structure and Meaning: Relinking Classical Sociology*, Columbia University Press, New York: 174-216.
- Alexander J.C. (ed.) (1998), *Real Civil Societies: Dilemmas of Institutionalization*, Sage, London.
- Archer M.S. (1995), *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*, Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>6</sup> I would rather refer to the concept of ‘belonging’ than to that of ‘incorporation’ used by Harrison (1991) to define the bond between citizens. Though the concept of belonging can be construed as something synonymous with inclusion, it should be pointed out that, unlike inclusion, it stresses the fact that citizenship means to be a subject of a political community based on relations of social interdependence (i.e. a person is treated as a citizen in that he/she is a member of a local community, of a family, of a profession, of an association, of a school, of a neighbourhood or of any other milieu, depending on his/her age or gender).



- Archer M.S. (1996), *Social Integration and System Integration*, in «Sociology», 30: 679-699.
- Archer M.S.(ed.) (2013), *Social Morphogenesis*, Springer, New York.
- Archer M.S. (ed.) (2014), *Late Modernity: Trajectories towards Morphogenic Society*, Springer, New York.
- Archer M.S. (ed.) (2016), *Morphogenesis and Normativity: Normogenetic Processes*, Springer, New York.
- Belohradsky V. (1989), *Verso un civismo post-moderno*, in Belohradsky V., *La modernità e oltre*, Bozzi, Genova: 231-249.
- Clarke P. B. (1996), *Deep Citizenship*, Pluto Press, London-Chicago.
- Crespi F. (1989), *Azione sociale e potere*, il Mulino, Bologna.
- Crespi F. (1994), *Imparare ad esistere. Nuovi fondamenti della solidarietà sociale*, Donzelli, Roma.
- Dahrendorf R. (1994), *Some Remarks on the Quality of Citizenship*, in van Steenberger B. (ed.), *The Condition of Citizenship*, Sage, London: 10-19.
- Donati P. (2000), *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari.
- Donati P. (2009), *Beyond the Dilemmas of Multiculturalism: Recognition through 'Relational Reason'*, in «International Review of Sociology», 19 (1): 55-82.
- Donati P. (2011), *Relational Sociology. A New Paradigm for the Social Sciences*, Routledge, London and New York.
- Donati P. (2013), *Morphogenesis and Social Networks: Relational Steering not Mechanical Feedback*, in Archer M.S. (ed.), *Social Morphogenesis*, Springer, New York: 205-231.
- Donati P. (2015), *Prospects. Are We Witnessing the Emergence of a New 'Relational Welfare State'?*, in Donati P. and Martignani L. (eds.), *Towards a New Local Welfare. Best Practices and Networks of Social Inclusion*, Bononia University Press, Bologna: 207-255.
- Donati P. and Archer M.S. (2015), *The Relational Subject*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Giddens A. (1994), *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Polity Press, Cambridge.
- Haller M. (ed.) (2010-2012), *Welche europäische Staatsbürgerschaft? Eine Festung bauen oder ein neues Modell einer offenen Staatsbürgerschaft schaffen?*, special issue «Annali di Sociologia/Soziologisches Jahrbuch», vol. 18.
- Harrison M.L. (1991), *Citizenship, Consumption and Rights: A Comment on B.S. Turner's Theory of Citizenship*, in «Sociology», 25 (2): 209-214.
- Hirst P. (1994), *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press, Oxford.
- Hulgård L. (2015), *Differing Perspectives on Civil Society and the State*, in Laville J.L., Eynaud P., Young D. (eds.), *Civil Society, the Third Sector and Social Enterprise*, Routledge, New York: 205-221.
- Lister R. (1990), *The Exclusive Society: Citizenship and the Poor*, Child Poverty Action Group, London.
- Luhmann N. (1981), *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, Olzog München.
- Luhmann N. (1990), *The 'State' of the Political System*, in Luhmann N. (ed.), *Essays in Self-Reference*, Columbia University Press, New York: 165-174.
- Luhmann N. (2002), *Theories of Distinction: Redescribing the Descriptions of Modernity*, Stanford University Press, Stanford.

- Ong A. (2006), *Mutations in Citizenship*, in «Theory, Culture & Society», 23 (2-3): 499-531.
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Parker J. (1975), *Social Policy and Citizenship*, MacMillan, London.
- Parsons T. (1971), *System of Modern Societies*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Rei D. (1994), *La cultura della cittadinanza come orizzonte della politica sociale*, in De Vita R., Donati P., Sgritta G. (eds.), *La politica sociale oltre la crisi del welfare state*, Franco Angeli, Milano: 58-78.
- Rodger J.J. (2000), *From a Welfare State to a Welfare Society*, MacMillan, London.
- Teubner G. (1993), *The Many-Headed Hydra: Networks as Higher-Order Collective Actors*, in McCahery J. et al. (eds.), *Corporate Control and Accountability. Changing Structures and the Dynamics of Regulation*, Clarendon Press, Oxford.
- Teubner G. (2012), *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*, Oxford University Press, Oxford.
- Turner B.S. (1986), *Citizenship and Capitalism. The Debate over Reformism*, Routledge, London.
- Zincone G. (1992), *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, il Mulino, Bologna.

# A Reflection on Material Citizenship

*Lorenzo Grifone Baglioni*

*The concept of citizenship is central to European history and has great resonance. It does however bear the weight an 'original sin', its derivation from the idea of the nation: a relationship worth reviewing in the light of the dynamics of present-day society. Furthermore, the polysemic nature of citizenship can diffuse its meaning and reduce effective analysis. With this in mind, the present paper, after having explored the origins of citizenship and reviewed its development, proposes a definition in material terms. The question of status, pre-eminent in the juridical approach, is of lesser importance in the present sociological interpretation of citizenship, concentrating as it does on individual practices. Rights allow the individual access to certain social resources (which ones?) but capitals determines the quantity of social resources the person may draw on (how many?). Together, rights and capitals shape the capabilities that each person converts into functionings in daily life – that is into the practices of citizenship, but only in those cases when the individual's behaviour is compatible with the norms of the community.*

## **The 'original sin' of citizenship**

Despite its importance, citizenship – the great democratic reward of post-war Europe and an additional value in today's European Union – is the institution that seems most under threat in relation to the ongoing social processes (Shachar 2009, Joppke 2010). The last century's leading instrument of social inclusion is being weakened by the difficulties encountered in updating it sufficiently for it to play a socially positive role in the present day. We focus on the context of the European Union, and in particular on questions of economics and identity. The welfare institutions that have made possible the effective inclusion of the citizen, rooted as they are in the different national societies (Esping-Andersen 1996), suffer from the centralisation of monetary and fiscal policy (Crouch 2000), from the rigid control of budgets (Seymour 2014), and from the restrictions imposed by the crisis affecting the entire planet (Krugman 2008). This means that, despite the formal recognition of rights, the services necessary to the individual are being curtailed. The progressive hybridisation of society raises questions of identity recognition and the formalising

of new rights (or at any rate of *ad hoc* services), i.e. it requires solutions for the coexistence of different ethnic and cultural groups according to the principles of equal dignity (Kymlicka 1995, Wieviorka 2001, Goldberg 2009) – and this means not only economic migrants and refugees, but all those whose life styles are innovative or different from those adopted by the majority. Related to this is the question of perceived insecurity, propagated by proximity between different groups and charged with the ambiguity of the meeting/conflict between cultures (Chebel d'Appollonia 2012). Inevitably, those who find themselves at the interface between these dynamics and citizenship, in its present form, sometimes seem incapable of summoning sufficient resources.

It is however necessary to take a step backwards in order to understand the origin of the tensions that today surround the notion of citizenship, tensions that would seem to derive from the fact that citizenship is the key to relations between the individual and the state. It is well known that modern citizenship developed and consolidated itself in parallel with the growth and structuring of the nation-state (Bendix 1996, Bosniak 2001). More precisely, the free exercise of civic rights is dependent on belonging to a nation. In other words, the citizen is such because he or she is a member of a national group that by means of its own institutions defines and concedes to the single member a particular status that is both individual and universal: individual because it is proper to the subject *per se* and not as a member of particular social subsets (such as class, family, gender, generation or profession), universal because it is the same for everybody. In reality, such status is individual only because the subject belongs to a well determined social system, the national one, and moreover it is universal only to a limited extent, because it is shared only by those who are members of the same nation.

The modern aspect of citizenship consists in the fact that the individual, no longer a subject, is granted a membership – the most elevated in the national perspective – which involves certain specific rights and duties. The ending of subjecthood – that is to say dependence on somebody or something that imposes his or its will on others by virtue of a higher position – coincides with the beginning of belonging to a community of formally equal members. From this it follows that the enjoyment of certain rights is possible only within the framework of a specific community: the bond of subjecthood is thus transformed into a new kind of social bonding, which is of an ethnic or republican type. So, if it is the state that formally grants the title of citizen, it is from the nation that such a status in practice descends. This is not all: it is postulated that such belonging helps to a considerable extent to define what the subject is as a *zoon politikon*, for whom the community network becomes an essential part of individual subjectivity (Mulhall and Swift 1996). From this it follows that the rights and duties that pertain to this status, which are generally regarded

as universal, are in fact linked to a certain community, so that other cultures and nations can legitimately retain valid completely different values. It is for this reason that national institutions consider the citizen a 'special' subject and one intrinsically different from any other.

The enjoyment of determined rights is thus placed in relation to belonging to the national community and it is by virtue of this distinguishing feature that the institutions differentiate between the condition of 'citizen' and that of 'man', i.e. a subject who not being a citizen – in most cases, apart from those of statelessness, he will be a citizen of some other nation-state – can clearly be indicated (stigmatised) as a foreigner. To consider the formal aspect of this question, the citizen possesses the guarantees of citizenship (civil, political, social and industrial rights, and potentially cultural and cognitive ones too), whereas the foreigner has a more restricted and less easily enjoyable range of rights, the so-called human or personal rights. At a time when emphasis is increasingly placed on the importance of these latter – of protection for individual autonomy and realisation, of the dignity of the subject per se and irrespective of his memberships, habits or beliefs – and on the need to perfect them and integrate them with the entire range of available guarantees, the positive relation between citizenship and inclusivity is being weakened by the fetish of nationality.

The rigid codifying of this diversity, examined through the lens of cosmopolitan democracy and in the light of the process of globalisation, considerably reduces the inclusive character of citizenship and reveals the increasing limitations of its theoretical and substantial reference within the nation-state (Held 1999). It follows that, in the complex multi-ethnic context of contemporary society, of new types of identity and of new modes of individual and collective action, new requirements and new guarantees become the focus of the individuals and groups who are operating in a society that is beginning to acquire postnational forms and directions (Habermas 2001). If the status of citizen is seen principally as a collective-individual guarantee that aims at a tangential social equality and that postulates a tangential cultural uniformity, a growing proportion of people will remain excluded because of the changes in the dynamics and structures that today distinguish national (or rather, no longer national) society.

Citizenship, linked as it is to a nation and its territory, no longer seems suited to contemporary reality, or rather no longer seems to respond to the varied requirements of the many and varied people who live in today's society (Butler and Spivak 2009). The formal border between the included and the excluded that citizenship delineates has now become less tolerable and, from being a synonym for commonality, has become a mechanism for discrimination. With the increase in mobility and the growing awareness of universalisation, reference to national character, especially in terms of quality of life and

of democratisation of institutions, appears ever less adequate and ends up by conferring on the citizen exclusivist privileges in relation to the non-citizen; in other words, the idea of superiority enshrined in the old idea of nation – superiority over other nations and over rival social realities – comes up against the restricted horizon that such a world-view necessarily involves. To a certain extent, the nation is the ‘original sin’ of citizenship.

Moreover, today the tensions of citizenship do not derive only from the denial of fundamental rights to foreigners, because the citizens themselves experience a reduction in the quantity and quality of services as the result of ever increasing government cuts, of the contraction of the welfare state and of the spread of precariousness. The current weakness of citizenship would therefore appear to depend on the overall change in the society that is its parent, a problem solvable only by uncoupling the inclusive function from the national dimension and from the prevailing support of the state structure.

### *The polysemy of citizenship*

As we have just said, and despite the great symbolic value of citizenship, there is a strong risk of a decrease in its concrete social value. This evident paradox dwells non only in its ‘original sin’, but also in the ambiguous polysemy of citizenship – it is often compared with nationality or civic-mindedness, while also bordering with law and migration issues. It is therefore necessary to scrutinise systematically its use in social theory. This leads to single out *active*, *identitarian*, *formal* and *material* dimensions of citizenship.

Active citizenship emphasizes duties instead of rights, aiming for solidarity rather than autonomy. Its pedagogic and prescriptive content underlines the value of social and political participation, assuming individual action as public oriented and reliable. It assumes a typified lifestyle: the ‘ideal citizen’ is engaged in building public welfare and civic ethics, giving a deeper sense to the meaning of formal and material citizenship. This dimension brings value to the participatory meaning of citizenship.

Identitarian citizenship concerns the identification of the individual with a particular community – that is, his/her own. It depends on affective and emotional criteria – even though rational criteria are not excluded – thanks to which, but not necessarily, it becomes possible to lay the foundations for the legitimacy of formal citizenship and the deployment of material citizenship. This involvement expresses loyalty to the community and trust in institutions. It leads to the interiorization of citizenship as a common legacy and precludes to the integration of the individual in the place she/he lives in. This dimension idealizes the communitarian quality of citizenship.

Formal citizenship is gained through membership to a state, by birth on the national territory (*ius soli*) or by parents' nationality (*ius sanguinis*), but also by domicile (*ius domicili*) or by marriage or adoption (*ius communicatio*). From this membership stem rights and duties for individuals, distinguishing citizens from foreigners as a consequence of a bureaucratic concession. This membership, and the related status, turns out to be the same for any citizen. It is universal and homogeneous, but does not tell us anything about social differences between citizens, neither about the active or the identitarian dimensions. Obviously, this is a status which is qualitatively different from that of European citizen, of non EU citizen or stateless individual. Further differences can be outlined with regards to the status of legal alien or illegal alien. This dimension highlights the institutional meaning of citizenship.

Material citizenship is the point of arrival of a complex process of reduction of inequalities and social integration and informs us about the practical enforceability of the citizen status. It is not the sum of citizens' rights and duties only, but the way in which they can use them. This dimension highlights the effective individual capability – of a 'real citizen' and not of an ideal one, or of a group of people who share the same social condition – to put into practice the citizenship status, for example in the areas of property, work, health, education, participation, consumption or information. This allows exploring the inclusion/exclusion dynamics related to the socioeconomic conditions of individuals and the centrality/marginalization dynamics related to their political and cultural standing. This dimension embodies the sociological meaning of citizenship. This way, it is possible to better define the active and the identitarian dimensions.

This short overview shows the different meanings of citizenship and evidences its multitasking functionality. Each one of these meanings points out to the link existing between the individual and society, stressing that the citizen and the State are the actors of the social and institutional contract that grounds modern democracy. It is noted that if active and identitarian citizenship highlights symbolic aspects, formal and material citizenship have a stronger analytical import.

Not only, it is possible to note that active citizenship is substantially synonymous of participation, as well as identitarian citizenship is synonymous of belonging. On the contrary, formal citizenship and material citizenship have their own distinct meaning which justifies an autonomous heuristic use. They describe the status (formal citizenship) and the capacity (material citizenship) of an individual. For a better comprehension of the citizenship dynamics, it is worth analyzing these dimensions in parallel, as if they were two sides of the same coin.

Furthermore, I am arguing that the material dimension is the real added value of the sociological interpretation of citizenship (Baglioni 2009). It is an

extremely flexible conceptual tool, which can be applied to any individual separating the subject of action from his/her social status. The aim of material citizenship is to show what someone can do starting from his/her own resources (the capitals) and from those provided by national and local institutions (the rights). In fact, there is no need to be formally a citizen in order to benefit from some of the essential rights, to gain access to specific services, to receive support from voluntary organizations or simply to live and to reside in a city.

### *From rights to practices through capabilities and functionings*

In this theoretical exploration of the sociology of citizenship, I think can be useful to move from the seminal reflection of Thomas Humphrey Marshall. «Citizenship is a status bestowed on all those who are full members of a community. All those who possess the status are equal with respect to the rights and duties with which the status is endowed» (Marshall 1950: 28-29). In the aftermath of Second World War, individual rights and social belonging are evoked as the core of the citizenship definition. Marshall's aim is clear and meritorious – to reduce social inequalities and to strengthen societal integration – but nowadays his definition cannot be considered as completely satisfying. In fact, if we assume sociology as the science studying human societies, focusing on power and social conditionings, it is necessary to point out the effective consequences of individual use of rights.

More recently, Bryan Stanley Turner makes a step in this direction. «Citizenship may be defined as that set of practices (juridical, political, economic and cultural) which define a person as a competent member of society, and which as a consequence shape the flow of resources to persons and social groups» (Turner 1993: 2). Marshall's reflection on collection of citizen's rights is so up-to-date. Putting rights into effect, individual action develop practices that mark out personal life chances.

The person is the real focus of citizenship. Anthony Giddens gives a description of the individual as an actor whose behaviour is conscious, but not necessarily intentional, is open to influence, but not determinable. Her action emerges in everyday life from individual dispositions, from available resources and from external conditions shaping a flow of actions: «a stream of actual or contemplated causal interventions of corporeal beings in the ongoing process of events-in-the-world» (Giddens 1979: 55). This flow of actions is based on agency: the faculty of each individual to act freely. «Agency refers not to the intentions people have in doing things but to their capability of doing those things in the first place» (Giddens 1984: 9). Agency is a «transformative ca-



capacity» (Giddens 1984: 15) that raises power through «the capacity to achieve outcomes» (Giddens 1984: 257) and affects the level of individual welfare.

Whereas rights pertain to normative relations between persons and institutions, capabilities represent the behaviours attainable by each individual. There is a finite range of possibilities for what a person is able to do or to be, or prefers not to do or to be. This introduces, alongside the theme of satisfying the wellbeing of the individual, that of the awareness of what the subject means by individual wellbeing. A person who is not aware, a person who is not sufficiently informed, cannot in fact adequately choose what is best for himself or herself, cannot find the right path towards development. As Amartya Sen writes, «development can be seen [...] as a process of expanding the real freedoms that people enjoy» (Sen 1999: 3), and for this what is needed is «a broader informational base, focusing particularly on people's capability to choose the lives they have reason to value» (Sen 1999: 63).

Within the range of behaviours effectively at one's disposition, or within one's «capability», the person chooses the behaviour that he or she considers most appropriate, translating it into «functioning», or into the concrete action that helps to determine the level of individual wellbeing. The translation into functioning of the rights available to the person, and more in general of his or her own resources, constitutes the value added by the capability-based approach. As Martha Nussbaum emphasises, this «give us a benchmark as we think about what it is to secure a right to someone (Nussbaum 2000: 98), provided always that «it is not strongly linked to one particular cultural and historical tradition» (Nussbaum 2000: 99), so as to extend the meaning of such an affirmation, and of citizenship itself, beyond restricted national boundaries.

The capability-based approach allows us to understand whether, how and why a right is being exercised, shifting the question of citizenship from the formal to the material plane. Reference is thus made to the quality of life and to the interactions of persons who, on the basis of their economic, social and cultural condition, and according to their individual inclinations, each have different ideas of wellbeing, different available resources and different possibilities of operating in concrete terms; that is to say, they each have different ways of interpreting, of desiring and of being able to put into practice their being citizens, where this being citizens means being to the fullest extent persons capable of realising themselves. In the context of a fully worked-out sociology of citizenship, the rights-based approach and the capability-based approach are not mutually exclusive, but on the contrary complement one another. In other words, although rights allow access to resources, it is the capacity to use these resources that concretely translates into functionings, thus developing practices of citizenship, or rather developing behaviours compatible with the life of the community within which the persons operate.

Through the theoretical stages indicated above, that is to say from rights to capabilities and functionality to practice, and focusing our attention on individual action, we come to understand the relational significance enclosed within the sociological definition of citizenship. If this is a tendentially egalitarian individual status that helps to give form to the actions of individuals in society, it also induces us to perceive societies in their true nature, i.e. as functional contexts composed of interdependent individuals (Elias 1978: 60-65). This amounts to delineating the contours of two versions of individual action, the institutional one (aimed at institutions) and the societal one (aimed at other people), which can be separated only theoretically as they are closely connected to one another. According to the intuitions of Norbert Elias, we can imagine that this relation gives place to a very particular «figuration», embracing society in its entirety. This attains to the individual experience and concerns power relations, with respect to the «differentials» in play and to the actors involved.

From this perspective, citizenship represents in synthetic fashion the dynamics that animate everyday life and, in the complex relations that link State and citizen, accompany personal, collective and institutional interaction. More specifically, it is held that citizenship represents an extremely complex type of figuration. In its entirety it gathers the essence of the relations in the context of a determined society: as the status that informs the link between individuals, collectives and institutions, as the capacity that exposes the socially relevant choices and actions. In the sociological understanding of citizenship, in fact, attention is paid to a procedural element, strongly interactive and constantly changing: the person is necessarily brought into relationship with the surrounding social environment. We can therefore imagine citizenship, in its double formal and material *vis*, as the most typical figuration of modernity.

So citizenship constitutes a «resource of authority» that affects both the organisation of the social body (in its formal aspect and as an emanation of the State), and opportunities for life (in its material aspect and as a guarantee for individual action), and it is for these reasons, as a vector of power and in its double nature as structure and action, that it is directly linked to reproduction and change in society (Giddens 1984: 257-262). The distinction between formal citizenship and material citizenship thus appears fundamental, because it enriches the significance of the concept in sociological terms. Material citizenship is not limited – as is the case with its formal counterpart – to taking note of the possession and extension of rights but, raising the question of capabilities, it makes possible a deeper, more useful and more sociologically oriented reflection on individual action in the social context.

The sociology of citizenship has therefore to deal with the modality and the quality of the individual's inclusion in the setting of a determined society,

and consequently has the aim of revealing what a person can or intends to do *materially* in the social context, on the basis of the faculties for action that he is *formally* granted by his own status. Citizenship is however something much more complex than the sum of the actions and choices made by individuals and of the rights and services granted by the institutions: it corresponds rather to the realisation of the person, and thus has a psychological aspect. It is for this reason that everyone – and not only the collective movements or the institutions of Marshall’s doctrine – possesses «an image of ideal citizenship against which achievement can be measured and towards which aspiration can be measured» (Marshall 1950: 29). Once the rights and services belonging to formal citizenship have been assessed, material citizenship takes concrete form in an analysis of the opportunities for life that takes account of individual social conditions and reveals the choices and actions made possible by personal capabilities.

### *Material citizenship explained*

In the interpretation proper to the material approach to citizenship, the person’s action develops in everyday life not only thanks to the rights (and duties) recognised by the State (Dworkin 1977), but also in consideration of «capitals» (earned or inherited) acquired over time (Bourdieu 1986). Rights represent normative relations between persons, groups and institutions providing guarantees, prescribing behaviours and establishing services, giving rise to a certain ‘standard of citizenship’, envisioning in ideal form a modern and democratic society. Capitals represent the person’s baggage at the cultural, economic and social level. It is also worth bearing in mind that while rights are universal, i.e. they are the same for each citizen, capitals are existential, varying in accordance with individual conditions. In extreme synthesis, while rights grant access to well identified resources, capitals determine their scope: ‘which?’ and ‘how many?’ respectively. The functional difference between the two structural elements of material citizenship gives way to profiles of citizenship that emerge as individually defined. Citizenship is however a *prius*, whether with respect to the range of rights that connote it, or with respect to the amount of capitals that support it, being capable of producing genuine consequences. Sharing in citizenship, in all its different dimensions, is therefore a fundamental social experience.

Rights are an essential component of this experience, both in relation to what is or was involved in the struggle to obtain them, and in relation to the everyday nature of their enjoyment or the potentiality. Considered in its entirety, the itinerary of citizenship includes ancient (the *polis*), medieval (the

free city-states), modern (the liberal revolutions) and contemporary society, and thus is characterised by extremely diverse historic and social phases, which have seen expansion and contraction of citizens' guarantees and of the numbers of people considered citizens, from the first medieval *iura* to post-national constitutionalism. Today's list of rights comprises the now classic rights of the civic, political, industrial and social types, but there are also new types, such as scientific and cultural rights.

Civil rights constitute the nucleus of the so-called «negative liberties» (Berlin 1969), which are central for citizenship, even though they really apply to the person as such and not to the citizen. Civil rights appear as a spurious summation of the rights of individual liberties (liberty and intangibility of the person, freedom of thought, freedom of speech, etc.), of rights to private autonomy (concluding contracts, recourse to law) and of rights to property (legitimation of the right to own and acquire private property). On the contrary, the political rights are genuine citizenship rights, i.e. those rights that classically define the border between the citizen and the person, allowing the citizen – and only the citizen – to choose his or her representatives and to be in turn elected (active and passive franchise).

Industrial rights translate civil rights into collective terms, giving place to kinds of pressure and participation similar to those allowed by political rights, and giving rise to forms of individual protection and support in the spirit of social rights. Such rights apply to the trade unions and corporations and concern the world of work in its entirety (right to work, right to strike, right to collective bargaining and to the defence of sectorial interests, right to health and education in the workplace, etc.). The social rights allow access to positive public services in the welfare sector (subsidies, pensions, social services, health, education), i.e. they are rights that envisage determined services for the person. Because of their nature as «conditional opportunities» (Barbalet 1988), it is no easy matter to formalise them as rights, just as it is complicated to define the procedures directed at the requirements, and to satisfy the demand. It is clear however that these rights and services are the very heart of the Welfare State (Marshall 1981). The social and industrial rights therefore allow the citizen to live the societal dimension fully, conferring a more complete significance of a 'social character' on individual liberties (Oppenheim 1961).

New rights represent a possible response to the changing requirements of contemporary society, individual and global, presenting themselves as a possible way of updating citizenship. Cultural rights, formulated in varying ways from country to country, protect the growing variety of traditions (uses, customs, languages, religions, etc.) and life styles present in contemporary society. They operate with *ad hoc* guarantees for the maintenance of individual backgrounds, made up of personal experiences and of inherited factors, fun-

damental for the full development of individual liberty (Banting and Kymlicka 2006). Scientific rights, often still in the future, grant access to skills and information so as to favour a way of life and an interpretation of society that is responsible and aware. They aim to throw light on the complexities of present-day expertise (political, bureaucratic, ecological, scientific, technological, etc.), amplifying the possibilities for understanding and criticising the social processes (Leach, Scoones and Wynne 2005).

Now let us consider capitals. Capitals are socially enabling resources that help to define persons, allowing them determined kinds of action, of reflection or of status, to a degree that varies according to what is available to the individual. The availability of capitals corresponds to «the product of accumulated labour in the objectified state which is held by a given agent, depends for its real efficacy on the form of the distribution of the means of appropriating the accumulated and objectively available resources» (Bourdieu 1986: 241). A person can freely employ his or her own capitals, whether they have been acquired through his or her own efforts, or have been inherited. By all accounts the availability of capitals is subjective, non-uniform, scarce and desirable. For this reason, it is the source of mobilisation, of competition, of remuneration and of exchange, being capable of producing socially significant effects.

The social distribution of capitals is thus uneven, and in each social space it shows its own characteristics. Different persons thus have a different store of capitals to be used for economic, cultural, social and symbolic purposes. The fields are specialised social spaces that function as markets, where the distribution of resources is unequal and where the different individual positions are socially recognisable on the basis of the quantity and typology of the capitals that a person possesses. Consistently with the identification of these fields, there are capitals of economic, cultural, social and symbolic type.

Economic capital is classically based on the personal ownership of economic resources (moveable and immovable goods) and is therefore easily translated into monetary terms. Cultural capital is a cognitive resource that qualifies a person's cultural level (educational qualifications, linguistic ability, cultural interests, aesthetic preferences, acquired knowledge and skills). Social capital comprises the relations that a person enters into or can mobilise (friendships, contacts, influences, social favours and duties).

Last of all is symbolic capital, which we may imagine as a kind of summation of all the other capitals, manifesting itself in the person's social recognition, which derives from the ascertained ability to accede to goods, skills and relations, and which involves being inserted into a determined social position that is distinctive and personal – but is nevertheless shared with other people possessing similar capitals. It is therefore not exactly a capital in itself, but a sort of surplus in the form of social credit (or debit), reinforcing the aggrega-

tion of the capitals individually possessed and contributing towards the structuring of society.

Thanks to the aggregation of rights and capitals, the person is able to dispose his or her own capabilities, that is to say the range of behaviours that he or she can command (Nussbaum and Sen 1993). For there is a finite number of possibilities for what a person may do, be or have, and for what a person may prefer not to do, not to be and not to have. Within this range, the person adopts the behaviours that he or she considers most appropriate, translating them into functionings, resulting from the aggregation of the rights and capitals effectively utilised. He or she thus performs a determined action or series of actions.

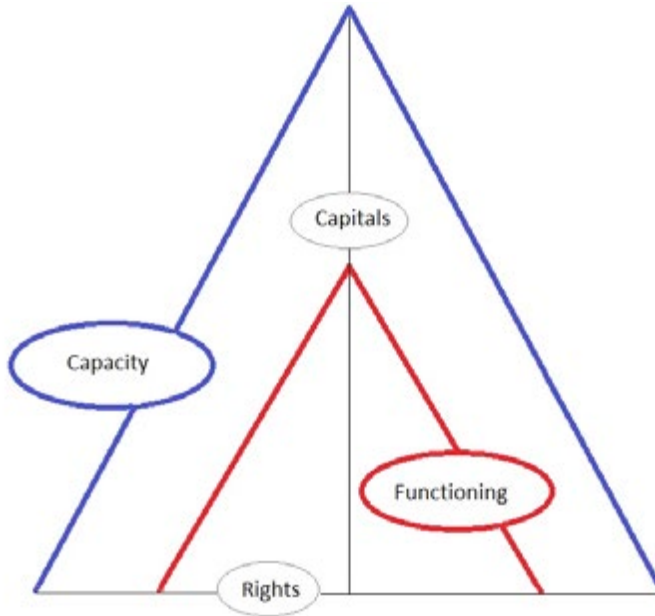
It is worth emphasising the parallelism between rights and capitals. In the absence of rights, or in the case of their reduction, the range of possible behaviours logically becomes diminished. The person is able to rely only on his or her capitals and endeavours to maximise the results of the residual behaviours, that is to say those behaviours that remain available despite the absence of rights. Despite this, some opportunities will nevertheless be denied: for instance, in the absence of the right to vote, it will not be possible to elect one's own representatives. On the other hand, in the absence of capitals, the range of behaviours will be that of the above-mentioned 'standard of citizenship', but many of these behaviours will be hampered or even made completely impossible, because of the lack of individual endowment. In substance, the person will be incapable of exploiting or enhancing the opportunities offered: for instance, he or she may indeed be able to vote, but will not be able to participate with full knowledge in the election of his or her representatives, or else will not take the trouble to vote at all.

Furthermore, there exist individual behaviours that are in line with citizenship, i.e. that are compatible with the norms and the life of the community, and there exist those that are not. When the State recognises rights and lays down duties, it circumscribes individual behaviours within the larger universe of possible behaviours, giving rise to an area of citizenship that identifies the behaviours which are licit for a person. The extension of this area differs in relation to individual status, being larger for citizens and smaller for foreigners (Benhabib 2004) – in the context of present-day Europe, there will thus be an area of national citizenship (national citizens), an area of European citizenship (European citizens) and an area of human rights (third-country nationals).

In the area of citizenship, established by rights, facilitated by services and subject to duties, the personal capitals determine the amplitude of behaviours available to the individual. A person's capability is therefore determined by the quality (in the case of rights) and by the quantity (in the case of capitals) of the behaviours that he or she can potentially realise. To put it crudely, if property rights allow someone to buy a house and to declare it his or her pri-

vate inviolable space, the value of that house depends on the capital required to purchase it: property is a socially recognised right, but the ‘how much’ of property is a function of individual endowment.

Figure 1 – *Citizenship into practice*



By selecting his or her own behaviours, a person sets in motion his or her own functionings, and if the behaviours are licit he or she puts citizenship into practice (fig. 1). It is evident that, on the basis of one’s own social conditions (capitals) and of one’s own status (rights), people can have different resources and therefore different possibilities of concrete action – and this is to leave aside the huge and important question of the formation of personal choices and motivations that lies at the base of all individual action. People, whether citizens or foreigners, thus possess different modes of wishing and being able to put their own ‘being in society’ into practice. Analysis of material citizenship helps to throw these into relief.

### Conclusions

As we have seen, the concept of citizenship has been central to European history and still possesses great evocative power. It labours however under an

‘original sin’, its derivation from the idea of nationhood, and therefore needs updating in the light of the dynamics of contemporary society. This is not all: the polysemy of the concept is responsible for a genuine inflation of the term ‘citizenship’, in everyday usage, in political discussion and in scholarly debate, an inflation that tends to reduce its theoretic value and analytic efficacy. We have here proposed a material definition of the concept, one capable of restoring to citizenship the significance of a genuinely sociological interpretation.

The material approach to citizenship concentrates on individual practice. It is in fact the person that is the central reference for sociological analysis – irrespective of status, though taking due account of it. Proceeding in this way, we are able to leave to one side the concept’s so-called ‘original sin’. Identification of status, while constituting a sort of precondition for the analysis of citizenship, gives way to the observation of the practices of citizens (national and European) and of non-citizens, allowing us to explore in the round the social conditions of the person, beginning with the capitals that he or she possesses. The aim of the sociology of citizenship is thus to assess the opportunities for individual life: once the formal dimension has been thoroughly investigated, it is analysis of the material dimension that provides the best results. The polysemy of citizenship, seen correctly in context, thus becomes no longer confusing but enriching.

In short, while there are rights that allow the person access to certain social resources (which resources?), there are also capitals that determine the magnitude of the social resources a person can mobilise (how many resources?). Together, rights and capitals shape the capabilities that each person turn into functionings in his or her daily life. If such behaviours are compatible with the norms of the community, then they are practices of citizenship. From the sociological perspective, rights and capitals, translated in everyday life into capabilities and functionings, constitute the fundamental variables of citizenship, while practices and acts constitute its socially relevant expression.

## References

- Baglioni L.G. (2009), *Sociologia della cittadinanza: Prospettive teoriche e percorsi inclusivi nello spazio sociale europeo*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Banting K. and Kymlicka W. (eds.) (2006), *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Advanced Democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Barbalet J.M. (1988), *Citizenship*, Open University Press, Milton Keynes.
- Bendix R. (1996), *Nation-building and citizenship: Studies of our changing social order*, Transactions Publisher, New Brunswick.
- Benhabib S. (2004), *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*, Press Syndicate, Cambridge.
- Berlin I. (1969), *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford.



- Bosniak L. (2001), *Denationalizing Citizenship*, in Aleinikoff T.A. and Klusmeyer D. (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington: 237-252.
- Bourdieu P. (1986), *The Forms of Capital*, in Richardson J.G. (ed.), *Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education*, Greenwood Press, New York: 241-258.
- Butler J. and Spivak G.C. (2009), *Who Signs the Nation-State?*, Seagull Books, London.
- Chebel d'Appollonia A. (2012), *Frontiers of Fear: Immigration and Insecurity in the United States and Europe*, Cornell University Press, Ithaca.
- Crouch C. (ed.) (2000), *After the Euro: Shaping Institutions for Governance in the Wake of European Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Dworkin R. (1977), *Taking Rights Seriously*, Duckworth, London.
- Elias N. (1978), *What is sociology?*, Hutchinson, London.
- Esping-Andersen G. (ed.) (1996), *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage, London.
- Giddens A. (1979), *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, Macmillan, London.
- Giddens A. (1984), *The Constitution of Society: Outline of a Theory of Structuration*, Polity Press, Cambridge.
- Goldberg D.T. (2009), *Multiculturalism: A Critical Reader*, Blackwell, Oxford.
- Habermas J. (2001), *The Postnational Constellation: Political Essay*, MIT Press, Cambridge.
- Held D. (1995), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Order*, Polity Press, Cambridge.
- Joppke C. (2010), *Citizenship and Immigration*, Polity Press, Cambridge.
- Krugman P.R. (2008), *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, Penguin Books, London.
- Kymlicka W. (1995), *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford.
- Leach M., Scoones I. and Wynne B. (eds.) (2005), *Science and Citizens: Globalization and the Challenge of Engagement*, Zed Books, London.
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and Social Class*, in Marshall T.H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Marshall T.H. (1981), *The Right to Welfare and Other Essays*, Heinemann, London.
- Mulhall S. and Swift A. (1996), *Liberals and Communitarians*, Blackwell, Oxford.
- Nussbaum M.C. (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nussbaum M.C. and Sen A. (eds.) (1993), *The Quality of Life*, Clarendon, Oxford.
- Oppenheim (1961), *Dimensions of Freedom: An Analysis*, Saint Martin's Press, New York.
- Shachar A. (2009), *The Brightright Lottery: Citizenship and Global Inequality*, Harvard University Press, Harvard.
- Sen A.K. (1999), *Development as Freedom*, Random House, New York.
- Seymour R. (2014), *Against Austerity: How We Can Fix the Crisis They Made*, Pluto Press, London.
- Turner B.S. (1993), *Contemporary Problems in the Theory of Citizenship*, in Turner B.S. (ed.), *Citizenship and Social Theory*, Sage, London: 1-8.
- Wieviorka M. (2001), *La différence: Identités culturelles, enjeux, débats et politiques*, Ballard, Paris.



# Cittadinanza formale e cittadinanza dal basso. Un rapporto dinamico

*Maurizio Ambrosini*

*The permanent settlement of immigrants of foreign origin, and then the formation of the second and third generations, has long contributed to re-launching the debate on the content and limits of the institution of citizenship, bringing into question the close connection with the national states. The increasing number and the growing diversity of the legal status of foreigners residing in the territory of sovereign states blurs the dividing lines between insiders and outsiders. Therefore this raises questions about the criteria and ways of participation of residents in the community of citizens, with all the obligations and benefits that derive from it. After having considered the citizenship 'from above', that is in terms of the type of rights granted to foreign residents, their extent, timing and modes of access, the article presents a more recent branch of studies that starts 'from below', i.e. from the point of view of actual practices to access and use, re-interpretations and negotiations of the contents of citizenship: processes in which migrants and refugees take active roles at various levels and in different ways, both individual and collective.*

## **Introduzione**

L'immigrazione è una questione di definizione dei confini tra 'noi', la comunità nazionale insediata su un territorio ben demarcato, i 'nostri amici', ossia gli stranieri che accogliamo con favore come residenti ed eventualmente come futuri concittadini, e 'gli altri', ossia gli estranei propriamente detti, che siamo a volte disposti ad ammettere provvisoriamente, per esempio come turisti, ma che in linea di principio non vorremmo vedere insediati stabilmente nelle nostre città, e tanto meno vorremmo che fossero annoverati tra i cittadini a pieno titolo (Balibar 2012). È una questione di definizione della comunità politica, quella che gli anglosassoni chiamano *polity*.

Gli estranei pongono dunque una seria sfida all'istituto della cittadinanza e, nello stesso tempo, la cittadinanza è la cartina di tornasole della loro condizione legale e politica: un istituto centrale nei processi di inclusione sociale delle società moderne, ma anche foriero di esclusione per chi non rientra nel novero dei cittadini legittimi (Joppke 2010). Si può parlare a questo riguar-

do della cittadinanza come «confine interno» delle compagini nazionali, che definisce la distinzione tra membri a pieno titolo della comunità politica ed estranei variamente autorizzati al soggiorno sul territorio (Ambrosini 2014). Il criterio fondamentale di ammissione alla *polity* rimane tuttora quello dell'appartenenza nazionale, ma il numero sempre maggiore e la diversificazione crescente degli status giuridici degli stranieri residenti pongono in discussione le demarcazioni nette tra *insiders* e *outsiders*. La cittadinanza, infatti, è un istituto complesso, per certi versi ambiguo, comprendente almeno tre aspetti: quello dell'appartenenza formale a uno Stato, per la quale o si è cittadini oppure non lo si è; quella di un pacchetto di diritti e benefici, che possono essere svincolati dallo status formale; quello dell'identificazione, che aggiunge elementi soggettivi, situazionali e cangianti all'istituto politico e sociale della cittadinanza (Brøndsted Sejersen 2008). Proprio l'insediamento stabile di immigrati stranieri pone in evidenza il fatto che i tre aspetti possono sovrapporsi in vario modo o, anche, divaricarsi.

Si pone pertanto anzitutto la questione dei criteri e delle modalità di partecipazione degli stranieri residenti alla comunità dei cittadini, con gli obblighi e i benefici che ne derivano (Bauböck *et al.* 2006, Bosniak 2008). In parallelo, si stanno sviluppando varie forme di partecipazione politica dei migranti attraverso le frontiere, soprattutto nei confronti dei paesi d'origine (Boccagni 2007 e 2011, Kivisto e Faist 2007). La cittadinanza tende a disaggregarsi in componenti almeno in parte autonome e ad assumere orizzonti cosmopoliti. Infine, al di là della cittadinanza formale, prendono piede forme di azione politica, di partecipazione sociale, di accesso ai servizi che ridisegnano dal basso i rapporti tra esclusione ed inclusione sociale. Mi domanderò quindi in questo articolo quali implicazioni e significati assumono, nel contesto attuale, quelle che possono essere definite come riconfigurazioni transnazionali dello spazio democratico, dei diritti e delle pratiche di cittadinanza.

### *L'immigrazione come sfida per la cittadinanza*

L'insediamento stabile di immigrati di origine straniera, e poi la formazione di seconde e terze generazioni figlie dell'immigrazione, ha contribuito da tempo a rilanciare il dibattito sul contenuto e sui limiti dell'istituto della cittadinanza, ponendone in discussione la stretta connessione con gli stati nazionali (Wihtol de Wenden 1992). Come nota Bosniak (2008), l'idea di cittadinanza è comunemente invocata per esprimere concetti di appartenenza democratica e inclusione sociale, ma questa inclusione ha come premessa una concezione di comunità circoscritta ed esclusiva: un problema di confini (Cella 2006).

Il concetto di cittadinanza come appartenenza a una comunità di uguali, sorto con le rivoluzioni americana e francese, implica un impegno contro la subordinazione e la disuguaglianza, ma può rappresentare in se stesso un asse di subordinazione. L'ambivalenza del concetto deriva dal fatto che si può considerarlo con riferimento alla natura e alla qualità delle relazioni tra i membri riconosciuti di una società costituita oppure pensando ai confini di quella stessa società, che dividono membri e non membri, interni ed esterni, razionando così l'attribuzione dello status di cittadini.

La distinzione tra inclusione universalistica all'interno ed esclusione verso l'esterno potrebbe apparire razionale. Di fatto è avvertita come un dato pressoché 'naturale' ed è stata data per scontata per molto tempo. Il punto è che la distinzione si offusca quando entrano in scena gli immigrati stranieri: coloro che essendo entrati nel dominio spaziale della cittadinanza universalistica, ne rimangono estranei per aspetti significativi della loro esperienza sociale. In un certo senso, «il confine di fatto li segue all'interno» (Bosniak 2008: 4). Per di più, le istanze securitarie che si sono rafforzate dopo il 2001, hanno inasprito la dicotomia tra cittadini e stranieri, specialmente allorquando provengono da paesi poveri e 'sospetti': Muller (2004) ha parlato di una «securizzazione dell'interno» grazie a un più stretto controllo sull'attribuzione della cittadinanza.

Diversi fenomeni collegati all'insediamento duraturo di immigrati stranieri però scombussolano la demarcazione netta tra *insiders* e *outsiders*: naturalizzazioni, matrimoni misti, crescita di seconde e terze generazioni, ridefiniscono le appartenenze legali e soprattutto consentono di accedere alla cittadinanza nazionale. Rapporti politici e commerciali producono trattamenti più favorevoli per gli immigrati provenienti da alcuni paesi, soprattutto se sviluppati. Anche per gli immigrati che definiamo extracomunitari il conseguimento di uno status regolare e di un'occupazione legale comportano l'accesso a un pacchetto di diritti sociali. Non solo: le normative ispirate a principi costituzionali liberali estendono alcuni diritti basilari a tutti gli immigrati, irregolari compresi (Ambrosini 2013), e tutelano in modo più ampio determinate categorie di stranieri, come i minori non accompagnati, le donne in fuga dalle reti dello sfruttamento sessuale, i rifugiati riconosciuti. L'immigrazione sollecita dunque ad adottare una visione processuale e articolata della cittadinanza, superando lo schema binario inclusione/esclusione: i residenti stranieri possono vedersi riconosciuti alcuni diritti di cittadinanza che usualmente si sviluppano nel tempo, con la durata del soggiorno, fino a sfociare eventualmente nella naturalizzazione. Se provengono da determinati paesi, beneficiano subito di un pacchetto più ampio di diritti e prestazioni sociali.

Di peculiare importanza sotto questo profilo sono i processi di integrazione europea, nonché l'allargamento dei confini dell'Unione. Kivisto e Faist

(2007) hanno introdotto in proposito il concetto di «cittadinanza sovrapposta», che aggiunge alla cittadinanza nazionale una cittadinanza sovranazionale nell'ambito dell'Unione europea, conferendo alle persone una serie di diritti esercitabili al di fuori dei confini del proprio paese: dalla mobilità sul territorio europeo senza necessità di visti alla possibilità di accedere sempre più liberamente al mercato del lavoro, dalla facoltà di intraprendere a quella di essere curati o di farsi accompagnare dalla propria famiglia, dai limiti posti alle procedure di espulsione al diritto di voto locale ed europeo.

Di fatto, la categoria degli immigrati da un punto di vista giuridico si frastaglia in una congerie di condizioni legali diverse che comportano un accesso differenziato a diversi tipi di diritti: Morris (2002) ha parlato in proposito di «stratificazione civica». Possiamo notare, sotto il profilo legale, che gli immigrati si dispongono in una sorta di piramide: al gradino più basso troviamo gli immigrati irregolari; poi vengono gli immigrati in attesa di regolarizzazione, per esempio coloro per i quali è stata presentata dai datori di lavoro una domanda di sanatoria che non ha ancora ricevuto una risposta definitiva; quindi gli immigrati con un permesso di soggiorno temporaneo, da rinnovare ogni due anni, che possono lavorare regolarmente e ottenere i benefici collegati, e dopo un anno, se soddisfano determinate condizioni di reddito e comfort abitativo, possono ricongiungere la famiglia (ma se rimangono senza lavoro per un periodo prolungato sono suscettibili di espulsione); al gradino successivo si trovano gli immigrati che hanno ottenuto un permesso di soggiorno di lunga durata, i quali possono accedere a una vasta gamma di diritti sociali e non possono essere agevolmente espulsi; salendo ancora, si trovano gli immigrati provenienti da altri paesi dell'Unione europea, che godono di quasi tutti i diritti dei cittadini nazionali; in cima alla piramide stanno i cittadini nazionali, gli unici titolari di pieni diritti politici.

A seguito dell'accresciuta differenziazione dei dispositivi di protezione, una stratificazione simile riguarda i richiedenti asilo: si possono distinguere i richiedenti asilo in attesa di risposta, i richiedenti respinti, ma tollerati perché non espellibili; i titolari di una protezione temporanea, per esempio per cause belliche; i rifugiati a pieno titolo, e altri casi ancora (Castles 2004, Ambrosini e Marchetti 2008).

Non è vero dunque che gli immigrati 'non hanno diritti', come sostengono alcuni loro paladini, ed è ancor meno vero che gli immigrati hanno 'più diritti dei cittadini', come afferma in modo insistente l'opposta retorica xenofoba. È vero invece che godono di diritti differenziati, in ogni caso inferiori a quelli dei cittadini a pieno titolo, e spesso faticano a vederli riconosciuti nei fatti.

L'ambito dei diritti degli immigrati è comunque un terreno conteso, in cui si avverte il peso dell'accresciuta politicizzazione della questione dell'immigrazione e la prevalenza di spinte all'irrigidimento dei confini, esterni e

interni. Per contro, come argomenta Ferrera (2012), le istituzioni europee nel corso del tempo hanno ampliato progressivamente il paniere dei benefici concessi agli stranieri soggiornanti, a quelli comunitari in primo luogo, ma anche in certa misura agli immigrati extracomunitari, superando molte resistenze frapposte dai governi nazionali, attestati sull'idea tradizionale che la solidarietà sociale richieda la chiusura della comunità dei beneficiari.

La crescita del voto per formazioni populiste e xenofobe, fra le altre, trova una sorta di 'giustificazione razionale' nella competizione per le risorse scarseggianti del welfare (Wimmer 1997). Così ancora Ferrera (2012) nota negli ultimi anni un'accresciuta resistenza dei governi verso l'arricchimento dei benefici sociali concessi agli immigrati, insieme alla tendenza a sottrarre parti della materia alle istituzioni comunitarie. Se per i cittadini comunitari si può oggi affermare che l'Unione Europea costituisca un territorio quasi unitario, con 28 sistemi di welfare aperti e coordinati, per gli immigrati extracomunitari rimane un territorio frammentato, con diritti di mobilità limitati e una protezione sociale condizionata.

### *La cittadinanza oltre i confini*

Gli immigrati pongono sotto tensione il rapporto tra cittadinanza e appartenenza nazionale anche per altri aspetti, in cui entrano in gioco maggiormente le loro scelte identitarie, partecipative, di attivismo sociale e politico: in termini sociologici, la loro *agency*.

Un primo profilo riguarda l'espansione dell'istituto della doppia cittadinanza negli ultimi vent'anni (Faist e Kivisto 2007). Oggi la ammettono circa la metà degli Stati del mondo, in misura più o meno ampia, con una progressione nel tempo che vede l'Europa come protagonista (Brøndsted Sejersen 2008). In altri casi, in cui la rinuncia alla precedente cittadinanza è richiesta al momento della naturalizzazione, in pratica la normativa viene raramente applicata e si determina una tolleranza implicita verso la doppia cittadinanza. La portata dirompente di questo fatto è ben colta da Joppke, quando osserva che «la doppia cittadinanza rompe con la logica segmentaria del classico stato-nazione, secondo cui un individuo può appartenere soltanto a uno stato alla volta» (2003: 441). Le cittadinanze multiple, attribuendo diritti in stati diversi, contrastano inoltre con le tendenze restrittive che vanno a configurare una «classe abietta» di migranti senza protezione statale, con diritti minimali, a rischio di deportazione: una 'deportspora' contrapposta alle diaspore riconosciute (Nyers 2003). Il graduale riconoscimento della doppia cittadinanza è dunque un indicatore esemplare dei rimescolamenti che l'immigrazione provoca rispetto alle chiare e nette corrispondenze tra territorio, popolazione e

cittadinanza. Deriva principalmente da tre ragioni: a) la naturalizzazione nel paese di residenza senza la rinuncia alla cittadinanza precedente; b) la nascita da genitori con cittadinanze diverse; c) la nascita in paesi che applicano il diritto di suolo, ossia attribuiscono la cittadinanza a chi nasce sul territorio nazionale, da genitori provenienti da paesi che hanno legislazioni ispirate al diritto di sangue, ossia trasmettono ai figli la cittadinanza dei genitori (Brønstedt Sejersen 2008). Come nel caso italiano, spesso è la volontà di mantenere i legami con i propri emigranti ad aprire le porte alla doppia cittadinanza. Altri tradizionali paesi di emigrazione come l'India, le Filippine, il Messico, il Marocco, la Turchia, interessati fra l'altro a salvaguardare i flussi di rimesse, hanno modificato la propria legislazione per consentire o agevolare la doppia cittadinanza.

Una serie di fenomeni disparati hanno inoltre sospinto l'apertura alla doppia cittadinanza. Insieme ai matrimoni misti già ricordati, va menzionata la crescente uguaglianza di genere e il rigetto delle norme che imponevano alle mogli di assumere la cittadinanza del marito o di perdere la propria se sposavano uno straniero. Influisce poi il declino della coscrizione obbligatoria e della violenza nei rapporti internazionali, quanto meno nelle regioni più sviluppate del mondo, che ha attenuato gli storici timori nazionalisti nei confronti dei cittadini multipli. Rispetto a un passato in cui gli emigranti erano spesso mal visti, quasi come traditori della patria (Joppke 2003), oggi prevalgono invece considerazioni economiche e politiche favorevoli alle diaspore all'estero, non solo come fornitrici di rimesse, ma anche come potenziali teste di ponte degli interessi nazionali.

Un secondo campo di tensione riguarda lo sviluppo di legami e pratiche politiche transnazionali. Grazie alle tv satellitari e ai social media, gli immigrati sono più informati e coinvolti nelle vicende politiche della madrepatria o di patrie virtuali a cui si sentono legati. Possono scendere in piazza, manifestare, raccogliere fondi per sostenere o contrastare il governo dei paesi di origine, oppure per tentare di influenzare la politica del paese in cui risiedono nei confronti della madrepatria (Østergaard-Nielsen 2003). Si tratta di pratiche non nuove, giacché esuli e attivisti rifugiati all'estero sono stati storicamente tra i protagonisti delle migrazioni, mentre non di rado i governi, come quello fascista nel caso italiano, hanno cercato di mobilitare gli emigranti per ottenere appoggio all'estero per le loro politiche (Smith 2003).

Uno degli sviluppi più significativi riguarda il fatto che oggi gli emigranti possono esercitare il diritto di voto dall'estero in un crescente numero di paesi, e in alcuni casi possono eleggere propri rappresentanti nei parlamenti nazionali, come avviene in Italia. Di nuovo, aspetti culturali e identitari, come il mantenimento del senso di appartenenza alla patria ancestrale, si intrecciano con interessi economici, legati in primo luogo all'impegno nell'invio di



rimesse, e con l'obiettivo politico già ricordato di mobilitare gli emigranti a sostegno degli interessi nazionali (Bauböck 2003).

Ci si può domandare quanta sia l'importanza attribuita dagli emigrati a questa opportunità di partecipazione. Una delle prime indagini sull'argomento, riguardante gli ecuadoriani in Italia, ha proposto un quadro ambivalente (Boccagni 2007). Gli emigranti ecuadoriani rimangono attaccati ai loro familiari, sono molto attivi nella comunicazione e nell'invio di rimesse e si sentono legati alla madrepatria sul piano emotivo e identitario. Hanno partecipato massicciamente al voto, anche per le voci ricorrenti di sanzioni per gli assenti, ma si sono mostrati poco informati e poco interessati nei confronti della situazione politica di un paese da cui sono partiti ormai da anni. La giornata elettorale è stata soprattutto un'occasione di festa, un motivo per ritrovarsi, stare insieme all'ombra delle bandiere e dei simboli nazionali, ribadire con orgoglio le proprie origini. La partecipazione alle elezioni ha risposto soprattutto a motivazioni patriottico-identitarie, ha rappresentato un evento quasi rituale in cui ribadire e condividere la propria appartenenza nazionale: l'opportunità di rivivere la propria comune appartenenza nazionale nella sfera pubblica, in un paese straniero, in una giornata trascorsa insieme, ha assunto un'importanza molto superiore al contenuto effettivo della giornata elettorale.

Collegato al secondo, sorge un terzo campo di tensione: quello relativo ai processi di identificazione, in ultima analisi alla 'lealtà' politica degli immigrati ed eventualmente dei loro discendenti. Soprattutto su questo piano, gli immigrati esprimono appartenenze composite e mutevoli, a volte legate alle situazioni specifiche e alle interazioni sociali in cui sono coinvolti: per esempio, più sensibili al 'diritto alla somiglianza' con i coetanei italiani quando si trovano a scuola, e più inclini a condividere lingua e rituali della madrepatria negli spazi familiari o negli incontri con i connazionali. La manifestazione di un'identità mista, col trattino, così invisibile alle concezioni nazionaliste che guardano al passato, è una tipica espressione di questi laboriosi e mai scontati processi di ridefinizione del proprio rapporto con la società ricevente. Si dice spesso in letteratura che il primo termine, quello ancestrale, richiami l'identità culturale, il secondo, riferito al paese di accoglienza, il sistema dei diritti (Kastoryano 2002). Ma le modalità di identificazione sono in realtà più complesse: molti giovani di origine immigrata si sentono genuinamente italiani, pur non volendo rinunciare alla loro storia familiare e ai loro legami con altri paesi e ambienti culturali (Caneva 2010). Come affermano Colombo, Domeneschi e Marchetti, «la doppia cittadinanza non è semplicemente una comodità, un vantaggio strumentale, ma costituisce il riconoscimento dell'identità profonda, necessariamente e irriducibilmente ibrida, plurale» (2009: 14). Le implicazioni politiche di questo disallineamento tra appartenenza nazionale e identità culturale sono rilevanti: mutuando i termini di Benhabib (2008),

*l'ethnos*, ossia la nazione legata da vincoli ancestrali, non coincide più con il *demos*, ossia con l'insieme dei cittadini atti alla democrazia. E, si potrebbe aggiungere, coincide ancora meno con la popolazione stabilmente residente sul territorio e in vario modo partecipa della vita economica e sociale. D'altro canto non è possibile neppure tracciare una linea di demarcazione netta tra cittadini ed estranei, giacché gli immigrati e i loro figli tendono a identificarsi in maggiore o minor misura con entrambi i gruppi.

### *Disaggregazione della cittadinanza e orizzonti cosmopoliti*

Questo complesso di fenomeni si intreccia con il dibattito teorico intorno al superamento della cittadinanza 'nazionale', in direzione di forme di cittadinanza duali, multiple o sopranazionali (Soysal 1994, Bosniak 2001, Sassen 2008b), o più semplicemente di una de-nazionalizzazione dell'istituto della cittadinanza (Wihtol de Wenden 1992, Sassen 2008a). Come abbiamo notato, l'appartenenza legale ad uno Stato, i diritti concretamente fruibili e la 'patria' come luogo di identificazione politica, non si sovrappongono più automaticamente. Inoltre, i diritti umani non sono più strettamente connessi alla cittadinanza, o eventualmente riconosciuti da accordi internazionali basati sul principio di reciprocità. Nei regimi democratici si applicano sempre più anche ai residenti non cittadini, pur fra contrasti e ripiegamenti. In altri termini, l'assetto westfaliano, basato sull'assolutizzazione del principio di sovranità del potere statale all'interno dei confini nazionali, pur rimanendo centrale nell'ordinamento politico, è stato intaccato ed eroso in più punti.

Qualcuno si spinge a pensare che dopo l'assorbimento delle piccole patrie locali negli Stati nazionali, ora si stia profilando un superamento delle cittadinanze nazionali in forme di cittadinanza sovranazionali, di cui la cittadinanza europea rappresenta un primo esempio. Benhabib (2008) parla invece di «disaggregazione della cittadinanza», ossia di dissociazione delle sue dimensioni costitutive: l'identità collettiva, i privilegi dell'appartenenza politica e la possibilità di fruire dei diritti sociali, con i vantaggi che ne derivano. Ora all'interno dei confini degli stati nazionali il dualismo tra membri della nazione e stranieri, o tra cittadini e immigrati, risulta sempre più inadeguato, e la dinamica sociale appare più fluida delle demarcazioni giuridiche. I confini tra *l'ethnos* e il *demos* sono soggetti a una continua negoziazione: le democrazie hanno bisogno sì di confini, ma di confini 'porosi', e il 'popolo' è una realtà dinamica e non statica.

Sul piano internazionale, si sono poi diffuse norme e istituzioni che superano i confini nazionali, definite da Benhabib cosmopolitiche (al seguito di Kant e Hanna Arendt), come la Corte penale internazionale, istituita dal

Trattato di Roma. Oggi il locale, il nazionale e il globale sono sempre più intrecciati fra loro. Questa nuova situazione lascia intravedere l'emergere di nuove configurazioni politiche e nuove forme di azione democratica, ispirate all'interdipendenza tra questi tre livelli (Ambrosini 2012).

Il concetto di cosmopolitismo trasferisce sul piano teorico la molteplicità delle istanze e delle pratiche di partecipazione politica attraverso i confini nazionali. Secondo Beck, forse il suo più noto proponente contemporaneo, il cosmopolitismo si colloca nell'orizzonte della seconda modernità, contraddistinta da stili di vita che «scompigliano l'equazione che un tempo si poteva stabilire tra lingua, luogo di nascita, cittadinanza, nazionalità e aspetto fisico» (2003: 138). Per analizzare questa realtà sociale che deborda incessantemente e in vario modo dai confini nazionali, Beck introduce il concetto di «cosmopolitizzazione», definendone così il significato: a) la permeabilità di confini chiari che separano i mercati, gli Stati, le civiltà, le religioni, le culture, i mondi della vita e degli esseri umani comuni, e, di conseguenza, b) il confronto involontario con l'altrui estraneo dappertutto sulla terra. Il mondo oggi non è certo senza confini, ma tali confini sono diventati fluidi – attraversati da flussi di informazioni, capitali e rischi, anche se meno per gli uomini (2009: 10)

La cosmopolitizzazione della società globale, entra in conflitto con il «nazionalismo metodologico», ossia con l'implicito ancoraggio nazionale delle appartenenze socio-politiche. Ciò pone in discussione gli schemi di pensiero che hanno retto e rafforzato l'organizzazione del mondo in Stati nazionali. Mentre le categorie politiche in uso continuano a presupporre lo stato nazionale come istituzione politica fondamentale, seguendo così i canoni della prima modernità, si sta verificando, soprattutto attraverso le migrazioni internazionali, una «rivoluzione nelle lealtà», che interpella le società nazionali intorno a tre questioni: a) la distribuzione dell'appartenenza, ossia la giustificazione dei principi che fondano l'ammissione o l'esclusione dalla comunità (nel nostro caso, dei cittadini); b) l'avvento di forme di «cittadinanza flessibile», che richiede di definire chi è titolare dei diritti di cittadinanza e di che tipo di diritti si tratta; c) la distribuzione delle responsabilità e delle identità al di là dei confini nazionali.

Beck è particolarmente convincente nella critica dei presupposti del nazionalismo metodologico. Riportato alle migrazioni, il discorso lascia però in ombra un aspetto: l'elevato grado di particolarismo delle auto-rappresentazioni dei migranti, legati ad un paese – e spesso ad una regione, ad una città o ad un villaggio – più che a visioni cosmopolite della cittadinanza. Potremmo dire che i migranti sono spesso cosmopoliti di fatto, ma nazionalisti e persino localisti nella mente, così come le società riceventi continuano a pensarsi in termini nazionali e omogenei, anche se sono diventate ormai multietniche.

La cosmopolitizzazione del mondo contemporaneo si trova poi a dover fare i conti con un fenomeno ben noto: l'inasprimento dei controlli delle frontiere

e del trattamento riservato ai migranti in condizione irregolare. Le politiche degli stati riceventi, anche quando si tratta di regimi democratici, sembrano oggi tentate di rimettere in discussione o di ridefinire in modo restrittivo alcune acquisizioni fondamentali delle convenzioni internazionali sui diritti umani, come il diritto di asilo o l'accesso a servizi essenziali, come le cure mediche o l'istruzione per i minori.

### *Una visione dal basso: i processi di cittadinanza*

Gli sviluppi considerati nei paragrafi precedenti hanno posto in rilievo il fatto che la cittadinanza non è soltanto uno status giuridico che viene concesso 'dall'alto', ossia dagli stati, insieme a un determinato pacchetto di benefici. Introducendo i temi della partecipazione attraverso le frontiere, delle forme di identificazione e della cosmopolitizzazione dell'esperienza sociale abbiamo aperto l'analisi alla dimensione soggettiva delle rappresentazioni e dei comportamenti delle persone. Questo punto richiede ora una riflessione più approfondita, che si collega a un filone di studi che muove, per così dire, 'dal basso' ossia dal punto di vista delle pratiche effettive di accesso e fruizione, delle reinterpretazioni e delle negoziazioni dei contenuti della cittadinanza (Turner 1993, Ong 2005, Bellamy 2008, Isin e Nielsen 2008). In questi processi, migranti e rifugiati possono assumere ruoli attivi a vari livelli e con diverse modalità individuali e collettive. Mutuando uno spunto da Bastenier e Dassetto (1990), si può parlare di «processi di cittadinanza»: un neologismo non bello, ma efficace nell'esprimere la progressiva acquisizione di diritti istituzionalmente garantiti, di riconoscimento nell'ambito delle reti di prossimità e delle società locali, di competenze pratiche nell'accesso ai mercati e ai servizi del territorio. Si possono distinguere in proposito processi giuridici, come l'accesso allo status di residenti regolari; processi economici, a partire dall'inserimento nel mercato del lavoro; processi sociali, come i ricongiungimenti e la formazione di unità familiari; processi politici, come la partecipazione sindacale e associativa.

In questa prospettiva, si può dunque sostenere che la cittadinanza non è un dato, ma appunto un processo; non discende soltanto dall'alto, ma viene acquisita ogni giorno dal basso; non è soltanto un'istituzione politica, ma un insieme di pratiche sociali; non vede i beneficiari, individui e famiglie, come semplici destinatari passivi di una concessione che promana dalle decisioni dello Stato ospitante, ma li considera come parte attiva dell'opera di allargamento della base sociale legittima della società di cui hanno scelto di far parte.

Nello stesso tempo, i processi di cittadinanza sono frutto dell'interazione con diverse componenti della società italiana. In primo luogo gli attori

del mercato del lavoro, tra i quali un ruolo eminente spetta ai datori di lavoro, imprenditori in senso proprio e famiglie, che hanno di fatto dischiuso agli immigrati le porte d'ingresso nella società ricevente anche in presenza di chiusure politiche. Reti etniche e *brokers* cooperano nel favorire l'arrivo, la prima accoglienza e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro: passaggi essenziali per l'avvio dei faticosi processi di cittadinanza. In terzo luogo intervengono autorità e burocrazie pubbliche: mediante interventi legislativi come le misure di sanatoria o il recepimento di direttive europee, consentono agli immigrati di regolarizzare la propria posizione, di ricongiungere la famiglia e di accedere a servizi e prestazioni pubbliche. Le burocrazie di strada assumono poi un ruolo di rilievo nel consentire o meno, nella pratica, la fruizione dei servizi, soprattutto nei casi incerti e non perfettamente documentati. In quarto luogo vanno ricordate le istituzioni solidaristiche e i vari soggetti della società civile che esercitano attività di mediazione e connessione tra migranti e servizi pubblici, forniscono orientamento e consulenza per le procedure di regolarizzazione e altre pratiche burocratiche oppure producono autonomamente servizi per gli immigrati (cure mediche, corsi di italiano, etc.) che non possono formalmente accedere ai servizi pubblici in quanto irregolari (Van der Leun e Ilies 2012).

Le reti di prossimità completano il quadro, allorquando cominciano a conoscere e a riconoscere gli immigrati stabilmente insediati, soprattutto le famiglie, come componenti legittimi dell'ambiente sociale di riferimento: vicini di casa, genitori dei compagni di scuola dei figli, frequentatori dei medesimi spazi sociali e urbani. Si potrebbe anche dire: quando cominciano ad attribuire agli interessati un'identità sociale diversa, o comunque più complessa di quella riferita alle loro origini straniere, quando cominciano a vederli appunto come genitori, vicini di casa, compagni di squadra nel gioco.

Questi processi hanno una componente routinaria, informale e persino inconsapevole. Sono fatti di pratiche quotidiane che si consolidano e si istituzionalizzano. Pensiamo ai genitori che ogni giorno accompagnano i figli a scuola, ai vicini di casa che cominciano a salutarsi, a scambiare qualche parola, a prestarsi reciprocamente piccoli servizi (Ambrosini e Bonizzoni 2012). Alle interazioni tra medici di base e pazienti, tra insegnanti e genitori, tra commercianti e clienti. Nel tempo si producono così forme di apprendimento del funzionamento dei servizi, di adattamento reciproco, di abitudine alla convivenza e allo scambio sociale tra persone di diversa provenienza. Rientra quindi nei processi di cittadinanza quella che Wessendorf (2011) ha definito «diversità banalizzata», studiando un quartiere multietnico di Londra, mentre Colombo e Semi (2007), in un'accezione pressoché analoga, hanno parlato di «multiculturalismo quotidiano». Aggiungerei: i processi, mediante i quali le diversità culturali vengono metabolizzate, attenuate, superate o mes-

se tra parentesi non riguardano soltanto le relazioni informali tra persone, ma anche i rapporti con i servizi e le istituzioni pubbliche.

Rimane una differenza non trascurabile tra immigrati stranieri e cittadini a pieno titolo: i processi di cittadinanza avvengono a velocità diversa, richiedono risorse e competenze di vario tipo, soprattutto sono reversibili. Per esempio, le differenze nell'acquisizione di una competenza linguistica adeguata incidono sui processi di cittadinanza. Ancor più, la perdita del lavoro e l'esperienza della disoccupazione per gli immigrati possono comportare lo sgretolamento dei traguardi faticosamente raggiunti e persino la perdita del permesso di soggiorno. Un problema giudiziario o un incidente con le forze dell'ordine non ha lo stesso significato per chi dispone della cittadinanza e per chi non ne dispone. Quindi, i processi di cittadinanza dal basso sono importanti, ma non al punto da costituire un'alternativa all'accesso formale alla cittadinanza: di fatto normalmente sono parte del percorso che sfocia nella naturalizzazione.

### *Gli atti di cittadinanza nella vita quotidiana*

Un elemento cruciale dei processi di cittadinanza sono quelli che Isin e Nielsen (2008) hanno definito «atti di cittadinanza». Questo concetto non solo contrappone lo status di cittadino alle pratiche effettive mediante le quali la cittadinanza viene esercitata, la cittadinanza formale alla cittadinanza materiale, ma focalizza l'attenzione sugli atti, individuali e collettivi, con cui «i soggetti si costituiscono come cittadini» (Isin e Nielsen 2008: 2). Nell'accezione degli autori, gli atti di cittadinanza hanno un significato di rottura: infrangono abitudini, creano nuove possibilità, rivendicano diritti e impongono obblighi con toni densi di emozioni; pongono le loro richieste con modalità originali e creative; soprattutto, sono i veri momenti che cambiano le pratiche, lo status e l'ordine costituiti (*ivi* 10).

Reinterpreto invece il concetto in maniera più ordinaria e vicina alla quotidianità, intendendo per atti di cittadinanza le azioni intenzionali e socialmente rilevanti mediante le quali i soggetti si affermano come cittadini, acquistano diritti o li esercitano in forme pubbliche. Vi possono quindi rientrare manifestazioni collettive e azioni di protesta, come pure l'atto individuale di iscriversi a un'organizzazione sindacale.

Distingueri in proposito diverse categorie di atti di cittadinanza, riecheggiando e ampliando la classica tipologia della cittadinanza di Marshall (2002 [1950]). Possiamo individuare anzitutto *atti di cittadinanza civile*: qui rientra uno snodo fondamentale, come l'accesso allo status di soggiornante regolare, e poi i passaggi successivi fino alla naturalizzazione. Molto rilevanti sono

poi gli *atti di cittadinanza economica*: la sottoscrizione di un contratto di lavoro regolare, il passaggio ad altre occupazioni, l'eventuale avvio di un'attività indipendente. Abbiamo poi degli *atti di cittadinanza sociale*, quelli che consentono di accedere ai diversi istituti di welfare: l'iscrizione al servizio sanitario nazionale, le domande di cassa integrazione o di sussidi per i disoccupati, le pratiche per ottenere contributi per l'affitto o benefici per i nuovi nati. Per gli adulti che desiderano imparare l'italiano o migliorare le loro competenze professionali, o veder riconosciuti i propri titoli di studio, entrano in gioco quelli che possono essere definiti *atti di cittadinanza educativa*: l'iscrizione a un corso, la frequenza, e infine il superamento di un esame finale e il conseguimento di una certificazione. Di speciale rilievo sono infine gli *atti di cittadinanza politica*: quelle iniziative mediante le quali gli immigrati, pur essendo privi del diritto di voto politico, possono esprimere istanze, rivendicare interessi, entrare nel dibattito pubblico. In particolare, all'ambito degli atti di cittadinanza politica possono essere ricondotte tre esperienze, che in diverso modo vedono gli immigrati protagonisti di modalità partecipative indipendenti dal voto politico: l'adesione ai sindacati, l'associazionismo immigrato e i movimenti di protesta, compresi quelli degli immigrati irregolari.

Sindacati e associazioni possono fornire dei canali per quella che Vranken (1990) ha definito «partecipazione politica secondaria». Gli immigrati, pur privi di rappresentanza politica elettiva, possono incidere sulle scelte politiche delle società riceventi e promuovere almeno parzialmente i propri diritti e interessi attraverso soggetti collettivi che concorrono, in contesti di pluralismo socio-politico, ai processi di formazione delle decisioni, oppure si fanno carico della tutela delle persone che subiscono trattamenti ingiusti e discriminatori. Nei paesi con esperienze di immigrazione più mature, l'associazionismo immigrato ha assunto con gli anni crescente importanza e svariate funzioni, che spaziano dalla rappresentanza politica, all'animazione culturale, alla fornitura di servizi (Jacobs e Tillie 2004, Moya 2005). Non si può dire altrettanto in Italia, dove l'associazionismo degli immigrati appare ancora fragile, poco rappresentativo, spesso promosso dall'esterno, e ad opera di istituzioni pubbliche locali, consolati o altri attori in cerca di interlocutori (Boccagni 2012, Caselli 2008, Mantovan 2007).

Più rilevante nel caso italiano è l'esperienza delle organizzazioni sindacali. Qui le istanze internazionaliste e solidariste, le preoccupazioni egualitarie, l'esigenza di lottare contro economia sommersa e lavoro nero, la vocazione politica tipica di tradizioni come quella italiana, ne hanno fatto un tramite importante per raccogliere le istanze dei migranti, rappresentarli, far emergere sulla scena pubblica alcuni dei loro esponenti (Mottura 2010, Penninx 2011).

Sono fondamentalmente tre le funzioni che i sindacati possono svolgere nei confronti degli immigrati: la tradizionale rappresentanza dei loro interessi, in

quanto lavoratori, nell'ambito del mercato occupazionale al fine di migliorare le loro condizioni di lavoro; la funzione di partecipazione politica, in quanto membri della società, al fine di promuovere lo sviluppo di sentimenti di appartenenza e l'inclusione nella comunità sociale; infine l'offerta di servizi, in quanto utenti, con lo scopo di modificare in positivo le loro condizioni generali di vita (Marino 2013). Aggiungerei: i sindacati possono rappresentare un canale di mobilità sociale per gli immigrati, grazie anche a uno specifico impegno politico e formativo (Penninx 2011).

Dal punto di vista dei processi di cittadinanza, i servizi sindacali sono in Italia un'indubbia risorsa per gli immigrati. Mettono a loro disposizione sportelli informativi e di orientamento, patronati che si occupano di pratiche di regolarizzazione, ricongiungimento, naturalizzazione, uffici vertenze che rivendicano presso i datori di lavoro la correttezza del trattamento dei lavoratori.

Il profilo della partecipazione attiva e quindi di atti più incisivi di cittadinanza politica, nel senso prima specificato, è invece più frastagliato e incerto. Un certo numero di immigrati sono diventati delegati sui luoghi di lavoro, alcune categorie hanno istituito coordinamenti dei delegati di origine immigrata, in alcune realtà si tengono assemblee e manifestazioni in cui gli immigrati possono esprimere la loro voce. Nel complesso, gli immigrati finora esprimono più una domanda di protezione, che di protagonismo, sono più clienti, che attori delle politiche sindacali (Ambrosini, De Luca e Pozzi 2014).

Meritano poi un cenno, nella prospettiva degli atti di cittadinanza politica, le mobilitazioni collettive degli immigrati in condizione irregolare (McNevin 2011): un fenomeno che sta acquisendo un crescente rilievo, in paesi come il Regno Unito, la Francia, il Belgio e soprattutto gli Stati Uniti<sup>1</sup>. L'irrigidimento delle politiche, il protrarsi delle condizioni di esclusione formale dalla residenza legittima, le percezioni di ingiustizia per le restrizioni introdotte rispetto alla maggiore tolleranza del passato, le alleanze con attori delle società civili nazionali hanno favorito l'insorgere di manifestazioni di protesta e azioni dimostrative spesso condotte in forme radicali: scioperi della fame, occupazioni di chiese, salita su gru e altri luoghi simbolici (Chimienti 2011). Queste azioni hanno prodotto in diverse occasioni dei risultati, in termini di concessione di permessi di soggiorno o revoca delle disposizioni di espulsione, pur stentando a dar luogo a movimenti duraturi. Contro una facile retorica sul protagonismo degli immigrati, la letteratura sul tema ha posto l'accento sull'importanza

<sup>1</sup> Negli Stati Uniti, imponenti manifestazioni a favore dei diritti degli immigrati in condizione irregolare hanno più volte negli ultimi anni percorso le strade delle grandi città, all'insegna di slogan come "We are Americans". Alla testa dei cortei hanno marciato folte delegazioni di vescovi e cardinali cattolici.



delle alleanze tra movimenti degli immigrati e organizzazioni della società civile autoctona (Wihtol de Wenden e Leveau 2001): queste forniscono spesso risorse cruciali agli attivisti immigrati, in termini di denaro, consulenza legale, conoscenza delle istituzioni e delle culture politiche, accreditamento presso i media e l'opinione pubblica (Nicholls 2013). Ne derivano però anche ambivalenze e tensioni, squilibri di potere e rapporti di dipendenza.

Un altro contributo di ricerca, da parte di Anderson (2010), illustra invece come un gruppo di lavoratrici e lavoratori migranti in condizione irregolare, occupati in un settore a bassissima tutela come quello domestico, siano riusciti a organizzarsi in forma sindacale, a collegarsi con il Trade Union Congress e a condurre una battaglia per la regolarizzazione che, pur tra molte difficoltà, ha coinvolto l'opinione pubblica e ha condotto allo status formale molti degli interessati. Nel Regno Unito come altrove, sebbene per ottenere un riconoscimento i migranti siano spesso spinti a presentarsi come vittime di abusi, queste pratiche di organizzazione dal basso possono essere viste come «processi di creazione di diritti» (Balibar 2004). È un esempio di come la cittadinanza non sia soltanto uno status concesso dallo Stato, ma possa essere attivamente costruita mediante l'azione e la partecipazione nello spazio pubblico (Anderson 2010: 63).

### *Conclusioni. La cittadinanza oltre le nazioni e i nazionalismi*

Ho preso in esame in questo articolo le sfide e le tensioni che le migrazioni internazionali pongono all'istituto della cittadinanza, ancora concepito e codificato in termini nazionali, tanto da rappresentare una sorta di 'confine interno' che tende a escludere gli immigrati, in quanto stranieri, da una piena appartenenza alle società ospitanti. Mentre i governi nazionali tendono a riaffermare le proprie prerogative di definizione dei confini e dell'appartenenza legittima, diverse istituzioni sovranazionali (nel nostro caso, soprattutto quelle europee), le convenzioni sui diritti umani e le corti di giustizia, istituiscono diritti e benefici sociali che debordano da un quadro nazionale strettamente fissato. L'appartenenza a uno Stato, i diritti fruibili, le forme di partecipazione sociale e politica, le identificazioni collettive, tendono a dissociarsi e a travalicare i confini nazionali o quanto meno ad assumere configurazioni più flessibili e variamente articolate.

In questi processi di ridefinizione dei contenuti effettivi della cittadinanza, le pratiche sociali dei migranti contribuiscono a ridisegnare dal basso il significato e le implicazioni concrete di questa basilare istituzione di raccordo tra individuo e società. Emergere dall'irregolarità, trovare un lavoro, contribuire con le imposte al finanziamento della spesa pubblica, frequentare corsi di

istruzione, beneficiare di servizi sociali, iscriversi a un sindacato, partecipare alla vita sociale del territorio, prendere parte all'attività politica: attraverso questi processi di cittadinanza, e ancor più mediante atti di cittadinanza intenzionali, gli immigrati entrano sempre più a far parte della società in cui vivono. Il riconoscimento giuridico di questa appartenenza può tardare o seguire percorsi tortuosi o persino essere negato – come avviene in Italia (Zinccone 2006). È una questione tutt'altro che irrilevante, ma se si concepisce la cittadinanza come un processo articolato e composto di varie pratiche sociali, si può uscire da una rigida visione formale che dicotomizza la società tra cittadini in senso pieno e non-cittadini o, addirittura, 'non-persone'.

A loro volta, le organizzazioni di difesa dei diritti umani e i soggetti sociali che svolgono un'azione di lobby pro-immigrati concorrono ad allargare i confini della comunità legittima, con il pacchetto di diritti che ne discende. Per contro, altri soggetti politici hanno lanciato campagne di segno opposto, non senza successo. Il terreno dei diritti dei migranti appare oggi uno dei più travagliati e ideologicamente caldi del dibattito politico: la cittadinanza anche da questo punto di vista può essere vista come un istituto mobile e conteso, aperto a definizioni contrastanti.

In questo contesto, non va dimenticato che i paesi dell'Europa meridionale, protagonisti di massicce campagne di regolarizzazione, sono quelli che mostrano in maniera più evidente e diffusa la porosità dei confini tra status irregolare e regolare: il passaggio dall'uno all'altro rappresenta un passo saliente sulla strada verso la piena cittadinanza, per quanto lunga, accidentata e reversibile possa essere. Così, la spesso evocata petizione di Hanna Arendt (2004 [1951]) circa il diritto ad avere diritti, può essere rivisitata in un senso più dinamico e negoziato: ci sono varie tappe e modalità attraverso le quali si possono rivendicare e conseguire dei diritti da parte di coloro che ne sono formalmente esclusi. Certamente, lungo la strada, nella terra di mezzo tra l'esclusione rigida e la piena cittadinanza, i diritti si possono anche perdere, giacché il percorso della cittadinanza non è sempre e univocamente ascendente. Ma proprio per questo, mobilitazioni politiche, alleanze con più ampie coalizioni, pratiche quotidiane e azioni di concreta cittadinanza, diventano elementi salienti delle battaglie per l'allargamento dei confini dell'appartenenza e dei diritti riconosciuti.

In questo scenario contraddittorio, tra pressioni ad escludere, impossibilità pratica di riuscirci, riluttanza ad allargare i confini della piena inclusione, pratiche di trasgressione dei vincoli alla mobilità territoriale, percorsi di ridefinizione dal basso della composizione effettiva delle società nazionali e locali si stanno compiendo processi decisivi per la qualità della convivenza futura.

Vale la pena di ricordare che se il principio di sovranità implica il diritto dello stato a controllare le frontiere nazionali e a definire le procedure per

l'ammissione degli stranieri sul territorio, in una società democratica queste prerogative statuali sono sempre temperate e limitate dai diritti umani, di cui gli individui beneficiano non in quanto cittadini, bensì come persone. Di conseguenza, le democrazie liberali si trovano costantemente sotto l'obbligo, allorché vigilano sui propri confini, di dimostrare che i modi con cui attuano la vigilanza non violino i diritti umani fondamentali (Benhabib 2005). Aggiungerei: inclusa la vigilanza sui confini interni, quelli che regolano l'accesso a benefici sociali e diritti civili. In questa prospettiva, la mobilitazione dei migranti e dell'*advocacy coalition* che li difende assume un significato saliente di allargamento e di attenuazione dei confini in contrasto con le pressioni verso l'esclusione che oggi affiorano in vari punti della geografia politica europea e internazionale. Anche dal punto di vista della regolazione della cittadinanza, il trattamento dei migranti si sta così profilando come un terreno conteso e un arduo banco di prova per valutare la capacità delle nostre democrazie di tener fede ai valori che professano.

### Bibliografia

- Ambrosini M. (2013), *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M. (2014), *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Cittadella, Assisi
- Ambrosini M. (a cura di) (2012), *Governare città plurali. Politiche locali di integrazione per gli immigrati in Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Ambrosini M. e Bonizzoni P. (a cura di) (2012), *I nuovi vicini. Famiglie migranti e integrazione sul territorio*, Regione Lombardia - Fondazione Ismu, Milano.
- Ambrosini M., De Luca D. e Pozzi S. (2014), *Immigrati e sindacato tra protezione e rappresentanza*, in «Quaderni rassegna sindacale. Lavori», 15 (1): 105-122.
- Ambrosini M. e Marchetti C. (a cura di) (2008), *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Franco Angeli, Milano.
- Anderson B. (2010), *Mobilizing migrants, making citizens: migrant domestic workers as political agents*, in «Ethnic and Racial Studies», 33, (1): 60-74.
- Arendt H. (2004), *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino (ed. or. 1951).
- Balibar E. (2004), *We, the People of Europe? Reflections on Transnational Citizenship*, Princeton University Press, Princeton.
- Balibar E. (2012), *Strangers as enemies. Walls all over the world, and how to tear them down*, in «Mondi Migranti», 6 (1): 7-25.
- Bastienier A. e Dassetto F. (1990), *Nodi conflittuali conseguenti all'insediamento definitivo delle popolazioni immigrate nei paesi europei*, in Bastienier A. et al. (a cura di), *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Fondazione Agnelli, Torino.
- Bauböck R. (2003), *Towards a political theory of migrant transnationalism*, in «International Migration Review», 37 (3): 700-723.

- Bauböck R., Ersbøll E., Groenendijk K. e Waldrauch H. (a cura di) (2006), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States, Volume 2: Country Analyses*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Beck U. (2003), *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, il Mulino, Bologna.
- Beck U. (2009), *L'Europa cosmopolita. Realtà e utopia*, in «Mondi Migranti», 3 (2): 7-22.
- Bellamy R. (2008), *Citizenship: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford.
- Benhabib S. (2005), *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, il Mulino, Bologna.
- Benhabib S. (2008), *Cittadini globali*, il Mulino, Bologna.
- Boccagni P. (2007), "Votare, per noi, era un giorno di festa". *Un'indagine esplorativa sul transnazionalismo politico tra gli immigrati ecuadoriani in Italia*, Working Paper CeSPI 35/2007.
- Boccagni P. (2011), *Reminiscences, patriotism, participation. Approaching external voting in Ecuadorian immigration to Italy*, in «International Migration», 49 (3): 76-98.
- Boccagni P. (2012), *La partecipazione politica degli immigrati: dal dibattito internazionale al caso italiano*, in Ambrosini M. (a cura di), *Governare città plurali. Politiche locali per la cittadinanza e l'integrazione degli immigrati in Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Bosniak L. (2001), *Denationalizing citizenship*, in Aleinikoff T.A. e Klusmeyer D. (a cura di), *Citizenship today. Global perspectives and practices*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.
- Bosniak L. (2008), *The citizen and the alien. Dilemmas of contemporary membership*, Princeton University Press, Princeton.
- Brøndsted Sejersen T. (2008), "I Vow to Thee My Countries". *The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century*, in «International Migration Review», 42 (3): 523-549.
- Caneva E. (2010), *Giovani e migrazione: separazioni, ricongiungimenti e reti amicali*, in Ambrosini M., Bonizzoni P. e Caneva E., *Ritrovarsi altrove. Famiglie ricongiunte e adolescenti di origine immigrata*, Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità, Regione Lombardia, Milano.
- Caselli M. (2008), *Flussi globali, integrazione locale: il caso delle associazioni di migranti in provincia di Milano*, in «Mondi migranti», 2 (2): 109-129.
- Castles S. (2004), *Global perspectives on forced migration*, Jakarta workshop, December (paper).
- Cella G.P. (2006), *Tracciare confini. Realtà e metafore della distinzione*, il Mulino, Bologna.
- Chimienti M. (2011), *Mobilization of Irregular Migrants in Europe: a Comparative Analysis*, in «Ethnic and Racial Studies», 34 (8): 1338-1356.
- Colombo E., Domaneschi L. e Marchetti C. (2009), *Nuovi italiani e trasformazioni della cittadinanza. Come i figli di immigrati discutono di inclusione, partecipazione e identificazione*, Working Paper 07/09, Dipartimento di Studi Sociali e Politici, Università di Milano, Milano.
- Colombo E. e Semi G. (a cura di) (2007), *Multiculturalismo quotidiano. Le pratiche della differenza*, Franco Angeli, Milano.
- Ferrera M. (2012), *The New Spatial Politics of Welfare in the EU*, in Bonoli G. e Natali D. (a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

- Inis E. e Nielsen G. (a cura di) (2008), *Acts of Citizenship*, Zed Books, London.
- Jacobs D. e Tillie J. (2004), *Introduction: Social capital and political integration of migrants*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», 30 (3): 419-27.
- Joppke C. (2003), *Citizenship between De- and Re-ethnicization*, in «Archives Européennes de Sociologie», 44: 429-458.
- Joppke C. (2010), *Citizenship and Immigration*, Polity Press, Cambridge.
- Kastoryano R. (2002), *Türken mit deutschem pass: Sociological and Political Aspects of Dual Nationality in Germany*, in Hansen R. e Weil P. (a cura di), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe*, Berghahn, Oxford.
- Kivisto P. e Faist T. (2007), *Citizenship. Discourse, theory and transnational prospects*, Blackwell, Malden.
- Mantovan C. (2007), *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Marino S. (2013), *Between old and new dilemmas: describing trade unions' inclusive strategies*, in van Heelsum A. e Garcés-Mascareñas B. (a cura di), *Migration and Integration Research: Filling in Penninx's Heuristic Model*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Marshall T.H. (2002), *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza Roma-Bari (ed. or. 1950).
- McNevin A. (2011), *Contesting Citizenship. Irregular Migrants and New Frontiers of the Political*, Columbia University Press, New York.
- Morris L. (2002), *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants Rights*, Routledge, London.
- Mottura G. (2010), *La lunga marcia del sindacato: dall'iscrizione come immigrati alla partecipazione come lavoratori*, in «Rivista delle politiche sociali», 2.
- Moya J. (2005), *Immigrants and associations*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», 31 (5): 833-864.
- Muller B.J. (2004), *(Dis)Qualified Bodies: Securitization, Citizenship and 'Identity Management'*, in «Citizenship Studies», 8: 279-294.
- Nicholls W.J. (2013), *Fragmenting citizenship: dynamics of cooperation and conflict in France's immigrant rights movement*, in «Ethnic and Racial Studies», 36 (4): 611-631.
- Nyers P. (2003), *Abject Cosmopolitanism: The Politics of Protection in the Anti-deportation Movement*, in «Third World Quarterly», 24: 1069-1093.
- Ong A. (2005), *Da rifugiati a cittadini. Pratiche di governo nella nuova America*, Raffaello Cortina, Milano.
- Østergaard-Nielsen E. (2003), *The politics of migrants' transnational political practices*, in «International Migration Review», 37 (3): 760-786.
- Penninx R. (2011), *Il ruolo dei sindacati nei processi di integrazione degli immigrati e nelle politiche di immigrazione locale*, in «Mondi Migranti», 5 (1): 7-24.
- Sassen S. (2008a), *Nuove politiche di appartenenza*, in «Mondi Migranti», 2 (3): 7-29.
- Sassen S. (2008b), *Towards Post-National and Denationalized Citizenship*, in Inis E.F. e Turner B.S. (a cura di), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, London.
- Smith R.C. (2003), *Diasporic membership in historical perspective: comparative insights from the Mexican, Italian and Polish cases*, in «International Migration Review», 37 (3): 724-759.
- Soysal Y.N. (1994), *The limits of citizenship*, University of Chicago Press, Chicago.

- Turner B.S. (a cura di) (1993), *Citizenship and Social Theory*, Sage, London.
- van der Leun J. e Iliès M. (2012), *Undocumented Migration: An Explanatory Framework*, in Martiniello M. e Rath J. (a cura di), *An Introduction to International Migration Studies. European Perspectives*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Vranken J. (1990), *Industrial rights*, in Layton Henry Z. (a cura di), *The political rights of migrant workers*, Sage, London.
- Wessendorf S. (2011), *Commonplace diversity and the 'ethos of mixing': Perceptions of difference in a London neighbourhood*, Compas, University of Oxford, Working Paper n. 91.
- Wihtol de Wenden C. (1992), *La cittadinanza in Europa*, in «Studi emigrazione/Études migrations», 29 (107): 479-487.
- Wihtol de Wenden C. e Leveau R. (2001), *La bourgeoisie: les trois âges de la vie associative de l'immigration*, CNRS, Paris.
- Wimmer A. (1997), *Explaining xenophobia and racism: a critical review of current research approaches*, in «Ethnic and racial studies», 20 (1): 17-41.
- Zincone G. (a cura di) (2006), *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, Laterza, Roma-Bari.

# Citizenship and Arbitrary Law-Making: On the Quaintness of Non-national Disenfranchisement

*Patricia Mindus*

*The paper explores forms of arbitrariness in relation to citizenship and migration policies. Non-national disenfranchisement follows from certain migration policies, and these may be cast as an arbitrary form of domination, that may undermine political legitimacy. Political exclusion is the vertex of a chain of other forms of exclusion: the denizenship of the politically powerless is particularly bothersome because liberal-democratic systems lack incentives to promote their rights. We have singled out the specificity and quaintness of the argumentative strategy employed to sustain non-national disenfranchisement. It differs from other argumentations in favour of disenfranchisement because it is not framed in derogatory terms and shifts the burden of proof from the state over to the individual.*

## Introduction

Arbitrary law is the hallmark of domination, illegitimate power, despotism. Avoiding arbitrariness is key to avoid domination, as a long-standing Republican tradition of political thought has made clear<sup>1</sup>. In a world of great migrations (transnational or otherwise) the authority to determine the ‘people’ in terms of citizenship and migration policy, i.e. to define the *demos*, is essentially about the «sovereign power to exclude»<sup>2</sup>, and exclusion without (sufficient) reason-giving is the hallmark of arbitrary power that reduces and limits our ability to conduct non-dominated lives. Moreover, the use of this power to exclude defines the constitutional identity of a political regime.

<sup>1</sup> The use of the term here is the one that occurs in the contemporary republican debate on domination. According to Frank Lovett and Philip Pettit (2009: 9), a free person is «one who does not live under the arbitrary will or domination of others». See also Frank Lovett (2012), for a critical perspective see Patchen Markell (2008). The expression ‘arbitrary power’ usually refers to an authority that is free to act following nothing but his own will, without considering any limits and constraints. To use Montesquieu’s classical phrasing in *Esprit des lois*: «It has eternally been observed that any man who has power is led to abuse it; he continues until he finds limits» (1989: 155 [1748]).

<sup>2</sup> The expression comes from the Supreme Court in *Trop vs. Dulles*, 356 U.S. 86, 101 (1958): 355.

Yet, arbitrariness is poorly understood and underexplored in relation to citizenship and migration policy. This is regrettable because, as we shall see, disenfranchisement can be seen as the outcome of certain migration and citizenship policies. By viewing citizenship and migration policies from the perspective of disenfranchisement, new areas and dimensions of the problem of arbitrary law-making emerge.

We can view legal positions that single individuals may come to occupy as located along a spectrum stretching from full (legal) inclusion to full (legal) exclusion. The right to access national territory is here considered in a *continuum* on the other end of which we find full civic inclusion entailing franchise (*civis optimo iure*): this is the way the road to living under democratic rule frequently looks for those making the journey<sup>3</sup>.

My basic claim is the following: the level of illegitimate use of power increases by making the route to enfranchisement longer for non-nationals having some stake in a given community. In other words, state power becomes all the more arbitrary as the chain of obstacles to living under a rule to which one has given one's consent becomes longer. The obstacles on the way to citizenship, in other words, may be cast as an arbitrary form of domination, which in turn undermines political legitimacy. If we view border control policies in line with naturalisation and enfranchisement practices, consistently with the perspective of many migrants, then it becomes clear that by making the route to enfranchisement longer, the level of illegitimate use of power increases and the plight of domination worsens.

Disenfranchisement of non-nationals, hindering access to full civic inclusion, is problematic for different reasons. This paper focuses on the legal form of non-national disenfranchisement and the quaintness of the argumentative strategies employed to uphold it<sup>4</sup>.

### *Enfranchisement, Affectedness and Legitimacy*

Enfranchisement sets the level of autonomy that the legal order recognizes for fully capacitated adult agents in most liberal-democratic constitutional orders

<sup>3</sup> This paper develops a key idea of the project I run as Wallenberg Academy Fellow 2015-2020. For more information please see the website: [www.civissum.eu](http://www.civissum.eu). The paper presents results from the project *Arbitrary Law-making in Today's Citizenship and Border Control Policies* funded by the Swedish Research Council (2012-2015).

<sup>4</sup> A previous version of this paper was presented at the Higher Seminar Series in Philosophy of Law at the Philosophy Department, Uppsala University, November 2015. I would like to thank Anthoula Malkopoulou, Guilherme Marques Pedro and Sebastian Reyes Molina for comments on the earlier draft.



and it is often seen as a source of legitimate power, i.e. that through which consent is given, and that therefore makes state coercion not merely an exercise of the monopoly of the use of force. In other words, enfranchisement is seen as a benchmark of legitimacy: a necessary albeit insufficient condition for establishing a political order to which people give their consent. Enfranchisement does more than that: It says something about the constitutional identity of a political regime. Since Aristotle, the number of rulers counts as criteria for defining the nature of a polity. Here I take franchise to be essential to substantiate legitimacy in constitutional democracies. It is, first, a normative threshold and, second, a descriptive criteria of identification of political regimes.

Disenfranchisement constitutes a thorn in the side of liberal democratic legitimacy (Benton 2008). Because, generally speaking, disenfranchisement challenges liberal-democratic regimes since it breaks the (ideal) symmetry between the rulers and the ruled that is often considered a foundation of (democratic) legitimacy. This ideal refers to a fundamental principle of democratic government, i.e. the principle of affectedness, meaning that all those affected by a political decision should have a say in its making and those who are not affected should have no say.

Even though the principle seems fairly straightforward, it gives rise to many concerns, both in practice and in theory<sup>5</sup>. Although an in-depth analysis of the scope, range and application of the principle of affectedness is beyond the purpose of this paper and would require a paper in its own right, it is safe to say that this principle functions as a regulatory ideal in the Kantian sense. Here, it is used as an indicator of potential problems of legitimacy. We thus adopt a minimal definition of affectedness as pursuant to a condition of steady presence on state territory for natural or physical persons who *de facto* live under a given national jurisdiction. This is of course a minimal account of affectedness that uses presence on the territory as a proxy, which some will surely consider to be a way of conflating the principle of subjection with that of affectedness. But this need not worry us for the present purposes. In fact, neither a principle referring to affected interest (subjectively or objectively determined), nor a principle referring to subjection to coercive laws can be confined to inclusion of residents within state territory. Both hinge on the undetermined character of the principles at hand, as well as the unclear category of 'residence', halfway between a factual claim and a legal institute. Bearing this in mind, the proxy can be used and our minimal definition employed.

<sup>5</sup> On the 'principle of affectedness' see Frederick G. Whelan (1983), while Robert Dahl (1989) refers to this principle when discussing the 'problem of unity' in *Democracy and Its Critics*.

What needs to be stressed however is that the affectedness ideal is here not applied as a method to determine borders of appropriate constituencies but as a regulative ideal (Arrhenius 2005 and 2011). A method to determine how to make decisions is justified by reference to a normative ideal, while the normative ideal (the principle of affectedness) is justified by reflective equilibrium, weighing our normative judgments and a set of methodological and epistemological criteria, such as consistency etc. For example, utilitarianism is often accused of not providing a criterion or rule-of-thumb for deciding what action ought to be taken because, in any situation in which we are called to act, we cannot calculate in advance all the effects of a decision, and then choose the one that maximizes well-being as the ideal of utilitarianism prescribes. However, this is not an argument against the normative ideal. If we were utilitarian, we should not stop trying to get closer to the ideal of maximizing wellbeing only because it is difficult to do so. It would be analogous to concluding that the value-freedom of science is not a scientific value to be pursued only because there is a lot of research the impartiality of which may be doubted, or that health is not an ideal to which we should strive given the existence of diseases. In a similar way, the principle of affectedness might be inappropriate as a method for defining constituencies, without being an ideal to be rejected<sup>6</sup>. This is why we can continue without entering the debate on affectedness and keeping our minimal definition.

So, the affectedness principle instantiated by the classic formula *quod omnibus tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* is a key principle in democratic theory of legitimacy, notwithstanding the fact that it does not include criteria on how to determine who has a stake in an issue; a determination that can be done both subjectively and objectively. Both ways presents problems that, however, need not be addressed here. The only aspect that is important for the continuation of the argument is that the principle of affectedness, cast as a regulative ideal, has a high level of indeterminacy. One of the problematic features then is that the principle of affectedness, construed in this minima-

<sup>6</sup> In fact, some believe that the principle of affectedness is simply impracticable, like David Held. For instance, if one wanted to apply the principle to any policy decision, we would be forced to conclude that, strictly speaking, we can know the extent of the effects only after the decision has been taken, so ignoring what the decision is we cannot know who should participate in its taking. There are also those who complain about the situation of legal uncertainty that would reign in a world of fluid borders and variables. Celebrated by some advocates of deliberative democracy, such as John Dryzek (1996), the volatility of boundaries redrawn at every (kind of) decision to be taken by diverse communities, is for the critics, like Dahl, for example, a serious risk to the state law. For a discussion see R.E. Goodin (2007), for a reconstruction of this debate see Johan Karlsson Schaffer (2011) and Patricia Mindus (2014 – especially chapter 5).

listic way, does not allow to account for exactly for *how* many and *which* non-nationals are disenfranchised. This might be a question of grades.

By suggesting that there is a spectrum stretching from full inclusion to full exclusion, we may still highlight how contemporary liberal democracies fail to live up to the ideal by excluding legally resident non-nationals from franchise and by excluding a range of other non-nationals within the jurisdiction from granting to prospect of one day naturalizing.

The distinction that is central to this paper is between nationals and non-nationals. Yet the category of non-nationals is quite broad and includes non-resident non-nationals having no relationship with a given jurisdiction. We can call them absolute foreigners. Different non-national categories may be relevant to the argument given here, such as non-national residents, third country nationals in the European Union, non-nationals granted temporary permits of stay, illegal migrants present on the territory, asylum seekers and more. What all these categories share, and what distinguishes them from absolute foreigners, is that they may be said to have a stake in the community.

Of course to define a 'stake' is *per se* a daunting challenge: subjective determination of 'stakes' is problematic (there are people who feel worried without being affected, and affected people who do not worry), and there still is no scientific method to determine whether a person has a 'stake' in any objective sense (we lack a criterion for the rationality of preferences). So by 'stake' here I mean who *de facto* stands in a relationship with a given jurisdiction, as opposed to the great majority of human beings who do not.

This explains why a critical assessment of the lack of voting rights for all non-citizens or non-nationals would go beyond the purposes of this paper, since the latter category would include absolute foreigners. Defining 'stake' as having a *de facto* relationship to a given jurisdiction excludes from this inquiry the question of whether or not absolute foreigners should be given voting right(s). There is of course a debate going on about whether voting rights should be granted also to non-resident non-nationals on the basis of their having some form of stake in the community. But in this debate the stake is, first of all, conceived as an a-territorial claim (or better: a claim regardless of the territorial boundaries of a jurisdiction), and this is so regardless of whether the stake ought to be understood in a subjective or objective sense. Second, this debate over cosmopolitan democracy, i.e. if it is (il)legitimate to give voting rights to non-nationals, hinges on the idea that the principle of affectedness would be a method for determining policies, and not a regulative ideal. Here, this principle figures only as a regulative ideal. We can thus leave this debate aside.

The focus thus falls on today's arguably most critical form of disenfranchisement, as a blunt violation of the regulative ideal of affectedness: that of non-nationals and the exercise of arbitrary power that it embodies.

Border control and naturalisation policies generate a critical form of disenfranchisement. The denizenship of the politically powerless is particularly bothersome because liberal-democratic systems lack incentives to promote their rights. This turns their disenfranchisement into a particular form of arbitrary rule exercised by the enfranchised majority. With the words of Michael Walzer (1983: 62), «the rule of citizens over non-citizens, of members over strangers, is probably the most common form of tyranny in human history». This is the reason why it offers an interesting testing ground for assessing the level, type and nature of the arbitrary power exercised by the state.

In searching for a good testing ground for examining arbitrary power practices in today's law and policy-making, a specific form of disenfranchisement practice can be singled out as particularly interesting: the disenfranchisement of non-nationals; and as we will show below, primarily of categories of non-nationals that are barred from naturalisation, such as illegal migrants.

This, however, does not depend on any claim about border control being *per se* an instance of arbitrary exercise of political power, as many democratic globalists and cosmopolitan advocates of open borders would claim. Rather, it depends on the kind of argumentative strategy that is used to sustain the exclusion of non-nationals from franchise, which determines the rule of citizens over non-citizens within a single jurisdiction. Strategies employed to justify legal provisions of disenfranchisement in the case of non-nationals differs radically from that of nationals. One may thus stay agnostic about the (il) legitimacy of border control and still uphold the thesis defended in this paper.

### *Ordinary and Extraordinary Disenfranchisement*

Clearly, disenfranchisement, i.e. being legally barred from exercising political rights, has been given many faces in the course of history – ranging from Third Country Nationals in the EU to Brazilian illiterates, from mentally disabled people in Eastern Europe to inmates in Asia, from French *domestiques* to Athenian women, and so forth (Rosanvallon 1992, Beckman and Erman 2012). No wonder then that the strategies of argumentation or reason-giving in favour of disenfranchisement practices have varied.

Among reasons adduced in our modern world to sustain disenfranchisement, we find claims of self-government by autonomous ethnic communities, used to exclude indigenous people in Canada from exercising political rights until the federal elections in 1960, and blacks in South Africa until the 1994 general election (Bartlett 1980, Kirkby 2010). The disenfranchisement of citizens affected by mental disabilities in several countries has been supported because of the need to defend the integrity and dignity of elections (Bartlett

*et al.* 2007, Vyhnánek 2010). The so-called «felony disenfranchise» (Ispahani 2009: 12) has been sustained on the basis of both *punitive* and *regulatory* arguments. Liberal and contract-theory tools have also been applied to the claim that criminal disenfranchisement is the logical outcome of the breaking of the social pact perpetuated by offenders who violate the law<sup>7</sup>.

Notwithstanding great variation in the strategies employed to justify legal provisions of disenfranchisement<sup>8</sup>, an important threshold can be determined: the difference lies in whether the disenfranchisement is conceived as a principle of the system or as an exception to the rule. The dialectics between rule and exception that emerge from the argumentative strategies used to exclude people from franchise provide relevant criteria for distinguishing so-called ordinary from extraordinary forms of disenfranchisement.

Ordinary forms of disenfranchisement are those that the system presupposes or takes for granted, those for which therefore there is no requirement of reason-giving or justificatory practice. Extraordinary forms of disenfranchisement are those that the system do not presuppose or take for granted, those for which therefore there is a requirement of reason-giving: the system engages in justificatory practices in order to uphold these forms of disenfranchisement.

To exclude non-nationals appears to be an ‘ordinary’ form of exclusion, needing no justification. In most legal systems, enfranchisement is reserved to *nationals* having full legal capacity. There are of course exceptions, both of non-national franchise (Shaw 2007) and of external voting (Bauböck 2007), as well as a few cases of illegal migrants voting (Sadiq 2008). Admitting non-nationals to political representation seems to be a strengthening trend in many liberal-democratic countries but it is still far from constituting a serious contender to the standard exclusion of non-nationals.

Indeed, as a default position before the legal order, non-nationals in most commonly recognized liberal-democratic regimes are disenfranchised notwithstanding their presence on state territory. This implies that, even if they happen to hold the legal citizenship or nationality of another state, they still fit into the category of ‘subjects’<sup>9</sup> with reference to the state they are located in. This means they are *passive members* of the political community.

The standard form of such subjecthood is embodied by fully capacitated persons who are non-nationals deprived of franchise.

<sup>7</sup> This was notoriously stated in *Green vs. Board of Elections* where the US Supreme Court affirmed this position by quoting John Locke, see Jesse Furman (1997).

<sup>8</sup> For the argumentative strategies behind disenfranchisement, see Ludvig Beckman (2009).

<sup>9</sup> Subjects are those to whom directives and norms are addressed yet that are not entitled to take part in shaping these norms, in whatsoever form. The subject is under the political obligation to obey the laws to which he or she has not given direct or indirect consent.

The fact that some non-nationals may choose to remain outside the political sphere of their state of residency for numerous reasons need not worry us here: it is secondary to establishing whether one is deprived of the very possibility to choose such a voluntary form of subjecthood.

Do note that here we do not deal with self-imposed or socially imposed disenfranchisement. Rather, we only look at disenfranchisement *de iure*. Because being entitled to the right to vote constitutes a threshold. This threshold defines those who are entitled to a privileged relationship with the state (most typically, nationals) and those who are not (most typically, non-nationals). Whether nationals are able to enforce this privileged relationship and/or whether non-nationals are even interested in having a political relationship in the form of participation and enfranchisement is secondary to the issue addressed here. So the fact that non-nationals are a varied group from the sociological perspective is not an argument that can be used against the thesis of this paper. Social composition of non-national groups is irrelevant in order to establish entitlement to franchise. Indeed, the rules that determine who counts as national and who does not, and the rules that determine who is entitled to vote and who is not, are clear and well-known in each jurisdiction.

Disfranchisement of non-nationals embodies arbitrariness in contemporary constitutional democracies where the principle of legitimacy is grounded on the ideal of all-affectedness. Most typically, non-nationals are excluded from full political citizenship, which (especially in the case of long-term residents) bluntly mocks the ideal of affectedness. But unlike other disenfranchised categories such as minors, inmates, and convicts, the disenfranchisement of non-nationals is not presented as an exception to the rule. In the case of disfranchisement of nationals, the provision works like the institution called *capitis deminutio media* in Roman law: the situation in which a Roman citizen passed from the status of full Roman citizenship, *civitas optimo iure*, to what was called *civitas sine iura suffragii et honorum*, i.e. a situation in which the person loses the entitlement to political rights of participation (Sherwin-White 1939, Gaudemet 1984, Thomas 1996, Lovisi 2003).

Disfranchisement of non-nationals embodies arbitrariness because it creates political subjects in a system the legitimacy of which depends on such subjecthood being connected to enfranchisement.

Yet another aspect of non-nationals disenfranchisement should interest us here: how it frames who is accountable for proving what. The disenfranchisement of non-nationals is different from other types of disenfranchisement because it is not conceived as an exception, but as the rule. This has important implications for the attribution of the burden of proof in the event of litigation. Institutions of disenfranchisement are prevalently justified as an exception to the rule. Archetypically, minors are disenfranchised because they are unable

to conscientiously perform the politically salient activities involved in voting and standing in elections due to *special circumstances* (young age). The legal form of minor disenfranchisement is derogation on the basis of circumstance.

Archetypically, mentally disabled persons are disenfranchised because they are unable to conscientiously perform the politically salient activities involved in voting and standing in elections due to *special personal characteristics* (incapacity). The legal form of disenfranchisement is derogation on the basis of personal attributes.

More generally, standardized classes of people have their rights restricted and these limitations are justified as exceptions to the general rule, granting these rights to those of ordinary capacity<sup>10</sup>. Hence, freedom of movement may be restricted; the right to vote may be withdrawn but this can legitimately be done only *under special circumstances and/or due to special personal characteristics* for which the state needs to account. This means that burden of proof thus falls automatically on the state intending to restrict the exercise of such rights.

The legal form of non-national disenfranchisement is however not of a derogatory type: it is the rule, not the exception. Moreover, it is a rule that constitutes the very system.

By construing the exclusion of non-nationals as the rule there is a rarely noticed shift in the allocation of the burden of proof from the state to individuals, from the governors to the governed. In this lies another aspect of the arbitrariness that non-national disenfranchisement embodies. In other words, while it is the state that needs to prove why inmates are to be disenfranchised, it is the individual who is required to provide evidence for his/her lawful presence on the territory that is in practice the first step in order to acquire the status that provides access to franchise.

### *Models of Citizenship and Forms of Disenfranchisement*

The argumentative strategy that grounds the disenfranchisement of non-nationals is very different from that used for other disenfranchised groups. This is due to the fact that the conception of citizenship that underpins the disenfranchisement of non-nationals is not the conception of citizenship that lies behind other categories' exclusion from franchise.

<sup>10</sup> Capacity is an aspect of a person's status and defined by a person's *personal law*, i.e. for natural persons, the law of nationality or *lex patriae*, or of habitual residence in civil law states and residence in many common law jurisdictions.

Here we should distinguish between the political and the legal conceptions of citizenship (Mindus 2014). The political model that grounds democracy and addresses the question of legitimacy, opposes the ‘citizen’ to the ‘subject’, i.e. the disenfranchised and thus passive member of a political community; while the legal conception stresses national sovereignty and protects the rule of law, it opposes ‘citizen’ to ‘alien’, i.e. the non-national. Alien here includes both the foreigner (person lacking the nationality of the state of reference yet having the nationality of another state) and the stateless (person deprived of any nationality). To a great extent, modern law has identified nationality and citizenship (there are various constellations thereof and this identification was made possible under the principle of sovereignty)<sup>11</sup>. Citizenship, within this conception, is thus merely the positive reflection of the status of alien. In other words, for legal science, citizenship is the status of those who are entitled to claim a series of legally recognized positions before the state. The paradigmatic word for this is *Staatsangehörigkeit*, which literally means ‘belonging to the State’.

Whereas in the political conception of citizenship, legitimacy in principle stems from the participation of ‘the people’, i.e. the sum of the citizens, in shaping the common rules under which they live and thus exclusion from such co-participation must be motivated, the legal model of citizenship – that is the background theory of citizenship employed in defending disenfranchisement of non-nationals – does not say much about justifying disenfranchisement: voting or standing in elections are usually described as a form of bonus right ascribed to some nationals (natural persons with full legal capacity, in some cases of passive electoral rights, they also need to be over a certain age threshold). The state does not offer motivations and is not held to do so, mainly on the basis of the principle of sovereignty, out of which self-determination of whom to include in the system derives. As a growing stream of research is highlighting, it is problematic to assume that sovereignty as a concept is even compatible with rule of law (Eleftheriadis 2009) so that sovereignty cannot per se constitute sufficient reason to exclude non-citizens without reason-giving and pushing the burden of proof onto the individual.

Not only does the State offer no reasons, the legal system does not even rule out the possibility of prohibiting some natural persons with full capacity of accessing the said legal system, a precondition for acquiring the status of

<sup>11</sup> The two paradigmatic models are often conceived as the French *ius soli*-centred model and the German *ius sanguinis*-focused model, see Roger Brubaker (1992) and Pietro Costa (1999). More specifically see Markus Krajewski and Helmut Rittstieg (1996), Paul Lagarde (1996), Andreas K. Fahrmeier (1997), Benoit Guiguet (1999), Alfred Schumacher (2001), Patrick Weil (2002), Ulrich K. Preuss (2003) and Edwige L. Lefebvre (2003).



citizenship that provides access to enfranchisement. A number of border control techniques, asylum and migration policy provisions have this function.

This possibility engenders what can be described as an indirect form of disenfranchisement practice that is, however, not understood as such by contemporary political and legal theory. Indeed, mainstream literature on disenfranchisement<sup>12</sup> only considers provisions relative to either nationals or those non-nationals that are legally resident within the state, thus failing to see how, in the broader context, disenfranchisement is effectively implemented through keeping fully capable adults from being granted access to legal positions (such as residency, permits of stay, asylum, etc.) that would enable them to apply for naturalisation at a later stage. Some live large parts of their lives in this disenfranchised limbo, yet within the territorial sphere of states that are generally held to be constitutional democracies.

Do note that, as to this argument's soundness, the difference between non-nationals legally present on state territory and so-called illegal migrants who lack entitlement to dwell on the very same territory (on which we focus later on), is not relevant because the legal/illegal migration status is not derivative so much of the subjects themselves as dependant on the temporal dimension they are located in. In other words, many migrants fall in and out of legal stay and residency and this may happen on multiple occasions in the course of their migrational career. The distinction between legally and illegally present on territory, itself quite fluid, does not impact disenfranchisement since both categories are barred from access to political rights. Yet the distinction between legally and illegally present is relevant in differentiating between steps along the way to enfranchisement, as we will see in the next section.

The rule of excluding non-nationals from franchise in the legal model of citizenship was historically explained by the extraneousness or exteriority of foreigners, usually located in physically distant places without relations or with few contacts with the autochthon population. Clearly, any such an *a priori* assumption in a globally interconnected world of mass-migration is unwarranted. On the whole, some 2.9% of the world population live outside their country of origin.

Furthermore, let us suppose that the legal order would cease to uphold non-national disenfranchisement as a rule. Apart from being a political non-starter in many constitutional settlements, this would not eliminate the problem of arbitrariness, even though it might modify its concrete manifestations. Because even if we assume that non-national disenfranchisement has to be

<sup>12</sup> See, among others, Zig Layton-Henry (1990), Jamin B. Raskin (1993), Virginia Harper-Ho (2000) and Richard S. Katz (2000).

justified, just like other forms of disenfranchisement, in terms of derogation from a rule, the size and nature of the issue would still leave lots of room for claiming that non-national disenfranchisement amounts to arbitrary law-making. Non-nationals have to the same extent as nationals full legal capacity and thus share the historically speaking key criterion used in practices disenfranchising nationals. Moreover, the number of people involved is rising. Since derogation in no way modifies the rule as such, as long as it remains an exception, this implies that, if the sheer number of those (dis)enfranchised is sufficient (there is of course debate over what that threshold is, but we shall leave the details of that discussion aside), it cannot be claimed that it is a 'mere exception', for the same reason that a 'state of exception' that lasts *sine die* amounts to the instauration of a new regime and is not an exception to the previous regime.

### *Making the Route to Citizenship Longer*

Today the most critical form of disenfranchisement is that of non-nationals. This is so because of the exercise of arbitrary power that lies behind it. Within this category, exclusion from political rights of illegal migrants is particularly problematic. Saskia Sassen wrote some years ago that, in this realm, the most important distinction is between those with legal migration status and those without it (Sassen 1996). This holds true today. «More than any other phenomenon, illegal migration points up to the immense and arbitrary privilege of birth in a prosperous state» (Dauvergne 2009: 8).

Although it is hard to measure the number of illegal migrants (because they are illegal), some speak of around 12 million in the US, 14 million in Russia among whom some 700,000 illegal Chinese in the Far East, some 10 million in Eastern Europe including Central Asia, up to a million in the UK, some 150,000 in Italy, some 3 million around the EU, and India with its estimated 16 million illegal immigrants, another 2 million in Thailand, and up to 8 million in South Africa (source BBC). In 2005 the UN estimate was some 50 million illegal migrants out of the overall 190 million migrants around the world.

Within the category of non-national disenfranchisement one specific group can be singled out as the most vulnerable to arbitrary law-making: that of illegal migrants. This category is not only disenfranchised but prohibited from recognition as disenfranchised. Illegal migrants are thus excluded from franchise in a drastically more severe fashion than legal migrants. Because legal migrants might be barred from political rights but they are not barred from naturalization (even if it might turn out to be extremely cumbersome, e.g. in Switzerland). Illegal migrants are, most typically, barred from naturalizing.

Some defenders of disenfranchisement of non-nationals might insist that non-national residents who reject a fair naturalisation offer cannot claim to be arbitrarily disenfranchised, yet it is specifically the fair naturalisation offer that no illegal is offered *qua* illegal. Illegal migrants are barred from being recognized as being governed by the legal system in that they are natural persons with full capacity living under the laws of the country they are in and contributing to its social fabric.

This means that today we face a form of indirect disenfranchisement that is not properly addressed: it does not amount merely to exclusion from voting rights but from the status entailing such rights (i.e. nationality) and (in the worst cases) overall exclusion from rights (rightlessness which often follows *de facto* from being incapable of availing oneself of the protection of one's country of origin; most recurrently the case of illegal migrants and trafficked people). Such forms of exclusion are challenging legitimacy, because they prevent *a priori* any future political representation: while minors will grow up, illiterates can learn how to read, convicts may re-acquire their franchise etc., being barred from access to any legal system in the sense of not being able to avail oneself of the protection of a state entails a form of truly apolitical condition.

What the legal system fails to recognize, in other words, is the factual circumstance that – according to the tenets of legitimacy of the system as such, i.e. according to the political conception of citizenship that grounds the legitimacy of the exercise of coercion by state actors in liberal-democratic settings – activates the legal entitlement to being included in the system. So, by referring to one and the same factual condition (presence on state territory) one group of people gain access and recognition while another is prohibited from accessing the said legal system. Or to rephrase it, the legal system is blind when it comes to that specific group. Pertinence to state territory, to put it elegantly, makes some more equal than others.

There is an interesting corollary to this thesis. Suppose we have a system, the legitimacy of which is based on the assumption that those who can be coerced by the State have a stake in the jurisdiction and – if no special circumstances or personal incapacity are at hand – this stake offers sufficient reason for being entitled to voting rights. Then, when chunks of the population live in conditions of political disempowerment, with no clear prospect of gaining franchise, the legitimacy of the exercise of coercion by state actors is challenged. This is what seems to be happening today, in a world with millions of refugees and millions of internally displaced people, not to mention other forms of migration. The crucial role of defining the *demos* in terms of citizenship and migration policy can therefore no longer be downplayed. Acquisition and loss of citizenship does not belong to the legal backwaters of administrative law: it is a question of high constitutional weight since such

policies determine, in a mediated way, who are those entitled to participate in collective decision-making. Simply put, the appearance of disenfranchised masses in contemporary democracies – modern metics – questions the state's sovereign right to define its people (Abizadeh 2008, Mindus and Goldoni 2012). But this corollary merits a paper in its own right.

This paper explored arbitrariness in relation to citizenship and migration policies. Non-national disenfranchisement follows from certain migration policies, and these may be cast as an arbitrary form of domination, that may undermine political legitimacy. Political exclusion is the vertex of a chain of other forms of exclusion: the denizenship of the politically powerless is particularly bothersome because liberal-democratic systems lack incentives to promote their rights. We have singled out the specificity and quaintness of the argumentative strategy employed to sustain non-national disenfranchisement. It differs from other argumentations in favour of disenfranchisement because it is not framed in derogatory terms and shifts the burden of proof from the state over to the individual.

## References

- Abizadeh A. (2008), *Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders*, in «Political Theory», 36 (1): 37-65.
- Arrhenius G. (2005), *The Boundary Problem in Democratic Theory*, in F. Tersman (ed.), *Democracy Unbound: Basic Explorations I*, Filosofiska institutionen - Stockholms Universitet, Stockholm.
- Arrhenius G. (2011), *Defining Democratic Decision Making*, in F. Svensson and R. Sliwinski (ed.), *Neither/Nor - Philosophical Essays Dedicated to Erik Carlson on the Occasion of His Fiftieth Birthday*, LVIII, Uppsala Philosophical Studies, Uppsala.
- Bartlett P., Lewis O. and Thorold O. (2007), *Mental Disability and the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff, Leiden.
- Bartlett R.H. (1980), *Citizens Minus: Indians and the Right to Vote*, in «Saskatchewan Law Review», 44: 163-194.
- Bauböck R. (2007), *Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting*, in «Fordham Law Review», 75: 2393-2447.
- Beckman L. (2009), *The Frontiers of Democracy. The Right to Vote and its Limit*, Palgrave Macmillan, New York.
- Beckman L. and Erman E. (2012), *Territories of Citizenship*, Palgrave Macmillan, London.
- Benton M. (2010), *The Tyranny of the Enfranchised Majority? The Accountability of States to Their Non-Citizen Population*, in «Res Publica», 16 (4): 397-413.
- Brubaker R. (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge.
- Costa P. (1999), *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa, Vol. I*, Laterza, Roma-Bari.

- Dahl R. (1989), *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven.
- Dauvergne C. (2009), *Making People Illegal. What Globalisation Means for Migration and Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dryzek J. (1996), *Democracy in Capitalist Times; Ideals, Limits and Struggles*, Oxford University Press, Oxford..
- Eleftheriadis P. (2009), *Law and Sovereignty*, Oxford Legal Studies Research Paper n. 42, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1486084](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1486084)>.
- Fahrmeier A.K. (1997), *Nineteenth-Century German Citizenships: A Reconsideration*, in «Historical Journal», 40 (3): 721-752.
- Furman J. (1997), *Political Illiberalism: The Paradox of Disenfranchisement and the Ambivalences of Rawlsian Justice*, in «Yale Law Journal», 106 (4): 1197-1231.
- Gaudemet J. (1984), *Les Romains et les autres. La nozione di "Romano"*, Secondo seminario internazionale di studi storici "Da Roma alla terza Roma", Esi, Napoli.
- Goodin R.E. (2007), *Enfranchising All Affected Interests, and its Alternatives*, in «Philosophy & Public Affairs», 35 (1): 40-68.
- Guiguet B. (1999), *Citizenship and Nationality: Tracing the French Roots of the Distinction*, in La Torre M. (ed.), *European Citizenship: An Institutional Challenge*, Clair Law International, Den Haag.
- Harper-Ho V. (2000), *Non-citizen Voting Rights: The History, the Law and Current Prospects for Change*, in «Law and Equality Journal», 18: 271-322.
- Ispahani L. (2009), *Voting Rights and Human Rights: A Comparative Analysis of Criminal Disenfranchisement Laws*, in Ewald A.C. and Rottinghaus B. (eds.), *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Karlsson Schaffer J. (2011), *The Boundaries of Transnational Democracy: Alternatives to the All-affected Principle of Democratic Inclusion*, in «Review of International Studies», 38 (2): 321-342.
- Katz R.S. (2000), *Noncitizens and the Right to Vote*, in Rose R. (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, CQ Press, Washington.
- Kirkby C. (2010), *Disenfranchised Democracy: Administrative Interventions in Historically-Segregated Communities of Canada and South Africa*, <[www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/1/22.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/1/22.pdf)>.
- Krajewski M. and Rittstieg H. (1996), *German Nationality Law*, in Nascimbene B. (ed.), *Nationality Laws in the European Union*, Butterworths, London.
- Lagarde P. (1996), *Le droit français de la nationalité*, in Nascimbene B. (ed.), *Nationality Laws in the European Union*, Butterworths, London.
- Layton-Henry Z. (ed.) (1990), *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*, Sage, London.
- Lefebvre E.L. (2003), *Republicanism and Universalism: Factors of Inclusion or Exclusion in the French Concept of Citizenship*, in «Citizenship Studies», 7 (1): 15-36.
- Lovett F. and Pettit P. (2009), *Neorepublicanism: A Normative and Institutional Research Program*, in «Annual Review of Political Science», 12 (12).
- Lovett F. (2012), *What counts as arbitrary power?*, in «Journal of Political Power», 5 (1): 137-152.
- Lovisi C. (2003), *Les espaces successifs de la citoyenneté à Rome*, in Gonod P. and Dubois J.-P. (eds.), *Citoyenneté, souveraineté, société civile*, Dalloz, Paris.

- Markell P. (2008), *The Insufficiency of Non-Domination*, in «Political Theory», 36 (1): 9-36.
- Mindus P. (2014), *Cittadini e non*, Firenze University Press, Firenze.
- Mindus P. and Goldoni M. (2012), *Between Democracy and Nationality: Citizenship Policies in the Lisbon Ruling*, in «European Public Law», 18 (2): 351-371.
- Montesquieu (1979), *The Spirit of the Laws*, Cambridge University Press, Cambridge [1748].
- Preuss U.K. (2003), *Citizenship and the German Nation*, in «Citizenship Studies», 7 (1): 37-55;
- Raskin J.B. (1993), *Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional, and Theoretical Meanings of Alien Suffrage*, in «University of Pennsylvania Law Review», 141 (4): 1391-1470.
- Rosanvallon P. (1992), *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, Paris.
- Sadiq K. (2008), *Paper Citizens. How Illegal Immigrants Acquire Citizenship in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Sassen S. (1996), *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*, Columbia University Press, New York.
- Schumacher A. (2001), *Citoyenneté et quête identitaire. Les codes allemands de la nationalité*, in «Allemagne d'aujourd'hui», 157: 99-179.
- Shaw J. (2007), *The Transformations of Citizenship in the European Union. Electoral Rights and Restructuration of Political Space*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sherwin-White A.N. (1939), *The Roman Citizenship*, Clarendon Press, Oxford.
- Thomas Y. (1996), 'Origine' et 'commune patrie'. *Étude de droit public romain, 89 av. J.-C.-212 ap. J.-C.*, École française de Rome, Roma.
- Vyhnánek L. (2010), *Mental Disability and the Right to Vote in Europe: A Few Notes on the Recent Development*, <[www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/1/40.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/1/40.pdf)>.
- Walzer M. (1983), *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books, New York.
- Weil P. (2002), *Qu'est-ce qu'un français? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Grasset, Paris.
- Whelan F.G. (1983), *Democratic Theory and the Boundary Problem*, in Pennock J. and Chapman J.W. (eds), *Liberal Democracy*, New York University Press, New York.

# Farewell to Welfare: An End to Citizenship as We Know It

*Alessandro Pinzani*

*The crisis of the welfare state has been a widely discussed topic since at least the 1970s both in the social sciences and in political debate. It is not my intention to readdress it or to analyze the many diagnoses of the meaning and scope of the crisis: there is a huge amount of literature on this and I do not aim to add another contribution. Rather I would like to investigate the reasons that led to the wide acceptance among the public in Western Europe (and probably elsewhere) of the dismantling of certain features of the welfare state. To this end, I shall focus on the discourses that justified this process and that have provided a major shift in the political vocabulary from the grammar of (social) rights to the grammar of performance and (state) services. In other words, I shall concentrate on the paradigm change from a Keynesian model of welfare state to a 'neoliberal' model of personal responsibility. This change of paradigm threatens the very idea of citizenship as we have known it for centuries.*

## **Welfare state and social rights**

For long time social rights have been discussed around the categories developed by Thomas Marshall (1950). According to this author, civil, political and social rights were introduced in consecutive waves; one could talk, therefore, of three generations of rights. As a matter of fact, this was a twofold process: on the one hand, the scope of individual rights got wider (from civil to political to social rights); on the other, more and more individuals became rights-holders (this is particularly evident in the case of voting rights, which were first limited through censal criteria, then were extended to all male citizens and finally were granted to all citizens with no regard to gender). According to Marshall and those who use his conceptual categories (e.g. Mezzadra 2002, Baglioni 2009), it is precisely this extension of rights as a growing socio-political inclusion that allows the identification of the essential nexus between rights and citizenship. The welfare state in all its concrete shapes (for it has many, as shown by Esping-Andersen 1990 among others) incarnates the principle according to which citizenship is to be defined in terms of the fruition of

civil, political and social rights. The latter ones are then understood as those rights that grant to citizens the material conditions to concretely enjoy the others, i.e. as the guarantee that civic and political rights will not be granted only formally, but really enjoyed.

Of course, it is possible to see the existence of the welfare state, or even of social rights, in a completely different light, namely as a concession of public services by politicians who are interested in electoral consensus rather than in citizenship, or as the result of demands coming from specific interest groups (e.g. the working class). Not only writers opposing the welfare state, but also leftist authors have similar readings. For instance, in the 1970s Habermas claimed that a consequence of the welfare state was the transformation of citizens into clients, whose electoral behavior would be influenced or even determined by what political parties would promise with regard to public services (Habermas 1975)<sup>1</sup>. However, in almost every state the discourse that has been used until recently to justify welfare programs used the grammar of citizenship: the welfare state would represent the best way of guaranteeing those social rights, whose enjoyment is the necessary condition for enjoying all other rights and therefore for being a full-fledged citizen. In the last decades, this discourse has undergone significant changes and finally it has given way to a completely different one, which we may call ‘neoliberal’<sup>2</sup>, and which renounces completely to the notions of citizenship and of social rights. How did this happen?

If we were to put the 1970s debate on the welfare state into a wider historical and political context, we could claim that this debate was made necessary by a crisis, which was not only economical, but also ideological. During the *trente glorieuses*, i.e. the decades between 1945 and 1975, called also the «Golden Age of Capitalism» (Hobsbawm 1994), Western industrialized societies experienced the establishment of a social and political compromise that had multiple causes, some of which went back to the 19<sup>th</sup> century: the struggles of workers’ movements and unions in Germany, to which Bismarck answered by creating an embryonic welfare state in order to avoid their radicalization; Black Friday and the crash of 1929, which revealed the frailty of a form of financial capitalism that had no rules; the Great Depression of the 1930s, which saw a dreadful rise in poverty in countries that were thought to have reached a solid level of welfare; the public policies against this crisis, which were in-

<sup>1</sup> Obviously Habermas did not aim at criticizing the welfare state, rather at transforming it so that this consequence might be avoided and citizens might decide according to less egoistic and parochial criteria.

<sup>2</sup> The expression ‘neoliberal’ is placed within quotation marks because (as we shall see) it is far from obvious what neoliberalism is.



spired by Keynes' theory and saw massive state interventions; the war effort during both World Wars, which created in most countries something like a national unity beyond existing class interests; the social policies introduced by the British government as a consequence of the Beveridge report (1942)<sup>3</sup>; the rebuilding phase after WWII, which gave birth to a veritable European market; and probably also the fact that capitalists and conservative parties mistrusted the working class and feared that it could side with the Soviet bloc, so they considered it necessary to make concessions in order to guarantee its loyalty, just as Bismarck had done with the German workers.

The compromise led to the Europe-wide creation of the welfare state in its liberal, social conservative and social democratic forms (Esping-Andersen 1990). But since the end of the 1960s and above all after the oil crisis of 1973 and as a consequence of the economic crises, which haunted the main industrialized countries in the first half of the 1970s with phenomena of inflation and even stagflation, something changed in the official discourse. The dominant Keynesianism underwent a crisis itself and an alternative doctrine started becoming increasingly influential – a doctrine that later became known as neoliberalism.

### *The reluctant dismantling on the welfare state*

According to a widespread interpretation, neoliberalism would be the main factor responsible for dismantling the welfare state. Usually two politicians are considered to be the bearers of the neoliberal standard and the initiators of this dismantlement: Margaret Thatcher and Ronald Reagan. However, while there is no denying that both got elected on the basis of programs that foresaw massive reductions in public spending, dramatic tax cuts and a radical scaling down of government action, neither of them actually maintained these promises, particularly with regard to the welfare state. As shown by various authors (e.g. Pierson 1996), both Thatcher and Reagan carefully avoided practicing what is labeled nowadays in Italy with the gruesome term 'social butchering'. Some social programs were downsized (some of them even heavily, like the allowance for single mothers), but generally speaking both the Iron Lady and the Cowboy President took care not to alienate potential electors minimized the cutting of the most popular social programs or of retirement benefits. When Thatcher tried to impose the extremely unpopular Commu-

<sup>3</sup> Available at <<http://www.sochealth.co.uk/national-health-service/public-health-and-well-being/beveridge-report/>>.

nity Charge (known also as ‘poll tax’), the final result was her fall, promoted by her own party comrades, who feared losing the next election.

For this reason, according to Pierson, cuts to social programs happen almost always in an indirect or in a hidden way, like in the case (mentioned by him) of the cuts that were decided in 1994 by Congress under a Republican majority and that were intended to only take place after 2000 - in order not to jeopardize the elections of 1996 and 1998. On the other hand, massive cuts to the welfare state have undeniably taken place in almost every industrialized country, at least after 1996 (the year Pierson published his analysis). Interestingly, though, the most radical reforms, which led to a downsizing of social expenses and – above all – to a new way of conceiving the welfare state, have been undertaken by non conservative or even (nominally) leftist politicians such as Clinton, Blair or Schröder. With the aim of understanding how this was possible, I would like to analyze briefly the kind of discourse used to justify these reforms, also in order to grasp why this discourse was so successful among the electorate (even among leftist voters) and surprisingly also among the groups which would be more directly affected by the cuts.

### *The neoliberal discourse on welfare*

As we have seen, mistrust towards the welfare state was manifested also by authors who can be considered to be leftists, like Habermas. Even more radical was the skepticism of so-called neoliberal authors. Already in 1974, a few months after the oil crisis and the introduction of austerity policies in many European states, Samuel Brittan wrote a text that had a huge influence after its publication one year later. It is not by chance that the essay’s title was *The Economic Contradictions of Democracy*, since Brittan judges democracy exclusively from the point of view of its economic costs and of its efficiency deficit. Brittan highlights two problems, which according to him haunt all democratic regimes, since they are inherent to democracy itself, at least in its contemporary avatar of liberal representative democracy. The first problem is that democracy generates excessive expectations among citizens; the second is that within democratic regimes there is a tendency towards the rise of groups, which try to impose their particular interests with huge costs for the community. According to Brittan, both problems could be resumed by saying that «an excessive burden is placed on the ‘sharing out’ function of the government». This function includes all «activities of the public authorities in influencing the allocation of resources, both through taxation and expenditure politics and through direct intervention in the market place» (Brittan 1975: 130).

Following partially Schumpeter, Brittan conceives the democratic contest as an electoral market, in which politicians try to get elected by promising that they will use their power to distribute resources and public benefits among their voters, and in which voters choose their candidates according to these promises. «Unfortunately», writes Brittan, «neither promises of redistribution from politicians nor demands for it from the electorate carry with them a knowledge of how much there is to redistribute, let alone a consensus on a just distribution» (Brittan 1975: 141). This mechanism for choosing rulers leads unavoidably to the rise of interest groups, each one of which aims at obtaining from a government the most benefits possible. As a result, the government ends up making ad hoc concessions, which will never result in a coherent, rational politics, but which on the other hand despite their high costs and deriving inefficiency do not lead to catastrophic effects as, according to Brittan, history would show. Brittan's essays ends with some critiques of public bureaucracy inspired by Irving Kristol (the so-called 'godfather' of U.S. neo-conservatism) and with a section on the «mirage of social justice» that echoes arguments by Hayek, who is explicitly quoted.

Which arguments does Brittan introduce to sustain his claims concerning the two major problems of democracy? In the case of excessive demands, he takes up some remarks by Schumpeter on mass psychology, on the irrationality of the masses and on their being easily manipulated. According to Brittan, when individuals are freed from their personal responsibility, they tend to leave aside any rational calculus and any critical caution. Furthermore, they do not have time to 'lose' by demanding political analysis, or with a detailed study of facts and different political programs, but they will choose their candidates more or less unthinkingly and irrationally. Moreover, since voters do not stand under budget constraints, they tend to expect from government and state much more than what public finances allow for. In other words, as soon as they dismiss their role as private individuals to slip into that of voters, citizens forget any prudence, since the costs of the policies they support do not weigh immediately on them, while the benefits do. As for the existence of interest groups competing for governmental resources, Brittan mentions a single example: workers' unions, which would care exclusively for guaranteeing benefits to their members, regardless of the costs and consequences for other groups and the state.

Why is Brittan's essay so interesting? Because it uses concepts and arguments that in the following decades have been used by neoliberal authors and have penetrated so deeply into the political discourse that nowadays they appear trivialities or unquestionable truths. In the first place, we are presented with a definition of the average voter as a rational, calculating subject when it comes to making decisions in the private sphere, and as an irrational, thoughtless subject when it comes to public decisions. Furthermore, the di-

chotomy public/private is used here to introduce the topic of the unaccountability of those who manage public affairs – even voters are considered to be unaccountable in this sense – as well as the topic of the inefficiency of public bureaucracy, opposed to the efficiency of private enterprises. If one should schematize the concepts used by Brittan, one could distinguish two conceptual fields that are clearly opposed, the first is characterized positively, the second negatively: Private *vs.* Public; Accountability *vs.* Unaccountability; Responsibility *vs.* Irresponsibility; Rationality *vs.* Irrationality; Efficiency *vs.* Inefficiency. It is worth noting that *all* the concepts referring to the public sphere are connoted negatively, even from a semantic point of view, being characterized by negative prefixes.

Brittan does not give us empirical data to maintain the thesis according to which the private sphere is characterized by the above mentioned positive qualities – and he could hardly do this, since in the last decades empirical studies have actually put into question the idea of a rational subject not only in the political, but also in the economic field (Caplan 2007, Elster 1999, Green and Shapiro 1994); further studies show that even private enterprises have to cope with irrationality and inefficiency just as public bureaucracies do (e.g. Jackall 1988)<sup>4</sup>. So, he just resorts to some remarks that oscillate between plain common sense and the ideology of *homo oeconomicus*, but have no scientific basis.

The public/private dichotomy used by Brittan is typical of the attitude of strong mistrust towards politics, government and state, which characterizes neoliberal authors and the politicians who got their inspiration from their works (one has just to think of Reagan's famous claim: «government is not the solution to our problem; government is the problem»)<sup>5</sup>. We shall come back to this anti-governmental rhetoric: but for now, I would like to observe that the use of negative terms such as irrational, unaccountable, inefficient represents a form of delegitimizing state action and ultimately the democratic state itself.

As for the thesis concerning interest groups, which in itself does not represent anything new (it is a *topos* of Republican literature from Cicero to Rousseau and Madison), it is worth noting that the only examples mentioned by Brittan are workers' unions, as if there were no other lobbies and interest groups, e.g. employers' associations. In his choice of this example, the ideological nature of Brittan's argument becomes evident: the only particular interests that supposedly give rise to problems of efficiency and economic irresponsibility are those of unionized workers, not those of employers or of

<sup>4</sup> One could also read the hearings of the Financial Crisis Inquiry Commission, whose report is available at <<http://fcic.law.stanford.edu/report>>.

<sup>5</sup> In his first inaugural address on January 20<sup>th</sup> 1981.

farmers who receive state subsidies, or of rich taxpayers who benefit from tax cuts. Probably Brittan would claim that subsidies and tax cuts are just a way to incentivize economic growth – at least this is what mainstream economists frequently claim<sup>6</sup>.

As I said before, the concepts and arguments used by Brittan have become part of the prevalent common sense, not only among political and economical scientists, but also in everyday political discourse. Of course, Brittan was not responsible for this (neither were Thatcher or Reagan), precisely as Keynesianism's triumph cannot be ascribed only to Keynes. Let us say that texts like Brittan's essay are signs of a deep change both in political debate and practice. Although at certain points it just takes over ideas that had been already presented by Schumpeter, Hayek or Kristol, it is an extremely timely text – at least with regard to the time it was published. Those years were characterized by the crisis of Keynesianism and by the search for an alternative theory that might, first, help to make sense of the crises that were haunting capitalism and that might, second, offer solutions that could strengthen the capitalist economic system, particularly in a historical moment in which an alternative system seemed to exist, namely really existing socialism (we know now that it was actually an inefficient model, doomed to failure, but in the mid-1970s not everyone would have agreed on this).

In this theoretical vacuum neoliberalism did step into the breach. It was not a fully fledged theory, rather a set of heterogeneous doctrines, which were partly inspired by classical liberalism, but differentiated themselves from it through the firm conviction that the best way to have (a) an economic system that was as efficient as possible and (b) a political system that could guarantee the highest amount of individual freedom would be to extend the model of the market also to spheres (such as education, health care and public services in general), which up to that moment had obeyed a different logic (e.g. those of citizenship or of social inclusion). Neoliberal ideas had already been formulated, but were considered extravagant in the era that saw the dominance of Keynesianism<sup>7</sup>. They were kept alive by the Mount Pelerin Society, which comprised economists, but also politicians and publicists, and, when Keynesianism was challenged by the 1970s crises, they found influential standard

<sup>6</sup> Just think of the trickle-down theory, which is obsessively repeated despite the fact that empirical data not only fail to confirm it, but tend to prove it wrong (the United Nation Development Program Reports since 2002 confirm every year a global tendency towards a wider inequality in the distribution of wealth and income).

<sup>7</sup> Hayek's ideas were reportedly mocked by his colleagues at LSE. For a short history of the rise of neoliberalism among the difficulties presented by the dominance of Keynesianism see Peck 2008.

bearers in intellectuals like Milton Friedman, who managed to present them as the only viable alternative to Keynes' ideas, if one wanted to save capitalism. In a few years they became the dominant ideas, also because they fitted perfectly with marginalism and neo-classical economics, i.e. with the economic theories that were (and still are) taught in almost every business school. Thatcher and Reagan's landslides marked the triumph of these ideas also among common voters, even if the corresponding policies were not immediately implemented (most likely out of fear of the possible negative reactions of the voters themselves, as Pierson claims).

### *The reasons for a triumph*

What were the causes of this triumph? For, even if Brittan and Pierson are right in their analyses, it is far from clear why voters embraced so enthusiastically political proposals that promised cuts to public services and to welfare, and that therefore would reduce benefits and force the voters to diminish their demands on the state. The circumstances in which voters did repeatedly support governments that vowed to reduce public spending and public services seems to prove wrong both the hypothesis of irresponsible, egocentric voters (on which Brittan founded his analysis) and the hypothesis of calculating, maximizing voters (which is defended by Pierson and many others).

Maybe the reason for this apparent paradox must be sought in the fact that neoliberals recur to a simple *moral* argument, actually so simple that it sounds often simplistic, but which is easily understood. The argument states that everyone is responsible for her own life and her socio-economic situation. A corollary to this argument claims that the state has no right at all to take taxpayers' money (i.e. money earned through their hard work by "responsible" people) and redistribute it to people who prefer to live on benefits rather than working themselves. This extremely coarse version of two central intuitions of neoliberalism (the idea of individual responsibility and the thesis of the necessity of negative or positive incentives to promote individual initiative) has been defended by pundits in a great number of newspaper columns and TV debates, by authors of management and self-improvement handbooks, but also in books with academic ambitions published by conservative think tanks like the American Cato Institute. I shall quote as an example an excerpt from a book whose title is programmatic: *A Life of One's Own. Individual Rights and the Welfare State* by David Kelley, published in 1998: «In our personal lives, most of us realize that the world doesn't owe us a living. Whatever our individual circumstances, we know that we are responsible for doing what it takes to get the things we want in life. We're responsible for earning a living

that provides for both current and future needs. We're responsible, not just for doing our jobs day by day, but for finding a job in the first place and for acquiring the knowledge and skills it takes to find a job. [...] Yet in our public lives we have accepted an obligation to provide food, shelter, jobs, education, pensions, medical care, child support, and other goods to every member of society. The premise of the welfare state [...] is that the world does owe us a living».

From all this the author comes to the conclusion that the welfare state is undergoing a crisis that is not just financial (due to the explosion of its costs), but above all of a moral nature, since it assumes the existence of a non existing right and since it transforms individuals into parasites, instead of encouraging them to claim responsibility for their own lives. This is a very simple idea that presents the twofold advantage of letting taxpayers (Kelley's target as readers) believe firmly that they are masters of their lives and at the same time feel that they are morally better individuals than the beneficiaries of social programs (the poor, the unemployed, single mothers etc.). They are therefore entitled to claim that the state reduce or abolish those programs without being accused of showing human coldness or a lack of solidarity. Kelley does not even try to justify his claim that «the world doesn't owe us a living», as if it were something we all should grasp by ourselves soon or later – a self-evident truth affirmed in the face of every possible objection (Kelley is well aware that there are objections, as shown by his aside «whatever our individual circumstances», meaning that even if you are born in a Chicago slum by an unemployed single teen mother and have attended poorly funded schools, that were unable to give you a decent education, you are ultimately responsible for your own poverty). Once this premise has been postulated, the obvious consequence is that the welfare state lacks any moral legitimacy whatsoever.

Of course, Kelley's readers have to accept this premise if they do not want to admit that after all, under certain individual circumstances, they also could need social programs; and above all they have to pretend never to have enjoyed such programs, as if it were just the poor, the unemployed or the single mothers who receive public benefits because of their irresponsible actions. Paraphrasing a famous expression used by Eagleton with regard to ideology, irresponsibility is like bad breath: it is always the others who have it (Eagleton 1991: 2). It is not by chance that the social programs that Reagan managed to reduce without too much difficulty were those concerning relatively small groups like single mothers, while he had to recur to legislative tricks in order to reduce the expenses for Medicare and Social Security without the voters noticing it immediately.

### *The end of welfare as we know it*

On the other side, the US president who managed to implement significant cuts and to «end welfare as we know it»<sup>8</sup> was Bill Clinton, who in 1996 (two years before the publication of Kelley's book) signed the Personal Responsibility and Work Opportunity Act (PRWORA). This Act pursued goals, which clearly harmonized with neoliberal ideas, since it intended to put an end to welfare meant as a set of social programs grounded on individual social *rights*. In order to get access to the new programs, beneficiaries had to fulfill conditions that went far beyond the 'passive' ones of lacking an income or a job. They were forced to accept any job after two years of permanence in the program; otherwise they would lose all benefits. Furthermore the program established a cumulative limit of five years for receiving federal benefits.

I would like to highlight two relevant aspects of the PRWORA. The first one is that it gives up the idea that citizens are entitled, viz. have an unconditioned right, to *social* programs. In the old model (welfare as we knew it), any needy citizen was entitled to certain benefits, even if it was up to the law to establish what it meant to be needy, in order to prevent abuses. In the new model (PRWORA), citizens (illegal migrants were explicitly excluded from social programs) get benefits that are conditioned by their own behavior. This leads to the second relevant aspect: what is expected from the beneficiaries of social programs is that they find a job which allows them to live autonomously; otherwise they will no longer qualify for receiving the benefit. They are expected to accept any kind of job, not necessarily a job well suited to their education and professional training. The result of the PRWORA was a significant drop in the unemployment rate, to which, however, corresponded a sharp rise in low-wage jobs, more often than not forcing their holders to find a second job or face a life in dire straits<sup>9</sup>. In other words, «if any man would not work, neither should he eat», as the apostle Paul put it (2 Thessalonians, 3:10).

### *From welfare to workfare*

We face therefore a paradigm change: from that of welfare to that of workfare, to recur to a term used by scholars (e.g. Peck 1998, Peck and Theodore 2001), but also by politicians from the whole political spectrum, from Richard

<sup>8</sup> Speech at Georgetown University on October 23<sup>rd</sup> 1991; he repeated this sentence when he signed the PRWORA on August 22<sup>nd</sup> 1996.

<sup>9</sup> An impressive description of this kind of life can be found in Ehrenreich 2001.



Nixon (who used it as early as 1969) to Tony Blair (who in the 2000s implemented welfare reforms similar to those introduced by Clinton). Actually this marks the return of policies that had already been implemented in Britain in the 19<sup>th</sup> century through the adoption of the New Poor Law (1834). This reform left the English poor facing three options: 1) those who were too old or sick to work were entitled to receive further public charity; 2) those who were able to work but had no job, would have been given food and lodging but had to work in the newly established workhouses (whose regime was more reminiscent of prisons than of factories); 3) those who were able to work, but had no intention of doing so, would be sent to prison or even deported. Many scholars have reconstructed the historical process that led to this veritable criminalization of poverty (Geremek 1994, Himmelfarb 1984 and 1991, Somers and Block 2005); in this context I shall just discuss the discourse that was used to justify these measures, starting with Malthus' *Essay on the Principle of Population* (1798; 2<sup>nd</sup> ed. 1803 [1992]), which introduced the argument that, contrarily to common opinion, the public policies of aid to the poor far from solving the problem of poverty make it worse<sup>10</sup>.

According to Malthus, human beings are submitted to two laws of nature that are mutually conflicting. On the one hand they tend to reproduce limitlessly, creating a situation of growing scarcity of resources. On the other, when they are not able to maintain their children, they stop reproducing, so that equilibrium between population and available resources is reestablished. Aid policies suspend *de facto* the second law, since they abolish the negative incentive not to have children (i.e. the perspective of the whole family ending up starving). Therefore the poor keep on reproducing, worsening their situation (more mouths to feed are born) and weighing more heavily on the state (the number of people to be helped by public charity increases). Therefore the solution to the problem of poverty consists in stopping helping the poor! Furthermore, Malthus claims, public assistance creates dependency and encourages the poor to live off state aids instead of incentivizing them to work and live autonomously. As one can see, we are faced with two different kinds of argument: a demographic one and a normative, moral one. Despite the alleged scientific nature of the first argument, Malthus thought it superfluous to offer data for his demographic thesis (data he did not have and could not possibly find, since the thesis has never been confirmed). He limited himself to appealing explicitly to logic and to common sense with no further empirical proof. The moral argument grounds on the premise that living off charity is

<sup>10</sup> This is a typical formulation of what Hirschman calls «the perversity problem» (Hirschman 1991).

unacceptable, but Malthus does not explain why it is so: once again common sense is supposed to acknowledge the self-evidence of this principle.

Malthus' arguments were used to justify the introduction of the New Poor Law and were conjured up again in the 1980s by American thinkers in order to attack the welfare state. Such an author was Charles Murray, who in his best seller *Losing Ground* (1984) used Malthus' arguments and even his methodology, claiming that «data are not essential to certain arguments about social policy and indeed can get in the way. The terms of debate can be grounded wholly in preferences about how the world ought to be, not how it is» (Murray 1984: 53). Nevertheless Murray resorted to many anecdotal 'proofs' for his argument, like cases of so-called welfare queens, i.e. of single mothers who cynically exploited public benefits in order to live at the state's expense (Reagan too loved to quote such cases in his speeches). This argumentative line presents itself as being scientific and logical, but, in an absence of data that may confirm its conclusions (and in a rather unscientific way of proceeding), it recurs to moral principles that – it claims – are self-evident and need no further proof. According to this line, welfare programs shape dependent, petty individuals who prefer to live as parasites instead of taking their own responsibilities, finding jobs and supporting themselves autonomously. Therefore it is necessary, if not to abolish directly these programs, at least to reformulate them so that the beneficiaries be nudged to leave them and to rely only on themselves. In order to obtain this goal, incentives must be introduced – both positive (professional training, tax breaks for those who decide to start an independent enterprise etc.) and negative (those who do not look for a job or refuse one may lose their benefits).

If we were to use Malthus and Murray's methods and appeals to common sense instead of using empirical data, we should expect that in the end only negative incentives will be implemented, since they do not have any cost for the state (they even allow it to save money). But reality tells us another story. This can be explained with the fact that the above-mentioned welfare reforms do not aim primarily at reducing state costs but at establishing a principle: that of individual responsibility for one's own socio-economic situation. Contrarily to what one could expect, once the reforms had been implemented, costs did not drop radically, but often increased because of the necessity of creating a much bigger bureaucratic apparatus than the one which managed the old welfare system. Examples of this are offered by the introduction of the so-called free schools in Britain and by the Hartz reforms in Germany.

According to the current Tory government, free schools should have diminished education costs for the state, while at the same time establishing healthy competition among educational institutions; as a matter of fact, however, they have ended up receiving much more money from the state than

publicly funded schools, not to mention the necessity of creating a system of control and consultancy, which in some cases swallows up to 20 per cent of educational resources<sup>11</sup>.

As for Germany's Hartz reforms, this offers a very clear example of the 'pedagogical' character of welfare reform and deserves some longer remarks. The left-wing coalition government of Social-Democratic Party and Green Party under Gerhard Schröder in 2002 realized a reform of the welfare state following the advice of a specific committee led by the former union leader (!) Peter Hartz. Also in this case we face a shift from the welfare to the workfare model. The two main forms of social assistance in existence up to then, namely the *Arbeitslosenhilfe* (unemployment allowance) and the *Sozialhilfe* (social allowance), were fused into a single program of social benefits. Positive and negative incentives were introduced, which actually represented conditions to be fulfilled in order to qualify for receiving the benefits. This is particularly clear in the case of individuals who have lost their job. While previously to the reform it was sufficient that they communicated the loss of their job to get their unemployment allowance (proportional to the contributions they had paid during their working time), now they have to show up for an interview with a personal consultant at the local *Arbeitsamt* (job center), in order to be registered for the allowance<sup>12</sup>.

The consultant (who has to follow dozens of cases) may command the unemployed individual to undertake professional training, motivational seminars etc. or to undergo medical or psychological examinations. Furthermore, the unemployed individual may be offered any kind of job, not only those for which she is qualified; she has the duty to appear at any job interviews provided by the consultant and if she fails to do so, the benefit may be cut. She has a residence duty and may not leave town without giving notice to the consultant. She has to be permanently available for contact and has 24 hours to react to a call from the job center (in the 2000s this implied forcing the unemployed to get an answer machine; nowadays with cell phones maintaining contact is smoother). The bureaucratic apparatus necessary to manage the program and, above all, to control the beneficiaries (whose homes can also be inspected in order to ascertain the real level of indigence) is huge and the consequent costs have gone up over the years. Like in the USA, Germany saw a surge in low-wage and part-time jobs, which allow people to maintain their benefits but more often than not are insufficient to guarantee a decent

<sup>11</sup> See <<https://www.gov.uk/government/statistics/income-and-expenditure-in-academies-in-england-2013-to-2014>> and <<http://www.theguardian.com/education/2015/aug/25/extra-funds-free-schools-warwick-mansell>>.

<sup>12</sup> Information on the program (in German) is available at <<http://www.hartziv.org/>>.

life. Also in this case, the financial aspect was less relevant than the imposition of the principle according to which getting state aid is no longer a right. The state offers services to those who on their part give specific performances – in the first place by looking for a job, but also by participating in professional training or in other activities aiming at their reintroduction into the job market. In other words, the vocabulary of rights has been replaced by the vocabulary of individual responsibility, while the idea of unconditional rights has been replaced by the idea of state services conditioned by specific attitudes and behaviors on the part of the beneficiaries. The goal of this process is to attribute to the individuals the responsibility for their success or failure in finding a job. Public benefits are seen as a conditional aid, which individuals must prove themselves to deserve, not as the object of social rights.

### *Personal responsibility and state control*

This goal was clearly formulated in a document entitled *Towards a Code of Social and Family Responsibility*, which New Zealand's government sent to all families in 1998<sup>13</sup>. The document starts by listing some «disquieting aspects of New Zealand society». The first one is «a high and growing rate of dependency on welfare benefits among working-age people. Over 19 percent of adults of working-age and 30 percent of children are dependent on income from benefits», the document claims, without specifying the kind of benefits and, above all, without specifying whether the mentioned working-age people are all jobless or if they have a job whose wage is so low that they have to rely on benefits to survive. In any case, the formulation gives the impression that these people prefer to live on subsidies rather than working. The second aspect is the «high level of families at risk». The risk here is not material poverty, as one could expect, but moral misery: «children of poor families appear to find unrewarding the traditional norms of hard work, creativity, diligence, organization, stability and loyalty». The third aspect is the «high levels of sole parenthood», which allegedly have «a negative effect on the educational attainment of children». The fourth aspect is a mixture of undesirable or unacceptable acts: «disturbing rates of child abuse and neglect, births to teenage mothers and offending by young people» (apparently these phenomena are limited to the people who receive state benefits). The

<sup>13</sup> < <https://www.msd.govt.nz/documents/about-msd-and-our-work/publications-resources/archive/1998-towards-a-code-of-social-and-family-responsibility.pdf>>. On this document see Larner 2000.

fifth and last aspect concerns the «low levels of educational achievement of many children» (once again, this seems to be limited to the children of families who live on benefits).

According to the commission that elaborated the document, families and individuals should assume more responsibility: «Governments [note the plural: it is about government in general, not about the present New Zealand's government in particular – A. P.] should, first, step back to create space for a renewal of public *but not political* action; and, second, refrain from actions which undermine personal responsibility, the family and voluntary associations» (my italics). Social problems should be tackled by individuals and by institutions other than government. Individuals and voluntary associations are better suited than government when it comes to evaluating the real needs of persons and helping them to become independent and to develop a strong character. The state should cut its social programs and give space to private charity, according to the commission. Nevertheless, from the document one can infer that the state still has an important task, namely that of monitoring and when necessary punishing the individuals who do not comply with the new regime by assuming more personal responsibility.

It could appear paradoxical that the government is asked to step back and make way for private initiative while at the same time it is expected that it take on the task of creating a control system, which did not exist previously. On the one hand less state is demanded, on the other more state is demanded. But the contradiction is only apparently as such. It exists only if one sees neoliberalism as an anti-state ideology and if one takes seriously Reagan's quote on the government being the problem. In reality neoliberalism is also a strategy for governing that aims not at reducing public expenses (under Reagan they reached significantly a record high) or the scope of governmental action, but at reformulating this action and at using extensive state power to impose the market logic and the morality of individual responsibility. Some authors mention two different phases of neoliberal development: they speak of a roll-back and of a roll-out neoliberalism (e.g. Peck and Tickell 2002). The former is preoccupied with reducing governmental action to a minimum; the latter intends to use the state to pursue its own goals. Actually both dimensions have always gone hand in hand. At the moment the state abandoned a certain field to private initiative, it was forced to occupy a new one in order to practice its new controller role and to guarantee that citizens accept (willingly or not) the new regime. Examples of this are offered precisely by the transformation of welfare into workfare policies in Anglo-Saxon countries or in Germany.

*An end to citizenship as we know it*

We can conclude that neoliberal theory and governmental practice limit themselves to insisting on some quite intuitive concepts: personal responsibility, individual merit, efficiency. Those who have afforded economic independence tend unavoidably to attribute to themselves the exclusive merit of this and, therefore, attribute to the poor or the unemployed the responsibility for their situation. These are two faces of the same coin: by blaming the poor for their poverty, these individuals are giving themselves the merit for their own wealth. As a consequence, they are no longer willing to accept that *their* money, the money they earned through their hard work, be used to compensate for the laziness, incompetence or weakness of character of other people. It is not a matter of lack of solidarity; we face rather a system of values centered on the idea of individual responsibility, in which there is space also for solidarity, but only towards people who face a disadvantage without being responsible for it (e.g. the victims of natural catastrophes or of accidents they did not provoke). It is not a right-wing or conservative system of values, since it has been adopted also by thinkers who define themselves as leftists such as the representative of the so-called luck egalitarianism (e.g. Dworkin or G. A. Cohen). According to these thinkers, it is necessary to have social policies that correct disadvantages for which individuals cannot be blamed, but this does not apply to situations that are the result of individual bad choices (e.g. when a chain smoker faces the costs of curing lung cancer or when a mountain climber has to be saved from a ravine he fell into after having disobeyed warnings from officials and no entry signs).

Neoliberalism uses a language and moral arguments that are seductive for many people. Politicians who pursue policies that are (consciously or unconsciously) inspired by its ideas tend to justify their welfare reforms by using precisely that language and those arguments. As a result, the debate on public services such as education or health care recurs less and less to the grammar of rights and prefers the grammar of efficiency and costs or of individual freedom (understood here merely as the freedom to choose among services that are no longer free, like in the case of school vouchers, which allow parents to *pay* for the school of their choice). Therefore, a discussion on the efficiency of the proposed reforms or on their efficacy in reducing costs is a wrong discussion, since these reforms are implemented following moral principles more than economic considerations or efficiency criteria. In this sense, they are ideological reforms in the wider sense of the term: they obey a specific worldview and specific moral values. The shift from welfare to workfare is the passage from one ideological model to another, from a view centered on the notions of rights and citizenship to a view centered on the notions of individual re-

sponsibility and performances. In the latter view there is no place for a strong concept of political community: citizens are encouraged to see themselves as isolated individuals who demand specific services from the state, not as rights bearers who demand inclusion policies. Therefore, renouncing the grammar of (social) rights in favor of that of personal responsibility is not just a strategy for justifying the dismantling of the welfare state, but represents a deep change in the understanding of what it means to be a citizen and of what the goals of a political community should be.

The New Zealander ‘code’ represents an important step in this direction when it calls for the «renewal of public, but not of political action». At first glance, by distinguishing the political sphere from another sphere, which is not political and yet public, the text is just referring to the traditional separation of civil society and state. But it also claims that the ‘public, not political’ sphere (civil society) can manage social problems much better than the political sphere (the state), since such problems are actually *individual* problems connected to individual biographies, not *political* problems provoked by structural maladjustments, inefficient educational policies, unequal distribution of wealth and income, lack of effective social programs aimed at children from poor families, etc. From this point of view, citizens cease to be holders of social rights and become mere individuals with personal problems. The state is no longer seen as the agent of possible change in their lives or as the guarantor of their rights, but as a watchman seeing that they comply with certain requirements that would allow them to qualify for services from institutions, which might be indifferently state agencies, private companies or a mixture of both (as is increasingly the case with private-public-partnerships). The state is no longer seen as a collective body of citizens who owe solidarity to each other, but as a service provider or as a watchman for private institutions, who become its ersatz.

This vision is highly problematic. Despite Thatcher’s infamous quote according to which «there is no such thing as society», but just individuals and families<sup>14</sup>, our life is shaped by institutions – may they be private or public. The most important of them is still the state and if the state ‘rolls back’ or ‘steps back’, its place will be simply taken by other institutions, namely private institutions (not necessarily companies, but also churches, voluntary organizations, NGOs etc.), over which citizens will have little control, if any. The rolling-back of the state and the privatization of public services represent a loss of democratic control for citizens, and therefore of freedom for individuals, as the repressive measures implicit in workfare clearly show, even if they

<sup>14</sup> Interview given on September 23<sup>rd</sup> 1987 to the magazine *Woman’s Own* (published on October 31<sup>st</sup> 1987, pp. 8–10).

are defended by neoliberal authors and politicians precisely in the name of an alleged increase in freedom.

When citizens give way to ‘costumers’ or to mere beneficiaries, individuals lose their power to control through political activity the institutions that shape their lives and therefore they lose the power to be masters of their lives. They start feeling like there really is no society; as a result they lose interest in political participation and probably solidarity with their co-citizens. In other words, ending welfare as we know it could mean an end to citizenship as we know it. It would be interesting to investigate how stable a society based on such values can be, and to ponder what its positive and negative aspects are, but this would go well beyond the scope of the present paper.

## References

- Baglioni L.G. (2009), *Sociologia della cittadinanza. Prospettive teoriche e percorsi inclusivi nello spazio sociale europeo*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Brittan S. (1975), *The Economic Contradictions of Democracy*, in «British Journal of Political Science», 5: 129-159.
- Caplan B. (2007), *The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton University Press, Princeton.
- Eagleton T. (1991), *Ideology*, Verso, London-New York.
- Ehrenreich B. (2001), *Nickel and Dimed. On (Not) Getting By in America*, Metropolitan Books, New York.
- Elster J. (1999), *Alchemies of the Mind. Rationality and the Emotions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three World of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Geremek B. (1994), *Poverty: A History*, Blackwell, Oxford.
- Green D. and Shapiro I. (1994), *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Application in Political Sciences*, Yale University Press, New Haven.
- Habermas J. (1975), *Legitimation Crisis*, Beacon Press, Boston.
- Himmelfarb G. (1984), *The Idea of Poverty. England in the Early Industrial Age*, Alfred A. Knopf, New York.
- Himmelfarb G. (1991), *Poverty and Compassion. The Moral Imagination of the Late Victorians*, Vintage, New York.
- Hirschman A.O. (1991), *The Rhetoric of Reaction*, Belknap, Cambridge.
- Hobsbawm E. (1994), *The ‘Age of Extremes’: The Short Twentieth Century, 1914–1991*, Michael Joseph, London.
- Jackall R. (1988), *Moral Mazes. The World of Corporate Managers*, Oxford University Press, Oxford.
- Kelley D. (1998), *A Life of One’s Own. Individual Rights and the Welfare State*, Cato Institute, Washington DC.



- Larner W. (2000), *Post-Welfare State Governance: Towards a Code of Social and Family Responsibility*, in «Social Politics», 7: 244-265.
- Malthus T.R. (1992), *An Essay on the Principle of Population*, edited by D. Winch, Cambridge University Press, Cambridge.
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mezzadra S. (2002), *Introduzione*, in Marshall T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari.
- Murray C. (1984), *Losing Ground*, in Murray C., *American Social Policy 1950-1980*, Basic, New York.
- Peck J. (1998), *Workfare: A Geopolitical Etymology*, in «Environment and Planning D: Society and Space», 16: 133-161.
- Peck J. (2008), *Remaking Laissez-Faire*, in «Progress in Human Geography», 32: 3-43.
- Peck J. and Theodore N. (2001), *Exporting Workfare/Importing Welfare-to-Work: Exploring the Politics of Third Way Policy Transfer*, in «Political Geography», 20: 427-460.
- Peck J. and Tickell A. (2002), *Neoliberalizing Spaces*, in «Antipode», 34: 380-404.
- Pierson P. (1996), *The New Politics of the Welfare State*, in «World Politics», 48: 143-179.
- Somers M. and Block F. (2005), *From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions over 200 Years of Welfare Debate*, in «American Sociological Review», 70: 270-287.



# Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Luci e ombre di un rapporto difficile

*Maria Cristina Marchetti*

*The relationship between European citizenship and national one is since the first formulation the main topic of the debate on its statute. At the present time, the short circuit between European citizenship and national one produces differentiated effects: the freedom that member States have to assess the criteria for the acquisition of citizenship produces a contrast between ‘citizens non-resident’ and ‘non-citizens resident’.*

## **Lo statuto della cittadinanza europea**

L’istituzione della cittadinanza europea ad opera del Trattato di Maastricht segna il punto di arrivo di un percorso intrapreso nei decenni precedenti all’interno della comunità e iniziato già con i Trattati di Roma. Essa ha rappresentato il contrappeso all’unione monetaria, al punto che, come ha sottolineato Viviane Reding – Vice Presidente della Commissione europea (2009-2014) e Commissario alla giustizia, diritti fondamentali e cittadinanza – la cittadinanza europea «dovrebbe rappresentare per l’unione politica ciò che l’euro è stato per l’unione monetaria».

Vista la molteplicità delle sue implicazioni – giuridiche, politiche, storiche, sociologiche – è difficile in questa sede restituire la vastità della letteratura sul tema e le diverse prospettive a partire dalle quali analizzare l’istituto della cittadinanza europea. Nel tentativo di recuperare il filo rosso che unisce tra loro punti di vista così diversi, ci si soffermerà, anche alla luce di alcuni avvenimenti recenti, sui rapporti tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale, con particolare riferimento alla libertà di circolazione e all’accesso ai diritti sociali.

La cittadinanza europea è stata istituita nel 1992 con il Trattato di Maastricht che ha stabilito che «è cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro» (art. 8). Il Trattato riconosce ai cittadini

i seguenti diritti: il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso (art. 8 A); il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (art. 8 B); il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (art. 8 C); il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (art. 8 D); il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo e di rivolgersi al Mediatore (art. 8 E).

Nel 1997 il Trattato di Amsterdam (entrato in vigore nel 1999) ha integrato all'art. 17 il precedente art. 8, chiarendo meglio il rapporto in cui si vengono a trovare la cittadinanza europea e quella nazionale, con l'aggiunta del capoverso: «La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima». Inoltre, ha integrato i diritti garantiti ai cittadini europei aggiungendo: il diritto di rivolgersi alle istituzioni europee e organi comunitari in una qualsiasi delle lingue dell'Unione; il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo

Tra il Trattato di Amsterdam e l'attuale formulazione della cittadinanza europea all'interno del Trattato di Lisbona si collocano due passaggi importanti: il riconoscimento della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea ad opera del Trattato di Nizza e l'esperienza della Costituzione europea.

È con il Trattato di Nizza (2000) che emerge con maggior chiarezza la possibilità di un ampliamento, nonché di un'evoluzione dei diritti di cittadinanza. Il Consiglio europeo di Nizza ha sottoscritto infatti la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea che è entrata ufficialmente in vigore con il Trattato di Lisbona. La Carta non introduce nuovi diritti, rispetto a quanto già garantito dai Trattati, ma si limita a riunire in un unico testo i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei. Inoltre, secondo una tradizione propria delle carte dei diritti fondamentali, apre la strada ad un riconoscimento di tali diritti a tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione<sup>1</sup>.

Per quanto riguarda l'esperienza della Costituzione europea, malgrado il suo esito negativo, sono state gettate le basi per un ulteriore ampliamento e rafforzamento dei diritti di cittadinanza, che saranno poi recepiti dal Trattato

<sup>1</sup> Nella relazione sulla cittadinanza dell'Unione redatta dalla Commissione europea nel 2013 in una nota è specificato che: «Nella presente relazione, con 'cittadino' si può intendere anche qualsiasi persona che risieda nell'UE in conformità delle disposizioni dei trattati e del diritto derivato in materia» (Commissione europea 2013: 3).

di Lisbona. Due sono le novità più significative introdotte dal Trattato costituzionale: 1) la costituzionalizzazione della Carta di Nizza e 2) l'inserimento di un Titolo (il Titolo VI dagli articoli I-44 all'I-51) dedicato alla *Vita democratica dell'Unione*, all'interno del quale sono avanzate proposte significative sul tema della cittadinanza.

Il Trattato di Lisbona (2009) ha ulteriormente rivisto lo statuto della cittadinanza europea: rispetto alla versione precedente, la formula «la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale» viene sostituita con l'espressione «si aggiunge» alla cittadinanza nazionale. Inoltre il Trattato di Lisbona definisce i deputati del Parlamento europeo «rappresentanti dei cittadini dell'Unione» (art.14), sostituendo la formula precedentemente utilizzata di «rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità» (art. 189 del Trattato che istituisce la Comunità europea).

Con il Trattato di Lisbona si compie pertanto il passaggio da una nozione di cittadinanza fondata sulla libera circolazione all'interno del mercato comune ad una cittadinanza democratica, maggiormente attenta ai diritti di partecipazione dei cittadini alla vita politica dell'Unione. L'istituzione dell'Iniziativa dei cittadini europei (art. 11, paragrafo 4) rappresenta l'apice di un percorso volto a stabilire una relazione più stretta tra cittadinanza e democrazia europea.

Dall'evoluzione, evidenziata dai trattati, della formulazione scelta per definire la cittadinanza europea emergono due peculiarità: da una parte il rapporto che essa intrattiene con la cittadinanza nazionale e dall'altra con il principio della libera circolazione dei cittadini sul territorio dell'Unione. I due aspetti, pur tra loro distinti, presentano interessanti punti di contatto, come evidenziato dagli sviluppi recenti.

### *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*

La caratteristica della cittadinanza europea è che, malgrado le diverse formulazioni, resta ancorata alla cittadinanza nazionale, né le istituzioni europee possono interferire nelle modalità di acquisizione della cittadinanza nazionale (Gargiulo e Montanari 2012). Al massimo, come è stato sottolineato, l'attuale formulazione sembrerebbe prefigurare «una sorta di *seconda* cittadinanza, che permetterebbe a quella europea di diventare uno *status* autonomo [...] La cittadinanza nazionale rappresenterebbe solo la porta d'accesso a quella europea, che sarebbe altro rispetto alla prima in quanto assoggettabile a una disciplina diversa che conferisce direttamente diritti che ineriscono a un ordinamento autonomo, quello dell'Ue» (Margiotta 2014: 126-127, Triggiani 2011). Da questo punto di vista, la cittadinanza europea presenta una natura

«duale» (Lippolis 1994, Faist 2007, Margiotta e Vonk 2010), sintetizzata dalla formula «si aggiunge alla cittadinanza nazionale» del Trattato di Lisbona che, se da una parte apre la strada all'acquisizione di uno status autonomo rispetto alla cittadinanza nazionale, dall'altra non risolve la sua dipendenza da questa.

Pur rinviando alla dimensione nazionale (e quindi alle diverse normative previste per l'acquisizione della cittadinanza), non esaurisce in questa dimensione la sua portata. Come hanno sottolineato Bellamy e Warleigh «though the Eu has many polity-like features, it is not a state» (2001: 4), di conseguenza l'istituto della cittadinanza deve assumere per forza di cose un significato diverso da quello che ha all'interno degli stati membri. Il carattere derivato dalla cittadinanza nazionale (Cartabia 1995) non le impedisce di fatto di assumere una dimensione sovranazionale, come evidenziato dal fatto che i diritti che è in grado di garantire agiscono nel momento in cui il cittadino si trova al di fuori dei confini del suo stato d'origine. Pertanto «the true value of being a citizen of the Union lies not in rights one has towards the institutions of the Union, but in rights towards the other member states. Union citizenship extensively prohibits national governments from discriminating against the citizens of other EU states. The truly powerful impact of Union citizenship lies thus in its contribution towards creating a common space of free movement in which citizens do not lose their rights when crossing internal borders» (Bauböck 2006: 1). Al contrario, i limiti della cittadinanza europea si porrebbero nei confronti dei cittadini stanziali: «per il cittadino stanziale, quello che non si sposta dal paese di origine, la percezione della cittadinanza europea rimane confinata alle elezioni del Parlamento europeo» (Margiotta 2014: 105). È quindi una cittadinanza sovranazionale, la cui acquisizione rimane legata alle normative vigenti nei singoli stati, ma che produce effetti nei confronti di un altro stato. È una cittadinanza propria di una «Europa di confine» (Rigo 2007) e di una «costellazione postnazionale» (Habermas 1999) che segna il superamento di un ordine westfaliano della cittadinanza (Zolo 1999).

Inoltre, vale la pena sottolineare che l'assetto attuale della cittadinanza europea non è solo il risultato di una scelta politica, ma è anche il portato della complessa architettura istituzionale europea, divisa tra la permanenza del potere degli stati nazionali e una struttura federale, mai fino in fondo perfezionata; lo stesso superamento della cittadinanza nazionale, sarebbe messo in discussione dal permanere del potere degli stati all'interno del sistema istituzionale europeo. Si tratta pertanto di riconoscere «the mixed characteristics of European citizenship, at the intersection between the nation state concept, supranational developments, and cosmopolitan ideas. The main argument is that despite certain cosmopolitan developments towards granting rights based on 'personhood' rather than 'nationhood', European citizenship

is also heavily dependent on the interface between nation state and federal arrangements in EU politics. The degree of ‘incongruence’ in contemporary citizenship developments is therefore dependent on the mixed nature of EU politics, rather than post-national projects that address the ‘liberation’ of citizenship from nationality» (Olsen 2013: 503).

Al momento, il cortocircuito che si viene a creare tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale dà luogo ad un'estrema differenziazione di situazioni sul territorio dell'Unione. Se infatti le istituzioni europee non hanno la possibilità di interferire nelle modalità di acquisizione della cittadinanza nazionale, gli Stati membri sono liberi di modificare a seconda dell'opportunità politica le leggi sulla cittadinanza, producendo a loro volta effetti sulla cittadinanza europea. Ad esempio, il riconoscimento da parte di una serie di stati europei della doppia cittadinanza ai discendenti degli emigrati di seconda, terza e quarta generazione, così come da parte delle ex potenze coloniali nei confronti dei cittadini delle ex colonie, fa sì che milioni di cittadini stabilmente residenti al di fuori del territorio dell'Unione beneficino dei diritti garantiti dalla cittadinanza europea. La libertà che gli stati hanno di stabilire autonomamente i criteri per l'acquisizione della cittadinanza si traduce attualmente in una contrapposizione tra *cittadini non-residenti* e *non-cittadini residenti*.

Il caso delle seconde generazioni è da questo punto di vista alquanto paradigmatico delle conseguenze che la legislazione nazionale produce su quella europea. Le seconde generazioni sono costituite da tutti i figli di immigrati nati sul territorio di uno stato o arrivati a seguito dei loro genitori in tenera età. Per costoro l'acquisizione della cittadinanza varia a seconda delle legislazioni nazionali. Le leggi sulla cittadinanza vigenti in Europa presentano una notevole varietà di situazioni, riconducibili nell'insieme a due principi contrapposti: lo *ius soli*, in base al quale la cittadinanza è attribuita a tutti coloro che nascono sul territorio di un determinato stato, e lo *ius sanguinis*, in virtù del quale la cittadinanza dei figli segue la discendenza di sangue. A questi due principi si affianca sempre più spesso lo *ius culturae*, in base al quale la cittadinanza è riconosciuta a coloro che hanno compiuto un percorso di studi nel paese interessato. Senza entrare nel merito dell'origine di tali principi e della loro applicazione in ambito europeo, ciò che vale la pena sottolineare in questa sede è che la diversità di principio che è alla base delle legislazioni nazionali sulla cittadinanza si ripercuote attualmente sulla cittadinanza europea.

Il caso italiano è da questo punto di vista emblematico. La legislazione italiana rappresenta infatti uno degli esempi più stringenti di applicazione dello *ius sanguinis*, come è proprio di un paese la cui storia è stata segnata da forti ondate di emigrazione. Il 31 ottobre 2015 la Camera dei Deputati ha approvato la riforma della legge sulla cittadinanza, per la quale si è in attesa del voto del Senato. Questa riforma da una parte pone riparo alla condizione in

cui si trovano le seconde generazioni in Italia e dall'altra apre ad esse la strada dell'Europa. Con la nuova legge è stata scelta la via dello *ius soli* 'temperato', integrato con elementi propri dello *ius culturae*. Infatti, in base al testo approvato alla Camera, acquista la cittadinanza per nascita chi è nato nel territorio italiano da genitori stranieri, di cui almeno uno sia in possesso del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo. A questo scopo, sarà necessaria la dichiarazione di un genitore, o di chi esercita la responsabilità genitoriale, all'ufficiale dello stato civile del Comune di residenza del minore entro il compimento del diciottesimo anno di età. In assenza di tale dichiarazione, l'interessato può fare richiesta di acquisto della cittadinanza entro due anni dal raggiungimento della maggiore età. Quanto alla deroga allo *ius sanguinis*, attualmente prevista dalla legge, relativa agli stranieri nati e residenti in Italia legalmente senza interruzioni fino al diciottesimo anno d'età, il termine per la dichiarazione di acquisto della cittadinanza viene aumentato da uno a due anni dal raggiungimento della maggiore età.

La nuova legge contempla anche lo *ius culturae* in base al quale, può ottenere la cittadinanza il minore straniero, che sia nato in Italia o sia entrato nel nostro Paese entro il compimento del dodicesimo anno di età, che abbia frequentato regolarmente, per almeno cinque anni nel territorio nazionale uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali idonei al conseguimento di una qualifica professionale. Nel caso in cui la frequenza riguardi il corso di istruzione primaria, è necessaria la conclusione positiva di tale corso.

Fino all'approvazione definitiva della nuova legge, l'acquisizione della cittadinanza da parte delle seconde generazioni è regolata dalla Legge n. 91 del 1992, la quale prevede che i nati in Italia da genitore non italiano regolarmente residente possono diventare italiani se, oltre a essere stati registrati all'anagrafe, hanno anche risieduto in Italia legalmente e fino alla maggiore età, momento in cui si produce una sorta di sospensione dello *ius sanguinis* per la durata di un anno, durante il quale – prima, perciò, di aver compiuto 19 anni – devono presentare al Comune di residenza una dichiarazione di voler acquistare la cittadinanza italiana. Se non si rispettano questi termini, si dovrà fare la domanda per residenza e dimostrare di aver risieduto in Italia per almeno tre anni. Per i figli di immigrati non nati in Italia, ma arrivati con i loro genitori anche in età prescolare, non è attualmente previsto un percorso specifico, possono solo seguire i canali di accesso alla cittadinanza disponibili per i loro genitori<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> C'è un caso particolare previsto dalla legge in base al quale i figli di immigrati possono ricevere la cittadinanza italiana se i loro genitori riescono ad ottenerla. Ma questo può avvenire solo



Non è questa la sede per entrare nel merito del dibattito politico che ha condotto alla riforma della legge sulla cittadinanza, né per valutare in che misura il testo adottato soddisfi o meno le aspettative delle seconde generazioni. Resta il fatto che riequilibra almeno in parte una condizione in cui si trovano le seconde generazioni in Italia rispetto ad altri Stati europei. In questi anni il mancato riconoscimento della cittadinanza italiana le ha di fatto relegate in un limbo normativo che equipara di fatto la loro posizione a quella di qualunque straniero, impedendo loro l'accesso ai diritti garantiti dalla cittadinanza europea.

La condizione delle seconde generazioni in Italia non è l'unico caso che consente di evidenziare i nessi, non sempre virtuosi, tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea. La decisione presa dal governo maltese di mettere in vendita la cittadinanza di quel paese alla cifra di circa 1,15 milioni di euro, di cui 650.000 vanno versate al governo maltese sotto forma di tasse, è la prova di una delle possibili degenerazioni. Il Parlamento europeo è intervenuto con una risoluzione votata il 16 gennaio 2014, con la quale ribadisce che la cittadinanza europea non deve avere un 'prezzo' e «invita Malta ad allineare il suo attuale programma di cittadinanza ai valori dell'Ue»<sup>3</sup>. Malgrado ciò, Malta ha proseguito sulla strada di quello che è stato definito il modello della «citizenship-by-investment»<sup>4</sup>.

Non mancano i casi, come si avrà modo di vedere, in cui pronunciamenti da parte della Corte europea di giustizia hanno prodotto un cambiamento in termini restrittivi della legislazione nazionale per porre un freno a fenomeni quali il 'turismo delle nascite' o il più recente 'turismo sociale'. Come sottolinea Margiotta, «le differenze fra le legislazioni degli Stati membri in materia di cittadinanza [...] si riflettono sulla cittadinanza europea, come viceversa, quest'ultima può avere effetti su tali legislazioni [...] Esistono, quindi, numerosi spazi di non coincidenza fra i sistemi dei diversi paesi, ed è proprio in questi spazi, 'attivati' dal movimento dei cittadini sul 'territorio' dell'Ue, che viene meno il controllo dei governi nazionali sulle conseguenze dell'au-

se il figlio è ancora minorenne quando il genitore diventa italiano e se i due familiari convivono in Italia. Pochi genitori stranieri conoscono questo percorso e spesso, visti i tempi lunghi e non certi della procedura di naturalizzazione, diventano cittadini quando i figli sono ormai maggiorenni e quindi senza possibilità di assicurarla direttamente anche a loro. In tutti questi casi si tratta di seconde generazioni che hanno entrambi i genitori senza cittadinanza italiana. Per un ulteriore approfondimento sulla condizione delle seconde generazioni in Italia. Si veda il sito della Rete G2 <<http://www.secondegenerazioni.it/>>.

<sup>3</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 sulla cittadinanza dell'UE in vendita (2013/2995(RSP).

<sup>4</sup> Henley & Partners, una compagnia che si occupa del mercato delle residenze e delle cittadinanze, attualmente definisce il programma maltese come «the most modern citizenship-by-investment program» <<https://www.henleyglobal.com/>>.

tomatica estensione della cittadinanza europea, imponendo, in taluni casi, il cambiamento delle legislazioni interne. In altre parole questa mancanza di armonizzazione può rivelarsi ‘creativa’» (Margiotta 2014: 137).

### *Diritti sociali e libera circolazione dei cittadini: un percorso ad ostacoli*

Non necessariamente tale creatività si traduce in percorsi virtuosi, ma probabilmente è proprio dalle zone grigie che contraddistinguono alcuni aspetti dell’assetto istituzionale europeo che è opportuno partire per immaginare la fase successiva della cittadinanza europea. Una di queste zone è rappresentata dal principio della libera circolazione dei cittadini sul territorio dell’Unione in quanto nucleo originario dell’attuale nozione di cittadinanza europea. Questa infatti ha a che vedere con la progressiva creazione di uno spazio senza frontiere che, presente già nei Trattati di Roma nella formula della libera circolazione delle persone, dei servizi, dei capitali e delle merci, si è andato via via rafforzando. L’ultima rilevazione dell’Eurobarometro (2015) ha confermato che la libertà di circolazione è ritenuto dal 57% dei cittadini europei il risultato principale raggiunto dell’Unione europea, seguito dalla pace tra gli stati membri per il 55% e, seppure ad una certa distanza, dall’euro per il 23%.

Nel Trattato di Roma il riconoscimento della libera circolazione delle persone, dei servizi, dei capitali e delle merci e dei diritti ad essa collegati – residenza e non discriminazione in base alla nazionalità – presentava in realtà una marcata connotazione economica, in linea, con la fase storica del secondo dopoguerra. La libera circolazione delle persone era in realtà garantita ai lavoratori ed era assicurata al più tardi al termine del periodo transitorio di dodici anni, fissato per la piena attuazione del mercato comune. Il periodo transitorio fu poi ridotto e dalla libera circolazione dei lavoratori si passò alla libera circolazione dei cittadini. Malgrado le limitazioni, «il prodotto di questa fase è tutt’altro che trascurabile: la Cee riconosce infatti una cittadinanza specializzata che per la prima volta viene sganciata da un’appartenenza nazionale per essere collegata a un mercato comune» (Margiotta 2014: 35). Ed è proprio a partire da questo nucleo originario che si è potuto procedere verso la progressiva integrazione dei diritti fondamentali in ambito comunitario.

In quest’ambito, un ruolo determinante è stato svolto dalla Corte europea di giustizia la quale, non senza ambivalenze, ha saputo sfruttare i vuoti normativi presenti nell’ordinamento europeo per procedere ad un ampliamento dei diritti di cittadinanza (Cartabia 2007, Rodotà 2007, Margiotta 2014). In pratica, la Corte ha utilizzato la tutela della libertà di circolazione e soggiorno per stabilire una serie di «*diritti soggettivi* da rivendicare direttamente e da proteggere nei confronti di tutti» (Margiotta 2014: 100). Il passaggio successivo

consiste nell'emancipare «i diritti fondamentali del cittadino europeo (soprattutto quelli civili) dalla libertà di circolazione, facendo diventare la cittadinanza il suo *status* primario» (Margiotta 2014: 164).

Un passaggio importante in questa direzione è rappresentato dalla Direttiva 2004/38/EC relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e delle loro famiglie di muoversi e risiedere liberamente nel territorio degli stati membri, che supera definitivamente le restrizioni che limitavano a determinate tipologie tale diritto<sup>5</sup>. La direttiva infatti, determina «le modalità d'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno da parte dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari» estendendo quindi i diritti garantiti ai cittadini europei anche ai loro familiari, qualunque sia la loro cittadinanza e uscendo una volta per tutte dal rapporto che legava la cittadinanza all'originaria libertà di circolazione dei lavoratori.

Tale percorso di apertura è anche rintracciabile in almeno due sentenze della Corte europea di giustizia: il caso *Grzelczyk* (C-184/99 del 2001) e il caso *Zambrano* (C-34/09 del 2011). In entrambi i casi infatti, la Corte si è mossa attraverso il ricorso all'azione combinata delle disposizioni sulla cittadinanza e un'interpretazione estensiva dell'art. 20 TFUE, relativo alla cittadinanza europea e ai diritti da essa garantiti<sup>6</sup>.

Se infatti con la sentenza *Grzelczyk* la Corte ha affermato che «lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza, il medesimo trattamento giuridico», con la sentenza *Zambrano* ribadisce che «l'art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione», aprendo la strada ad una sostanziale autonomizzazione della cittadinanza europea da quella nazionale.

Queste due sentenze segnano il superamento dell'interpretazione della cittadinanza europea in termini di mera libertà di circolazione delle persone:

<sup>5</sup> Si ricorda in particolare che l'articolo 7 della direttiva 2004/38 prevede che ciascun cittadino dell'Unione abbia il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro a condizione di essere un lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante, o di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi in detto Stato.

<sup>6</sup> Sono svariate le sentenze della Corte europea di giustizia che hanno avuto un ruolo nell'evoluzione dello statuto della cittadinanza europea. Oltre a quelle già menzionate si vedano *Micheletti* (C-369/90 del 1992) e *Zhu e Chen* (C-200/02 del 19 Ottobre 2004).

in entrambi i casi si riconosce che la cittadinanza europea costituisce uno status autonomo dei cittadini europei e gli Stati membri non possono adottare misure lesive nei confronti dei diritti da essa garantiti. Ed è proprio da questo percorso disegnato dalla Corte che riparte il dibattito sulla cittadinanza europea, alla ricerca di una possibile apertura verso una cittadinanza di *residenza*, capace di garantire gli stessi diritti a chiunque risieda sul territorio dell'Unione<sup>7</sup>. Si tratta di un modello di cittadinanza inclusiva che prenda atto dei cambiamenti incorsi nella società europea e della distanza che si è prodotta tra una nozione di cittadinanza legata all'appartenenza nazionale e il dato di fatto che fa della società europea una società multiculturale.

Non mancano spunti interessanti contenuti negli stessi Trattati. In particolare, il pacchetto dei diritti di cittadinanza previsti dall'art.20, paragrafo 2 del Trattato di Lisbona, è meglio specificato dagli art. 227 e 228 del TFUE (ex art. 194 e 195 del TCE), dai quali si evince che due dei diritti previsti dalla cittadinanza europea – il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo e quello di rivolgersi al mediatore europeo – riguardano in realtà «qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro».

Allo stesso modo, il principio di non-discriminazione «fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale», così come formulato dalla Carta dei diritti fondamentali (art. 21), non sembrerebbe per definizione applicabile ai soli cittadini. La stessa Carta dei diritti utilizza in maniera ambivalente sia il termine *persona* che *cittadino* a sottolineare che essa stessa si muove tra il riconoscimento di diritti universali e di diritti legati alla cittadinanza.

Tale apertura si scontra con scelte di natura politica messe in atto dai governi degli stati membri per fare fronte, da una parte, alle spinte provenienti dalle recenti ondate migratorie e, dall'altra, alla crisi dei sistemi di welfare a seguito della crisi economica.

Pertanto, le perplessità sollevate dalle sentenze della Corte cui sopra si è fatto riferimento, si sono tradotte, come nel caso del Belgio, in una modifica delle legge sulla cittadinanza in senso più restrittivo. Dopo aver intrapreso un cammino di apertura con la legge sulla cittadinanza del 2000, con la nuova

<sup>7</sup> Nel 1991 il Parlamento europeo, con la Risoluzione sulla cittadinanza dell'Unione, era intervenuto sulla possibilità di istituire una cittadinanza europea fondata sulla residenza, con riferimento alla nozione di «persone residenti nell'Unione» (GUCE, C 326, 205, 16.12. 1991).

legge sulla cittadinanza entrata in vigore nel 2013, il Belgio ha introdotto misure restrittive, volte a limitare il principio dello *ius soli*<sup>8</sup>.

La stessa Corte di giustizia ha invertito la rotta con una serie di sentenze che, pur non sconfiggendo il percorso precedente, hanno finito per riportare l'esercizio dei diritti di cittadinanza all'interno dei confini previsti dalla libertà di circolazione ai sensi della Direttiva 2004/38. Ci si riferisce in particolare alla sentenza Dano (C-333/13 del 2013)<sup>9</sup> con la quale la Corte ha negato alla signora Dano le prestazioni richieste, dichiarando di non riscontrare nel caso in questione una violazione del principio di non discriminazione sancito dagli articoli 18 e 20 TFUE e disciplinato in maniera più specifica all'articolo 24 della Direttiva 2004/38<sup>10</sup>. La Corte, pur ribadendo che la cittadinanza europea costituisce lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri e che questo garantisce loro il diritto a non essere discriminati, rileva che tale diritto non è assoluto, ma deve sottostare alle condizioni e ai limiti previsti dai Trattati e dal diritto derivato. In particolare, l'articolo 24 della Direttiva stabilisce che il divieto di discriminazione opera solo nei confronti dei cittadini che abbiano diritto a soggiornare nel territorio dello stato ospitante ai sensi della Direttiva stessa. Il diritto a soggiornare, una volta passati i primi tre mesi, sussiste solo per i lavoratori o, nel caso di persone non economicamente attive, per coloro che dispongano «di risorse economiche sufficienti», così da non diventare «un onere a carico dell'assistenza sociale dello stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno» (articolo 7/b). Pertanto, secondo la Corte, uno Stato membro deve «avere la possibilità, ai sensi di detto articolo 7, di negare la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione econo-

<sup>8</sup> Attualmente, le seconde generazioni che nascono in Belgio acquistano la cittadinanza (a condizione che i genitori abbiano risieduto nel territorio almeno cinque anni dei dieci precedenti la nascita del figlio); sono stati inoltre introdotti i test linguistici per la cittadinanza (elemento quanto meno contraddittorio in un paese che, come il Belgio, è contraddistinto da un'elevata conflittualità etno-linguistica interna).

<sup>9</sup> La signora Elisabeta Dano è una cittadina rumena che, insieme al figlio Florin, si è trasferita a vivere in Germania. Come si legge al punto 39 della sentenza «non aveva mai esercitato alcuna attività lavorativa né in Germania, né in Romania», né aveva mai cercato un impiego. Stabilitasi a Lipsia, alla signora Dano erano state riconosciute prestazioni per figli a carico (184 euro mensili) e, sempre per il figlio, un anticipo sulla pensione alimentare versato dal servizio di assistenza sociale alla gioventù e all'infanzia della città di Lipsia (133 euro mensili). In seguito aveva deciso di chiedere per sé prestazioni assicurative di base (Grundsicherung), previste dalla legislazione tedesca. La richiesta, presentata nel 2011 e nel 2012, era stata respinta dal Jobcenter Leipzig, non avendo la signora Dano un diritto di soggiorno in Germania. La signora Dano aveva proposto ricorso contro la decisione del 2012 e il giudice tedesco aveva ritenuto necessario rivolgersi alla Corte.

<sup>10</sup> In una sentenza dello stesso anno, Brey (C140/12), la Corte aveva invece dimostrato una maggiore apertura.

micamente inattivi che esercitino la libertà di circolazione con l'unico fine di ottenere il beneficio dell'aiuto sociale di un altro Stato membro pur non disponendo delle risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno» (punto 78 della sentenza), come conseguenza inevitabile della Direttiva 2004/38 (punto 77 della sentenza). Vale solo la pena sottolineare che la Direttiva in questione stabilisce anche che «il ricorso da parte di un cittadino dell'Unione o dei suoi familiari al sistema di assistenza sociale non dà luogo automaticamente ad un provvedimento di allontanamento» (articolo 14/3).

Non è questa la sede per approfondire gli aspetti giuridici di una sentenza che evidenzia come il terreno di scontro tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea non sia il generico riconoscimento del diritto alla libera circolazione, ma l'esercizio dei diritti sociali e in particolare l'accesso alle garanzie offerte dai sistemi di welfare da parte di cittadini di altri stati membri. La tripartizione tra diritti civili, politici e sociali, che da Marshall in poi è alla base di ogni dibattito sulla cittadinanza, e alla quale non è estranea nemmeno la cittadinanza europea, solleva una serie di questioni quando ad essere chiamati in causa sono i diritti sociali, a cui è riconducibile un impegno economico da parte dello stato (Ferrera 2005) e nei confronti dei quali gli stati membri rivendicano un'autonomia di gestione. Da questo punto di vista, non stupiscono le dichiarazioni di Theresa May – Ministro dell'Interno del Governo Cameron – che in una lettera pubblicata sul Sunday Times il 30 agosto 2015, in piena crisi migratoria, ha annunciato che il governo inglese avrebbe adottato misure restrittive nei confronti dei migranti provenienti dall'area comunitaria, i quali avrebbero dovuto dimostrare di avere risorse sufficienti per mantenersi, al fine di evitare un onere troppo gravoso per il sistema di welfare inglese. Così come non stupisce la politica dei rimpatri avviata dal governo belga negli ultimi anni nei confronti di cittadini comunitari disoccupati<sup>11</sup>.

Ciò è in contrasto con il richiamo frequente al principio di solidarietà – politica, economica e sociale – più volte ribadito dal Trattato di Lisbona e dalla Carta dei diritti fondamentali (Capo IV dedicato alla solidarietà) e al quale la stessa cittadinanza fa riferimento. «Non sembra più contestabile, infatti, la considerazione per cui, istituendo la cittadinanza dell'Unione e riconnettendo a essa il diritto di circolare al suo interno, i Paesi membri abbiano accettato una certa solidarietà finanziaria dei cittadini di uno Stato con quelli degli altri, specie quando le difficoltà cui va incontro il beneficiario del diritto di soggiorno sono di carattere temporaneo» (Triggiani 2011: XXVIII).

<sup>11</sup> Ha destato scalpore il caso di Silvia Guerra, cittadina italiana, che a dicembre del 2013, a causa della sua condizione temporanea di disoccupata, ha ricevuto un decreto di espulsione dal Belgio, dove risiedeva dal 2010, con la motivazione che costituiva un peso per l'assistenza sociale belga.

*Conclusioni: il contributo della cittadinanza europea al dibattito sulla cittadinanza*

Il rapporto che lega la cittadinanza europea a quella nazionale lascia intravedere le conseguenze dei mutamenti che negli ultimi decenni hanno ridefinito la nozione moderna di cittadinanza. L'intensificarsi dei processi migratori e la progressiva affermazione di società multiculturali, gli accresciuti livelli di mobilità propri di un mondo globalizzato (Sassen 2006, Urry 2007, Recchi e Favell 2009, Favell e Recchi 2008, Recchi 2013), le conseguenti disparità che un certo modo di intendere la globalizzazione ha fatto emergere sul piano dei diritti (Chatterje 2004), la rinascita di un cosmopolitismo su scala globale (Archibugi e Held 1995, Benhabib 2006), la crisi dei sistemi di *welfare* nei paesi industrializzati (Donati 1993, Pennacchi 1997, Ferrera 1998), nuove forme di partecipazione e di cittadinanza attiva (Crick e Lockyer 2010, Moro 2013) sono solo alcuni dei fattori che hanno riaperto il dibattito sulla cittadinanza.

Il contributo che l'istituzione della cittadinanza europea ha fornito a tale dibattito non è esente da contraddizioni: dalle brevi riflessioni fin qui avanzate si evince che la cittadinanza europea si muove in maniera altalenante tra un legame che la àncora a quella nazionale e l'aspirazione a presentarsi come la forma più avanzata al mondo di cittadinanza sovranazionale, interprete di un ordine cosmopolitico su scala locale. Infatti al di là dei progetti utopistici di chi ha visto nell'Europa il futuro del cosmopolitismo (Beck 2003 e 2005, Beck e Grande 2006), la cittadinanza europea è in realtà parte integrante di quel processo che è stato definito in termini di disgregazione della cittadinanza: «l'Unione Europea è stretta fra tendenze contraddittorie, che la spingono verso norme di giustizia cosmopolitica per ciò che riguarda il trattamento di coloro che si trovano all'interno dei suoi confini, inducendola allo stesso tempo ad agire in base a concezioni westfaliane della sovranità illimitata nei confronti di coloro che si trovano al di fuori di essi» (Benhabib 2008: 63).

Le antinomie riscontrabili nello statuto della cittadinanza europea, riemergono con una certa evidenza se si guarda alle difficoltà che le istituzioni europee incontrano nel considerare la specificità dei cosiddetti cittadini dei paesi terzi, vale a dire lavoratori stabilmente impiegati in un paese dell'Ue, nel quale sono destinati a divenire residenti di lungo periodo, che godono dei diritti civili e sociali, ma sono solitamente esclusi da quelli politici. Si tratta di soggetti che vivono una condizione 'di confine' che li equipara per alcuni aspetti ai cittadini degli stati membri, ma li continua a considerare stranieri per altri (Kostakopoulou 2001).

Nei confronti di costoro, la letteratura ha recuperato la nozione di *denizenship* (Hammar 1990)<sup>12</sup>, come la condizione propria di chi si trova al confine

<sup>12</sup> La nozione affonda le sue radici in un processo previsto dalla common law inglese del XIII

tra la cittadinanza e la non-cittadinanza, sia in forma temporanea che permanente. Il concetto di *denizenship* è a tutti gli effetti un ibrido che da alcuni viene interpretato come un passaggio intermedio verso una piena cittadinanza e da altri come una condizione permanente, finalizzata alla conservazione di uno status privilegiato per i cittadini degli stati membri. Il suo essere una nozione di confine, la pone al di fuori degli schemi westfaliani, ma al tempo stesso non gli consente di fornire un contributo reale alla ridefinizione dello statuto della cittadinanza, nel momento in cui non è detto che veda nella cittadinanza il suo approdo finale. Secondo alcuni autori, la nozione di *denizenship* è stata superata nei fatti dall'idea di una «transnational membership» (Bauböck 1994) o di una «postnational membership» (Soysal 1994): le caratteristiche dei processi migratori globali e gli accresciuti livelli di interazione tra soggetti appartenenti a società diverse sia attraverso una mobilità fisica nello spazio che virtuale attraverso i media, produrrebbero delle società dai confini 'porosi', all'interno delle quali un numero crescente di cittadini sviluppa un senso di appartenenza o identificazione con diversi ambiti nazionali. Il potere di giurisdizione degli stati nazionali entra così in conflitto con questo sistema di appartenenze multiple transnazionali, che si traduce in una serie di modelli diversi che vanno dalla cittadinanza statale nel senso tradizionale del termine, con la variante della doppia cittadinanza, ai vari gradi della *denizenship*.

È a questo livello che la cittadinanza europea recupera la dimensione sociologica della cittadinanza rappresentata da quel riferimento all'essere «membri a pieno diritto di una comunità» (Marshall 1976: 24), dove per diritto non si intende una dimensione meramente giuridica, quanto una capacità di agire. In una prospettiva sociologica, la cittadinanza rinvia ad una condizione di piena partecipazione alla vita di una comunità, che solo attraverso la successiva aggettivazione – italiana, europea – assume una connotazione identitaria; gli stessi diritti vengono dopo rispetto a tale condizione esperienziale. Ne sono una prova le esperienze di vita di molti migranti che, pur godendo di un pacchetto di diritti spesso limitato, svolgono un ruolo attivo nella società civile, così come nel mondo economico. Si rinvia qui alla nozione di «cittadinanza materiale» (Baglioni 2009), riferita «alla qualità della vita e all'interazione delle persone che, in base alle loro condizioni economiche, sociali e culturali e in corrispondenza delle loro inclinazioni individuali, hanno ciascuna differenti visioni del benessere, differenti disponibilità di risorse e differenti possibilità di operare nel concreto» (Baglioni 2013: 269). Ne deriva una nozione di cittadinanza inclusiva, concentrata sulle reali possibilità di agire e di

secolo, in base al quale uno straniero poteva ottenere, per intervento della corona, alcuni privilegi, quali quello di possedere la terra (Walker 2008).



interagire delle persone, attenta al tema della realizzazione individuale.

Lo statuto della cittadinanza europea conferma il fatto che l'Unione europea si presenti come un interessante laboratorio di sperimentazione istituzionale e politica, mai definito fino in fondo (Moccia 2010). Nel suo muoversi in maniera non lineare tra aperture e chiusure, registra le contraddizioni del processo di integrazione, richiamando l'attenzione su un'Europa sociale e politica dai confini incerti. D'altro canto, «è certamente miope rendere avulsi i legami economici, politici ed istituzionali da un contesto valoriale anche a costo di 'perdere pezzi' nel lungo tragitto verso l'Europa unita (e forse federale). Essa non può essere sentita solo come necessità ma deve trarre ulteriore forza dalla propria vocazione a costituire un originale e non sostituibile processo di civiltà e, quindi, a divenire laboratorio di una nuova 'cittadinanza'» (Triggiani 2011: XXVIII). Probabilmente, la nozione di cittadinanza europea necessita attualmente di essere riconcettualizzata (Guild, Gortázar e Kostakopoulou 2014): alcune delle ragioni che ne hanno determinato l'istituzione hanno perso con gli anni la rilevanza che avevano nella prima formulazione, sostituite da altre che la rendono maggiormente ricettiva nei confronti dei mutati contesti internazionali.

### Bibliografia

- Archibugi D. e Held D. (a cura di) (1995), *Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Baglioni L.G. (2009), *Sociologia della cittadinanza*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Baglioni L.G. (2013), *Formale e materiale: la cittadinanza alla prova della società che cambia*, in Recchi E., Bontempi M. e Colloca C. (a cura di), *Metamorfosi sociali*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Bauböck R. (2006), *Who are the citizens of Europe?*, in <www.eurozine.com>.
- Bauböck R. (a cura di) (1994), *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Aldershot, UK, Avebury.
- Beck U. (2003), *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, il Mulino, Bologna.
- Beck U. e Grande E. (2006), *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Carocci, Roma.
- Bellamy R. e Warleigh A. (2001), *Citizenship and governance in the European Union*, Continuum Studies, London.
- Benhabib S. (2008), *Cittadini globali*, il Mulino, Bologna.
- Bettin Lattes G. (2002), *Le forme della cittadinanza*, in Bettin Lattes G. (a cura di), *Mutamenti in Europa. Lezioni di sociologia*, Monduzzi, Bologna.
- Cartabia M. (2007) (a cura di), *Diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, il Mulino, Bologna.
- Chatterje P. (2006), *Oltre la cittadinanza. La politica dei governati*, Meltemi, Roma.

- Commissione europea (2013), *Relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione*, Commissione europea.
- Crick B. e Lockyer A. (2010), *Active Citizenship: What Could it Achieve and How?*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Donati P. (1993), *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari.
- Eurobarometer (2015), *Standard Eurobarometer 83, European Citizenship*, Eurobarometer.
- Faist T. (a cura di) (2007), *Dual citizenship in Europe. From nationhood to societal integration*, Ashgate, Farnham.
- Favell A. e Recchi E. (2008), *Eurostars and Eurocities: free movement and mobility in an Integrating Europe*, Blackwell, Oxford.
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del Welfare*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, OUP, Oxford.
- Gargiulo P. e Montanari L. (2012), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Ediesse, Roma.
- Guild E., Gortázar C. e Kostakopoulou D. (a cura di) (2014), *The Reconceptualization of European Union Citizenship*, Brill, Leiden.
- Habermas J. (1999), *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano.
- Hammar T. (1990), *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Avebury, Aldershot.
- Kostakopoulou T. (2001), *Invisible citizens? Long-term resident third country nationals in the EU and their struggle for recognition*, in Bellamy R. e Warleigh A. (a cura di), *Citizenship and governance in the European Union*, Continuum Studies, London.
- Lippolis V. (1994), *La cittadinanza europea*, il Mulino Bologna.
- Margiotta C. (2014), *Cittadinanza europea*, Laterza, Roma-Bari.
- Margiotta C. e Vonk O. (2010), *Nationality Law and European Citizenship: The Role of Dual Nationality*, EUI Working Papers, RSCAS 66, Robert Schuman Centre For Advanced Studies Eudo Citizenship Observatory.
- Marshall T.H. (1976), *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino.
- Moccia L. (2010), *Il 'sistema' della cittadinanza europea: un mosaico in continua evoluzione*, in Moccia L. (a cura di), *Diritti Fondamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano.
- Moro G. (2013), *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Carocci, Roma.
- Olsen E.D.H. (2013), *European Citizenship: Mixing Nation State and Federal Features with a Cosmopolitan Twist*, in «Perspectives on European Politics and Society», 14 (4): 505-519.
- Pennacchi L. (1997), *Lo stato sociale del futuro*, Donzelli, Roma.
- Recchi E. (2013), *Senza frontiere. La libera circolazione delle persone in Europa*, il Mulino, Bologna.
- Recchi E. e Favell A. (a cura di) (2009), *Pioneers of European Integration: Citizenship and Mobility in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Rigo E. (2007), *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Meltemi, Roma.
- Rodotà S. (2007), *Nel silenzio della politica i giudici fanno l'Europa*, in G. Bronzini e V. Piccone (a cura di), *La Carta e le Corti*, Chimienti, Taranto.

- Sassen S. (2006), *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*, Princeton University Press, Princeton.
- Shaw J. (1998), *The interpretation of European Union Citizenship*, in «The Modern Law Review», 61 (3): 293-317.
- Soysal Y. (1994), *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago.
- Triggiani E. (a cura di) (2011), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, Bari.
- Urry J. (2007), *Mobilities*, Polity Press, London.
- Walker N. (2008), *Denizenship and the Deterritorialization in the EU*, European University Institute Working Paper, Law 2008/08.
- Zolo D. (a cura di) (1999), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari.



# La sfida delle civiltà sulla democrazia e i diritti umani

Vittorio Cotesta

*The diffusion of human rights and democracy in the entire world is an ambiguous phenomenon: human rights and democracy are differently conceived in each culture and civilization. In the Universal Declaration of Human Rights human rights are qualities of human beings independently of their race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. In the Universal Islamic Declaration of Human Rights “Human rights [...] are firmly rooted in the belief that God, and God alone, is the Law Giver and the Source of all human rights”. In the so called African renaissance there is an autonomous foundation of human rights, they are conceived as the best expression of Akan and Ubuntu culture. In the Confucian Renaissance there is a new proposition of Confucianism as a philosophical vision of the world and also a new perspective on the human rights. The truth is that cultural pluralism is an universal phenomenon: only the dialogue can guarantee peace and order.*

## Democrazia e diritti umani nel mondo

Secondo Freedom House, su 195 paesi ufficialmente riconosciuti dalle Nazioni Unite nel 2014, 89 (46%) sono paesi ‘liberi’, 55 (28%) invece ‘solo in parte liberi’ e 51 (26%) ‘non liberi’ (Freedom House 2015a). Nel passaggio breve tra il 2013 e il 2014, vi sarebbe stato un piccolo aumento dei paesi ‘non liberi’ e una contemporanea diminuzione dei paesi ‘solo in parte liberi’. Inoltre, negli ultimi dieci anni non vi sarebbero stati grandi cambiamenti nella distribuzione dei paesi tra ‘liberi’, ‘solo in parte liberi’ e ‘non liberi’, ma solo aggiustamenti interni alle diverse categorie della classificazione.

Questo dato, osservato su un periodo più lungo, di circa quarant’anni, è molto più positivo. Infatti, i paesi ‘liberi’ nel 1972 – anno della prima rilevazione – sono 44 su 151; i paesi ‘solo in parte liberi’ sono 38 e i paesi ‘non liberi’ sono 69. Vi è stata una crescita del numero dei paesi divenuti indipendenti e riconosciuti dalle Nazioni Unite. La distribuzione tra le tre categorie è cambiata notevolmente. Sembra quasi rovesciata: i ‘non liberi’ erano il 46% e ora sono il 26%. I liberi erano il 29% e ora sono il 46%. Sono percentualmente cresciuti anche i paesi ‘solo in parte liberi’: erano il 25% e ora sono il 28%.

La distribuzione della popolazione mondiale fra le tre categorie conferma il quadro positivo tracciato mediante il riferimento ai singoli paesi. La popolazione mondiale dei paesi 'liberi' sale dal 35,90% del 1980 al 39,80% del 2014. La popolazione dei paesi 'solo in parte liberi' sale dal 21,60% del 1980 al 23,79% del 2014. La popolazione dei paesi 'non liberi' scende dal 42,50% del 1980 al 36,19% del 2014. Questo ottimismo deve tuttavia essere mitigato. Se, infatti, si guarda alla popolazione mondiale nel complesso, appare evidente che la quota di uomini e donne che vivono in un paese libero è inferiore a quella di quanti vivono in un paese non libero o libero solo in parte. Grosso modo, il rapporto è di 6 a 4: il 60% nei paesi 'non liberi' (36% circa) e 'solo in parte liberi' (24% circa) contro il 40% circa dei paesi 'liberi'. Su una popolazione mondiale di 7 miliardi e 200 milioni di uomini e donne, circa 4 miliardi e 300 milioni vivono in paesi non liberi o liberi solo in parte e circa 2 miliardi e 800 milioni in paesi liberi.

Nel periodo 1989-2015 le democrazie elettorali (*electoral democracies*) sono passate da 69 a 125, con un incremento del 21% sul totale dei paesi riconosciuti dalle Nazioni Unite (195 nel 2015). Si potrebbe pertanto concludere che, stando ai rapporti di Freedom House, la maggioranza delle società umane si avvia verso forme di convivenza più giuste e democratiche. Ci vuole, però, molta cautela nel leggere questi dati. Alcuni paesi, infatti, passano dalla condizione di 'solo in parte liberi' a quella di 'non liberi' perché sono in atto guerre civili o sono stati messi in atto colpi di stato. Negli ultimi dieci anni vi è stata una sostanziale stabilità nel numero dei paesi ricadenti nelle tre categorie, con qualche variazione interna. Questa riguarda la crescita, negli ultimi tre anni, dei paesi considerati 'non liberi': 42 nel 2008, 51 nel 2014.

La rilevazione di Freedom House è fondata su alcuni presupposti che è opportuno mettere in luce. La classificazione dei paesi è ottenuta sulla base di due parametri: il godimento dei diritti politici e delle libertà civili da parte degli individui, in altri termini delle cosiddette «libertà negative» (Berlin 1969). Questi due parametri sono la sintesi di 25 indicatori i quali, a loro volta, sono l'osservazione del rispetto o del mancato rispetto dei diritti umani previsti dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* delle Nazioni Unite del 1948. Inoltre, il Rapporto rileva «i diritti reali e le libertà godute dagli individui» (Freedom House 2015: 2) ed opera sulla base del presupposto secondo cui «la libertà dei popoli è raggiunta al più alto livello possibile nelle società democratiche» (Freedom House 2015b: 1).

A questo modo di concepire i diritti umani, le istituzioni sociali e la forma di governo sono rivolte numerose critiche. In questo contributo prenderemo in considerazione le più importanti con l'obiettivo di mettere in luce i nessi complessi tra visioni dell'uomo e del mondo, concezioni e pratiche di governo, competizione e conflitti per l'egemonia nella società globale del XXI secolo.

### *La sfida islamica ai diritti dell'uomo*

Dal mondo islamico emerge una serrata critica alla concezione occidentale dell'uomo e del mondo. Non è possibile qui riprendere gli aspetti teorici e culturali agitati nel corso degli ultimi decenni a partire dal celebre saggio di Edward Sayd sull'orientalismo (1978). Per brevità concentreremo la nostra attenzione solo sugli aspetti istituzionali della questione<sup>1</sup>.

Nel 1981 è stata emanata una *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo nell'Islam*. Questa dichiarazione, per il fatto stesso di essere stata promulgata, riconosce l'esistenza di una sfera dei diritti umani e la loro universalità. Si afferma, nello stesso tempo, che la religione islamica è fonte di diritti umani inalienabili. La differenza rispetto alla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* (1948) riguarda semmai il tipo di legittimazione teologica, filosofica e culturale dei diritti degli esseri umani. La *Dichiarazione* delle Nazioni Unite è espressione della tradizione cristiana e illuminista dell'uomo, una concezione secolarizzata per la quale i diritti appartengono ad ogni individuo indipendentemente dalla condizione sociale, culturale, religiosa, etnica, sessuale e così via. Nella *Dichiarazione* islamica i diritti umani sono promulgati «in nome di Dio, il Compassionevole, il Misericordioso». Nel 1994, inoltre, i paesi arabi hanno emanato la *Carta araba dei diritti umani*. Nel suo preambolo si fa un richiamo alla *Dichiarazione* del 1948 e alla *Dichiarazione* del 1981. Nel concreto articolato, però, la *Carta araba* pone prima il diritto all'autodeterminazione dei popoli e poi i diritti individuali.

Alle carte dei diritti umani occorre aggiungere almeno la *Dichiarazione di Bangkok* (1993). I paesi asiatici firmatari di questa *Dichiarazione* fanno riferimento all'induismo, all'islam, al buddismo, al taoismo, al confucianesimo e ad altre religioni asiatiche. In generale, essi rivendicano il riconoscimento dei valori asiatici ed affermano che solo attraverso questo riconoscimento si può pervenire ad una concezione universale dei diritti umani. Insomma, i valori e la cultura europea e occidentale sono riconosciuti ma, secondo le prospettive emergenti dalle altre culture e dalle altre civiltà, per essere veramente universali essi devono coniugarsi con le diverse tradizioni locali.

Da un punto di vista teorico si potrebbe sostenere che vi è una convergenza nel riconoscere l'esistenza di una sfera di diritti umani inalienabili. Tuttavia, i loro contenuti specifici sono differenti da carta a carta, da dichiarazione a dichiarazione. Perciò, la teoria e la prassi dei diritti umani dovrebbero essere improntate all'unità e alla differenza, a ciò che è comune a tutta l'umanità e a ciò che differenzia ogni società da ogni altra. Tutto questo è facile a dirsi, ma quasi impossibile a praticarsi.

<sup>1</sup> Per taluni aspetti culturali si veda tuttavia Cotesta (2010 e 2012).

Sono i casi concreti, infatti, a mettere a dura prova la teoria dei diritti umani. Ad esempio: l'articolo 8 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo nell'Islam* riconosce «il diritto di ogni individuo alla protezione del suo onore e della sua reputazione». Cosa si deve intendere, in una situazione concreta, per onore? Non basta dire che l'onore e la reputazione sono sacri. L'esemplificazione contenuta nella *Dichiarazione* è piuttosto ovvia: non indagare sulla vita privata, non parlar male di qualcuno. Il problema è quando un individuo compie atti che, per gli altri, sono una violazione del *loro* onore. Ad esempio, sono numerosi i casi nei quali, in un contesto occidentale, giovani donne musulmane adottano modi di vestire, di pensare e di agire ritenuti dai loro genitori, dai mariti o dai correligionari una offesa del loro onore. In nome di questo presunto diritto alcune donne hanno perduto la libertà e la vita.

Si dovrebbe, invece, riconoscere ad ognuno e ognuna il primato del diritto alla vita su ogni altro diritto e, soprattutto, sui diritti accampati dagli altri.

### *La sfida africana sulla democrazia e i diritti umani*

Per illustrare questa parte del nostro discorso dobbiamo fare un riferimento al movimento religioso, culturale e politico dell'*African Renaissance*<sup>2</sup>. Il rifiuto dell'Occidente e dell'Europa di questo movimento non riguarda solo l'immagine degli africani costruita dagli europei durante il periodo coloniale, ma investe tutte le sfere della vita sociale: i valori, la religione, la cultura, l'economia, le istituzioni, il sistema di governo.

I vari autori africani passati in rassegna tracciano una grande partizione delle strutture sociali. Da un lato ci sono le società fondate sull'individuo e i suoi valori, dall'altra le società basate su valori comunitari. I due tipi di società sono opposti e i valori comunitari sono considerati preferibili o superiori a quelli individuali, degradati a 'individualisti'. In questa classificazione, i valori dell'Europa e dell'Occidente sono collocati sul versante dell'individualismo e i valori africani sul versante sociale e comunitario. Le società occidentali sono considerate società individualiste. La loro struttura è basata sugli individui e sui diritti umani individuali. La prospettiva africana invece pone a fondamento della costruzione sociale il sistema della parentela. Questo contrasto tra una società degli individui e una società dei gruppi si manifesta su tutto l'arco dei problemi considerati vitali.

Dal punto di vista dei sistemi di governo, il contrasto si manifesta mediante l'opposizione tra governo basato sul metodo che assume le decisioni

<sup>2</sup> Su questo movimento si veda Cotesta (2010: 263-300 e 2012: 125-164).



a maggioranza (tipo il *Modello Westminster*) e governo che assume le decisioni sulla base del metodo consensuale (qualcosa di vicino al *Modello della democrazia consensuale*)<sup>3</sup>. Ora non è possibile negare che anche i governi occidentali ricevano il consenso da parte dei loro cittadini-elettori. Perciò i pensatori africani devono specificare il senso della loro opposizione alla concezione europea e occidentale di democrazia. Per governo mediante il consenso essi intendono, generalmente, il governo mediante il consenso unanime dei capi dei gruppi che compongono una società. Da questo punto di vista qualcuno si spinge fino a rivendicare la necessità di «molte democrazie» (*many democracies*) e a proporre un modello africano di democrazia (Teffo 2006: 444-445). La società africana «è basata sul principio di solidarietà. Questo è caratterizzato dalla centralità dell'essere umano (*human-centeredness*)» e dal rifiuto del «sistema multipartitico occidentale, estraneo alla cultura politica africana» e, «più importante ancora, la parentela, quale speciale manifestazione di democrazia nella società africana, contempla la completa eguale partecipazione della comunità» (Teffo 2006: 445).

In questa concezione della democrazia c'è tuttavia il rischio di avere leader autocratici. Ma «il popolo ha attaccamento per i capi o i re in quanto istituzioni e non per il capo come individuo in sé» (Teffo 2006: 447). Infatti, «il capo non deve mai agire senza il consiglio e la piena partecipazione dei suoi consiglieri, i rappresentanti del popolo [...] il capo era vincolato dalla legge a governare con il consenso del popolo» (Gyekye 1988: 11).

Il sistema multipartitico non può essere la panacea per i problemi politici dell'Africa. «Piuttosto, nella cultura politica contemporanea, gli africani dovrebbero cercare di reincarnare, tra le altre cose, i valori della solidarietà e del consenso» (Teffo 2006: 448). Poiché le culture non sono statiche, si dovrebbe cercare un bilanciamento tra tradizionale e moderno e non una sostituzione dell'uno con l'altro. Questo perché «l'istituzione della parentela è uno dei tratti generali della cultura africana e sarebbe un errore per gli africani cercare di abbandonare la parentela in nome della modernità e in modo particolare della modernità com'è percepita e concepita dagli stranieri». In conclusione, «il sistema politico tradizionale è vitale ancora oggi» (Teffo 2006: 448) e può essere la base per un sistema di governo appropriato per le società africane (Gyekye 1988, Ramose 1992, Wiredu 1997).

Contrariamente a quello che a prima vista si potrebbe ritenere, i filosofi africani non pensano a questi modelli come specificità soltanto africane. A questa conclusione potrebbe far pensare l'enfasi da loro posta sul consenso e sulla parentela come tratti dominanti della loro cultura politica. Questi mo-

<sup>3</sup> Sui due modelli di democrazia si veda Lijphart (1999).

delli, invece, mirano ad una proiezione sulla scena politica globale. E questo in due modi: il primo consiste nel coniugare il sistema delle decisioni politiche mediante il consenso con il modello della democrazia deliberativa (Carew 2006), il secondo individua nella cultura politica e nella cultura africana diritti umani che sfidano il modello occidentale o comunque rivendicano un proprio ruolo nel dibattito contemporaneo sui diritti umani (Masolo 2006).

Troviamo qui una notevole mossa strategica. Da un lato, si respinge la pretesa degli occidentali secondo la quale i diritti umani sono solo una prerogativa delle società occidentali. Questa posizione è molto chiara nel saggio di F.M. Deng, *Human Rights in the African Context*, secondo cui «i diritti umani sono un concetto relativo alla universale dignità propria di tutti gli esseri umani, indipendentemente dalla loro razza, nazionalità, religione o cultura». Infatti, «le radici più profonde dell'affermazione dell'universalità stanno nel fatto che i diritti umani riflettono l'universale ricerca della dignità umana» (Deng 2006: 499). Pertanto, non vi è nulla nei diritti umani, promulgati in occidente, di «particolarmente occidentale» (Deng 2006: 500). Nondimeno, rimane il problema di coniugare l'universalità dei diritti umani con il particolare, con le culture locali. Da questo punto di vista vengono esaminati due problemi: la democrazia e lo sviluppo.

In merito alla democrazia, la costruzione degli stati post-coloniali si è rivelata una catastrofe perché sono stati applicati alle società africane standard occidentali. Soprattutto, il sistema elettorale adottato ha comportato «il rischio di creare una dittatura dei numeri, con la maggioranza che impone il suo volere alla minoranza» (Deng 2006: 502). Poiché gli africani hanno tendenza a votare secondo linee tribali o etniche, la democrazia deve essere qualcosa di più del votare alle elezioni. E in ogni caso deve contenere una «speciale protezione per le minoranze». Così, se la democrazia deve essere tra i diritti umani fondamentali, non può essere intesa in modo tale che la sua applicazione comporti un rischio forte di umiliazione e distruzione delle minoranze. Per rispondere a questa esigenza viene rilanciato il modello della democrazia basata sul consenso unanime degli interessati. Il modello viene così esemplificato: «nelle deliberazioni del consiglio [degli anziani], può partecipare ogni adulto e le decisioni sono adottate all'unanimità» (Deng 2006: 503). Wiredu è ancora più preciso: «il capo non ha assolutamente diritto di imporre i suoi desideri agli anziani del consiglio [...] Nella discussione gli anziani possono mantenere una posizione fino a che il consenso non sia raggiunto» (Wiredu 2002: 317). Pertanto, il principio della decisione a maggioranza o il principio secondo il quale il vincitore prende tutto (*winner-takes-all*) o il gioco a somma zero «non sono alternative accettabili rispetto al sistema di adozione delle decisioni mediante il consenso» (Dia 1996: 41). La conclusione su questo punto è allora duplice. I diritti umani sono universali e la democrazia deve

essere tra questi, ma occorre allargare il concetto di democrazia e prevedere che nelle decisioni a livello globale e nelle decisioni interne a particolari stati, il metodo di adozione delle decisioni sia basato sul consenso unanime e non sul principio di maggioranza.

Più o meno allo stesso modo si ragiona a proposito dello sviluppo. Non si può pretendere di applicare a società africane le istituzioni costruite per le esigenze delle società occidentali. Per garantire lo sviluppo, inteso qui come fondamento per la realizzazione di un diritto umano inalienabile, come un diritto che «è condizione per l'esercizio degli altri diritti» (Papa Francesco 2015: 50), occorre che le istituzioni, i valori, le pratiche indigene siano il motore delle strategie di uno sviluppo partecipato e che avvenga dall'interno. Infatti, «la sfida per realizzare i diritti umani è prima di tutto interna» all'Africa (Deng 2006: 506).

### *La sfida confuciana sui diritti umani, la democrazia e l'ordine mondiale*

Molto più complesso e ricco d'implicazioni è il confronto tra la visione occidentale dei diritti umani, della democrazia e dell'ordine mondiale e le diverse prospettive asiatiche<sup>4</sup>. Dobbiamo lasciare da parte il confronto con l'India: troppo complesso per essere affrontato in questa sede<sup>5</sup>. Ci concentriamo invece sulla prospettiva confuciana per l'interesse crescente che essa desta nel mondo, soprattutto da quando la Cina ha avviato il suo prodigioso sviluppo economico, politico, culturale e militare. Per cercare di dare un ordine ad una materia sconfinata, sia per la parte della teoria dei diritti umani, sia per le diverse interpretazioni del confucianesimo, raccoglieremo la nostra argomentazione intorno a tre nuclei tematici: la questione dei diritti umani; la questione della democrazia; la concezione dell'ordine mondiale.

L'incontro tra la Cina e l'Occidente è stato piuttosto sporadico fino alla metà del XIX secolo. I tentativi precedenti compiuti dai paesi europei, da congregazioni religiose e da singoli viaggiatori incontrarono enormi difficoltà. La Cina, fino alla fine del XVIII secolo il paese più ricco al mondo, ha imposto la sua visione dei rapporti internazionali. Si considerava al centro del mondo e impostava i rapporti con gli altri stati, soprattutto i più vicini, secondo il modello degli «stati tributari» (Fairbank 1987: 36-38). Le due guerre dell'oppio (1839-1842 e 1865-1869) hanno prodotto nell'élite cinese un vero

<sup>4</sup> Non posso affrontare qui il discorso sull'India. Per averne un'idea si leggano comunque le opere di Amartya Sen citate in bibliografia.

<sup>5</sup> Sarebbe comunque da approfondire come si possa coniugare la democrazia e il rispetto dei diritti umani con l'esistenza delle caste e dei fuori casta.

e proprio shock e, a partire dalla metà del XIX secolo, praticamente dopo la Rivoluzione dei Taiping (1861-1864), è cominciata la ricerca delle vie da intraprendere per evitare la crescente dipendenza della Cina dalle potenze occidentali. Si può far risalire a questi anni l'inizio dei tentativi di modernizzazione della società cinese.

Il primo tentativo avviene durante l'ultimo periodo della dinastia Qing (1860-1911). L'obiettivo, in questo caso, è di prendere dagli occidentali tecnologie produttive e inserirle nel quadro dei rapporti sociali della società cinese, senza mutarne la struttura di fondo. Il secondo tentativo comincia dopo il 1911, dopo la caduta della Dinastia Qing ed ha aspetti molto più complessi. Il nazionalismo del Kuomintang, da un lato, prende a prestito il modello organizzativo sovietico e, dall'altro, cerca di creare un'economia capitalista. Dopo la proclamazione della Repubblica popolare cinese (1949), il Partito Comunista prende di nuovo a modello l'Unione Sovietica, sia per quanto riguarda il sistema economico, sia per la forma di governo: grande industria, economia pianificata, gestione centralizzata, dittatura del proletariato. Questo modello non conduce ai risultati sperati. Prima la 'politica dei cento fiori' (1956-1957) e poi il 'grande balzo in avanti' (1958-1960) si risolvono in un clamoroso fallimento. Negli anni successivi, Mao lancia la Rivoluzione culturale (1966-1969) scompaginando la struttura sociale, culturale e politica del paese. Ne segue un periodo di torbidi, culminato con la rivolta di Lin Biao (1971) e della Banda dei quattro (1976). Il terzo tentativo di modernizzazione inizia dopo la morte di Mao. Sotto la guida di Deng Xiaoping, la Cina intraprende, non senza incertezze e battute di arresto, un nuovo corso economico, politico e culturale. Già annunciato da Hu Yaobang nel 1964 e da Hua Guofeng e Zhou Enlai nel 1975, il nuovo progetto di modernizzazione della società cinese decolla solo a partire dal 1978, quando la leadership di Deng Xiaoping si afferma in modo definitivo. Il nuovo corso è fondato su quattro modernizzazioni: agricoltura, industria, scienza e tecnologia. Esso presuppone una profonda riforma del Partito Comunista – a cui Deng dedica una costante attenzione – e una riforma complessiva del sistema politico: la quinta modernizzazione, come chiedono gli esponenti del movimento per i diritti umani cinesi (Wei Jingsheng 1980: 47-69). Il problema della modernizzazione politica, già posto nel 1976 con la prima rivolta di Tienanmen, esplose alla fine degli anni Ottanta. È ancora vivida l'immagine del dimostrante solitario che il quattro giugno 1989, in piazza Tienanmen, affronta da solo un carro armato. La rivolta – come è noto – fu repressa nel sangue. Non si è mai saputo quante persone abbiano perso la vita, quante siano state incarcerate o abbiano subito altro tipo di condanne.

All'inizio degli anni Novanta del XX secolo, però, la modernizzazione economica è in grande parte riuscita. Molti cinesi domandano riforme politi-

che e, ancora una volta, diritti umani e democrazia. La strategia governativa cambia. Prima si tenta una minimizzazione suggerendo che il movimento dei diritti umani sia una provocazione degli Stati Uniti, che cercano di interferire con le questioni interne alla Cina. Come reazione, il governo crea un osservatorio sui diritti umani negli Stati Uniti. Lo scopo è segnalare le violazioni dei diritti umani commesse dagli occidentali nel corso della storia e, oggi, dagli Stati Uniti d'America<sup>6</sup>. L'osservatorio suggerisce anche un modo diverso di intendere i diritti umani. Questi non devono essere intesi come diritti individuali, ma come benessere nella società. Si afferma che, operare in favore dei diritti umani, significa togliere dalla miseria e dalla fame milioni di persone. «Povertà non è socialismo; socialismo significa eliminare la povertà» (Deng Xiaoping 1987: 80).

All'epoca di Tienanmen si verifica pure un cambiamento nell'orientamento verso la tradizione e verso il confucianesimo da parte del governo e del Partito Comunista (Scarpari 2015). È necessario fare un passo indietro. Fin dagli anni successivi alla caduta della Dinastia Qing (1911) e, soprattutto nell'ambito del Movimento del Quattro Maggio (1919), il confucianesimo viene visto come parte di un regime reazionario. A questa linea si è attenuto il Partito comunista durante la lotta di liberazione e nel periodo dell'edificazione della società socialista cinese. La linea di Deng Xiaoping, invece, cerca di recuperare molti elementi della tradizione culturale per costruire la nuova nazione cinese (*han*). Il confucianesimo diventa di nuovo uno strumento di legittimazione della struttura sociale, della teoria e della pratica del potere. Nell'ambito di questo nuovo processo di costruzione dell'identità nazionale viene condotta una severa critica verso i diritti umani, intesi come un'ideologia tipica del mondo occidentale. La versione ufficiale afferma che «una concezione occidentale dei diritti umani è troppo individualistica e [perciò] incompatibile con le tradizioni comunitarie basate sul confucianesimo» (De Bary 1998: 8). Le nazioni occidentali, si sostiene, attraversano un periodo di «decadenza per i loro valori individualisti» (De Bary 1998: 8).

Nell'opera di recupero della tradizione confuciana all'interno del processo di ri-costruzione dell'identità nazionale cinese (*han*) lavora un numero enorme di intellettuali: cinesi, occidentali, sino-occidentali. Come in Africa, anche in Cina si verifica un nuovo rinascimento: il *rinascimento confuciano*. Il punto di maggior interesse di questa vasta opera culturale è per noi l'elaborazione di una teoria nella quale si sostiene che i diritti umani sono compatibili con il confucianesimo; anzi, secondo qualcuno, essi sarebbero meglio fondati nella filosofia confuciana, mentre il modello di governo cinese, basato

<sup>6</sup> Si può seguire l'attività dell'osservatorio sul sito <<http://www.hrichina.org/en>>.

sulla meritocrazia, è migliore del modello democratico tipico delle società occidentali<sup>7</sup>.

Il lavoro teorico comincia con due libri di William Theodore de Bary (de Bary 1998; de Bary e Tu Weiming 1998). Il loro obiettivo è ancora piuttosto limitato e si limita a sottrarre il confucianesimo alle strumentalizzazioni politiche del passato e del presente e ad affermare che non esiste alcuna incompatibilità tra diritti umani e confucianesimo. Secondo de Bary, inoltre, il confucianesimo è per l'autoaffermazione della persona nell'ambito della propria comunità, nel solco della propria tradizione. Esso non è né per la società, né per l'io, ma cerca una relazione equilibrata tra i due. La società civile è per il confucianesimo il luogo della mediazione tra individuo e stato. Se nel confucianesimo tradizionale vi è stata una strumentalizzazione dello stato autoritario, nel XX secolo invece vi è stata una tradizione liberale umanistica favorevole alla partecipazione del popolo alla vita politica<sup>8</sup>. In particolare, Liang Qichao connette il costituzionalismo occidentale all'esperienza storica cinese. L'interpretazione di de Bary, come appare anche da questi rapidi cenni, si muove nella ricerca di una convergenza tra umanesimo confuciano e umanesimo occidentale, nella quale i diritti umani e la democrazia possono essere riconosciuti non tanto come esperienza del passato ma come possibile futuro.

Un altro autore di grande interesse per il nostro discorso è Joseph Chan. L'opera di Chan mira a fondare la teoria dei diritti umani all'interno della filosofia confuciana. Nel suo ultimo libro, *Confucian Perfectionism: A Political Philosophy for Modern Times* (2014), Chan propone una fondazione confuciana dei diritti umani e della democrazia. Come altri interpreti, Chan ricostruisce il confucianesimo mediante riferimenti a Confucio, Mencio e Xunzi. Da un punto di vista metodologico, egli si ispira a John Rawls e, in particolare, alla distinzione tra teoria ideale e teoria non ideale. A livello di 'teoria ideale', il confucianesimo è per lui una prospettiva politica e umana migliore del liberalismo. La teoria occidentale dei diritti umani, inoltre, segue un approccio metafisico nell'attribuire agli individui diritti indipendentemente dal contesto storico e sociale. Il confucianesimo, invece, non punta al riconoscimento dei diritti quanto piuttosto al benessere della società e degli individui. Esiste, tuttavia, un problema: gli individui, così come i governanti (quanto 'illuminati' siano), non sempre tendono al bene e, pur potendolo fare, non scelgono il bene per – potremmo esprimere così il concetto – «difetto della volontà». Non è

<sup>7</sup> È praticamente impossibile dare riferimenti bibliografici su questo argomento tanto la materia è vasta. Nella mia esposizione seguirò, pertanto, alcune linee importanti per il confronto tra diritti umani, democrazia e ordine del mondo.

<sup>8</sup> De Bary analizza il contributo di grandi intellettuali come Zhu Xi (1130-1200), Huang Zongxi (1610-1695) e Liang Qichao (1873-1929).

l'ideale ad essere imperfetto, ma gli uomini, che pur potendo comportarsi in modo virtuoso rifiutano di farlo (Chan 2014: 13-15). L'ideale confuciano di una società armoniosa resta un 'ideale regolativo', una meta a cui tendere nel corso della propria vita da parte dell'individuo e una fonte d'ispirazione per i governanti.

Nella filosofia politica confuciana esiste il problema della distanza tra valori e realtà empirica. Per cercare di colmare questa distanza, secondo Chan, nella filosofia politica si deve introdurre, come ha già fatto Rawls, una 'teoria non ideale' che affronti i problemi nella concretezza storica. È a questo livello che il confucianesimo incontra la sfida della modernità. Il «perfezionismo politico» è la visione filosofica secondo la quale l'ordine sociale e politico dev'essere giudicato per il suo contributo alla buona vita umana. «[Esso] incorpora un numero di istituzioni di base liberal-democratiche, le fonda sul perfezionismo confuciano e ridefinisce il loro ruolo e le loro funzioni. Essa fonde i valori confuciani con le istituzioni liberal-democratiche in un modo che, si spera, possa rendere più forti entrambe» (Chan 2014: 18). Per poter seguire questo percorso, Chan deve dimostrare che i diritti umani non sono incompatibili con la tradizione confuciana. Vi sono, egli sostiene, due modi di intendere i diritti umani. Il primo vede «i diritti umani come un modo importante per proteggere gli interessi fondamentali del popolo». L'altro, senza negare il valore strumentale dei diritti umani, «insiste sul fatto che essi abbiano un'importanza non strumentale nel senso che essi sono espressioni necessarie della dignità e del valore umano» (Chan 2014: 125). Chan segue la prima interpretazione e attribuisce ai diritti umani un valore strumentale. Un ulteriore passaggio della sua tesi è quello di ridurre la lista dei diritti umani, restringendola solo ai diritti civili e alle libertà politiche – le note «libertà negative» (Berlin 1969) prese come riferimento da Freedom House per stilare i propri rapporti sulla libertà nel mondo. La preferenza per una 'lista corta' dei diritti umani è già stata espressa da Rawls (1999: 80). In quel caso si trattava di giustificare l'idea di società 'decenti' che, senza essere liberali, rispettano libertà civili e politiche dando vita ad una concezione 'ristretta' della cittadinanza. Qui la riduzione tende ad accreditare una società nella quale la bilancia del potere pende dal lato dei governanti e vede i diritti umani come una barriera verso il dispotismo dei governanti.

Questa tesi è confermata da quanto Chan pensa dell'autonomia individuale. Se l'ispirazione profonda del confucianesimo consiste nel considerare gli individui come agenti morali, l'autonomia individuale ne diventa un presupposto insopprimibile. Un ambiente sociale senza tolleranza e libertà, diventa ostile allo sviluppo dell'autonomia morale perseguita dalla filosofia confuciana. Perciò occorre riconoscere almeno «una moderata nozione di autonomia personale nel senso più ampio per cui gli individui devono avere la libertà di formare scopi della propria vita e determinare un percorso di vita personale.

Questa non deve essere un diritto morale o, in termini liberali, una sovranità individuale, ma un aspetto apprezzabile della buona vita» (Chan 2014: 21). Soprattutto nelle società pluraliste di oggi.

Possiamo a questo punto formulare una brevissima sintesi: il perfezionismo confuciano tende a costruire la società sulla virtù degli individui. «L'autorità politica esiste per il popolo ed è parzialmente giustificata dalla sua abilità nel proteggere e promuovere il benessere del popolo». La missione dei governanti è di «servire il popolo e i governati volontariamente e con piacere accettano e sostengono il governo» (Chan 2014: 19). Il fine è il benessere di tutti in una società bene ordinata, armonica, nella quale si realizza la «Grande unione» di tutti gli esseri umani. Questa visione ideale, purtroppo, non esiste in un qualche luogo del mondo; neppure in terre confuciane. Perciò occorre pensare ad alternative reali, e la democrazia può servire a questo scopo. Essa è intesa come il metodo per «selezionare politici virtuosi e competenti per il bene comune e come meccanismo di ricompensa e sanzione nei loro confronti» (Chan 2014: 20). Si tratta di vedere, però, se essa è compatibile con il confucianesimo. La tesi di Chan è che il perfezionismo politico confuciano e la democrazia siano complementari.

Un filo rosso corre lungo l'argomentazione di Joseph Chan: criticare la concezione del mondo secondo la quale gli individui, sia come singoli, sia come collettività (il popolo), siano titolari di diritti spettanti loro per il semplice fatto di essere uomini e donne. Sembra di scorgere la critica romantica e comunitaria antilluministica contro l'ideale astratto dell'umanità, a cui si contrappone una concezione delle qualità umane come costruzioni storiche e sociali. Niente di più errato: questa visione illuminista è una costruzione storica quanto quella confuciana. Nel primo caso, con un atto di fiducia verso la razionalità e ragionevolezza dei singoli, si mette nelle loro mani il diritto e il dovere di darsi dei buoni governanti (anche se spesso questo non avviene) e nell'altro caso, temendo forse l'irrazionalità e l'egoismo dei singoli, si affida ai saggi, ai virtuosi, agli esperti, insomma agli eruditi, il compito di governare per il bene di tutti (anche se, esattamente come nelle democrazie, questo difficilmente avviene). Questo tratto del perfezionismo confuciano propugnato da Chan è quantomeno ambiguo e giustifica l'ipotesi che nel confucianesimo a tratti riemergano gli aspetti autoritari propri del cosiddetto Legismo, secondo cui la legge (o il potere normativo) ha un primato assoluto da cui il sovrano stesso trae la legittimità per l'esercizio diretto del potere, e a cui i confuciani del tempo presente si oppongono fortemente.

Nel suo libro *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy* (2015), Daniel A. Bell conduce il suo ragionamento oltre le posizioni di Chan. Qui non si tratta più di coniugare i valori asiatici o il confucianesimo con i diritti umani e la democrazia, seppure in una prospettiva strumentale, ma



di proporre il modello cinese come un modello universale, una proposta non solo per il popolo cinese o per i popoli asiatici, ma come modello *per tutti*. A questa proposta Bell arriva dopo anni di lavoro nel segno della riscoperta della famiglia, del comunitarismo, dei valori confuciani e del superamento del liberalismo (Bell 1999, 2000, 2003, 2006, 2007, 2008a e 2008b). Le sue affermazioni di principio sono condivisibili: «L'idea secondo la quale un sistema politico deve cercare di selezionare e promuovere i leader con maggiori capacità (*ability*) e virtù è comune sia alla teoria e alla pratica politica cinese che a quella occidentale» (Bell 2015: 2). Per tanto tempo, vi è stata una «fede cieca» (Bell 2015: 3) nella capacità della democrazia di selezionare i migliori governanti. La crisi degli ultimi anni ha invece scosso questa fede e ci si domanda se un sistema meritocratico non sia più adatto della democrazia nella scelta di chi deve governare un paese. Queste domande sono nate in seguito ai successi economici di Singapore durante gli anni Novanta del XX secolo. Il dibattito sulla meritocrazia allora era inficiato dal fatto che il modello Singapore veniva proposto come un sistema autoritario. Inoltre, esso non veniva proposto come «un'idea universale» (Bell 2015: 3), ma come una proposta locale non sostenuta da alcuna argomentazione di teoria politica.

Il grande successo della Cina ha riproposto ora il dibattito sulla meritocrazia, se non altro perché, nel governo della crisi economica attuale, il sistema cinese ha ottenuto migliori risultati del modello democratico occidentale. «Il sistema politico, come precedenti pratiche nella Cina imperiale cerca di selezionare e promuovere pubblici ufficiali mediante esami e valutazioni delle prestazioni ai livelli più bassi del governo. La meritocrazia di stile cinese è piena d'imperfezioni ma non si può negare che il sistema ha ottenuto migliori prestazioni se paragonato a regimi democratici di comparabile grandezza e a un simile livello di sviluppo». Il mondo guarda ora all'esperimento meritocratico cinese. Forse, «tra vent'anni, ci troveremo a dibattere sulla meritocrazia di stile cinese quale modello alternativo – e una sfida – alla democrazia di stile occidentale» (Bell 2015: 4).

La posizione di Bell è animata da una preferenza (non vorremmo chiamarla pregiudizio, come invece lui fa per chi ama la democrazia) per la famiglia e per la superiore virtù dei 'ben educati' rispetto ai semplici individui che non sempre scelgono per il meglio. Nel corso della sua argomentazione Bell passa inoltre da una preferenza funzionale ad una predilezione metafisica per la meritocrazia. Questa è capace di risolvere problemi che la democrazia non sa risolvere. Essa stessa, inoltre, ha alcuni difetti che non trovano correttivi. Il primo è «la tirannia della maggioranza». Le maggioranze, infatti, nei sistemi democratici possono opprimere le minoranze e portare avanti cattive politiche. Il secondo difetto è «la tirannia delle minoranze». «Piccoli gruppi con potere economico esercitano un'influenza sproporzionata sul processo

politico, sia bloccando cambiamenti favorevoli all'interesse comune, sia sostenendo politiche che beneficiano solo i loro interessi. In teoria, questo difetto può essere evitato mediante un corpo elettorale (*citizen body*) che escluda le élite della ricchezza; e il sistema cinese è un'alternativa praticabile» in questo senso (Bell 2015: 7). Il terzo difetto è «la tirannia della comunità dei votanti» I votanti possono, infatti, tenere conto solo dei propri interessi e trascurare quelli degli stranieri e, soprattutto, quelli delle future generazioni. Infine, il quarto difetto: «la tirannia degli individualisti competitivi». Costoro preferiscono il conflitto per imporre i propri interessi. «La democrazia elettorale può esacerbare piuttosto che alleviare i conflitti sociali e può recare danno a quanti preferiscono una via pacifica (*harmonious*) per risolvere i conflitti sociali. Un sistema basato sul consenso come procedura per adottare le decisioni può aiutare a correggere questi difetti; e il modello politico della Cina ha alcuni vantaggi pratici nel ridurre i conflitti sociali» (Bell 2015: 7).

Tuttavia, nemmeno il sistema meritocratico cinese è perfetto. Infatti, se è preferibile che le comunità siano governate da politici di alta qualità, è vero però che il sistema meritocratico è solo in parte buono. Forse con qualche reminiscenza della storia cinese, Bell indica i punti deboli del sistema meritocratico: «i governanti scelti sulla base della loro superiore abilità politica sono probabilmente propensi ad abusare del loro potere politico: le gerarchie politiche possono 'ossificarsi' e impedire la mobilità sociale; [infine] è difficile legittimare un tale sistema da parte di chi ne resta fuori» (Bell 2015: 8).

Bell segue due percorsi per migliorare il sistema. Nel primo percorso, egli propone che il sistema degli esami verifichi in modo serio le abilità intellettuali dei governanti, inserisca più donne nelle posizioni di leadership e ricorra in modo sistematico alla valutazione dei pari (*peer-review*) per promuovere i politici motivati dal desiderio di servire il popolo (*the public*). Il secondo percorso riguarda invece la struttura del sistema istituzionale. In un quadro istituzionale caratterizzato dalla meritocrazia, Bell vorrebbe la democrazia per evitare alcuni aspetti molto gravi della realtà politica e sociale cinese. La sua opinione – non si sa bene quanto fondata – è che «la democrazia elettorale non sia politicamente realistica in Cina» (Bell 2015: 8). Infatti, «sondaggi politici dimostrano che i cittadini nelle società dell'Asia dell'est intendono la democrazia in modo sostantivo piuttosto che in termini procedurali; cioè, tendono a valutare la democrazia per le sue conseguenze positive piuttosto che a dare valore alle procedure democratiche di per sé» (Bell 2015: 18). Insomma, i cinesi non sarebbero interessati a votare. L'importante è fare cose buone *per* loro. Troppo evidenti, però, sono talune storture del sistema per non aprirsi a correttivi. Si può combattere la corruzione mediante istituzioni indipendenti di revisione, più alti salari e educazione morale, si può combattere la «ossificazione delle gerarchie mediante un discorso politico umile, aprendo il partito a

gruppi sociali diversi e creare opportunità per tipi differenti di leader politici selezionandoli secondo le nuove idee di merito» (Bell 2015: 150).

Il problema della legittimazione, invece, richiede un'apertura all'esplicito consenso del popolo (Bell 2015: 150). Qui si apre lo spazio per la riconciliazione di meritocrazia e democrazia. Vi sono tre modi per farlo. Il primo, a livello degli elettori, prevede di assegnare un peso maggiore al voto delle persone istruite. Ma questa ipotesi è poco realistica. Almeno oggi. Il secondo prevede di coniugare democrazia e meritocrazia al livello delle istituzioni politiche centrali. Un terzo modo consiste nel seguire il criterio meritocratico a livello centrale e il metodo democratico a livello locale (Bell 2015: 152). Così, tra l'altro, si potrebbe fare una prima selezione democratica e usare la valutazione meritocratica dei politici per i loro eventuali avanzamenti di carriera. Questo modello ha il merito di non allontanarsi troppo dall'attuale realtà istituzionale cinese. Esso, però, «deve essere difeso su base filosofica» (Bell 2015: 9). Ed è appunto ciò che Bell cerca di fare in questa sua opera. La realtà istituzionale cinese, tuttavia, è ancora più complessa. Essa è caratterizzata dalla democrazia a livello di base, dalla sperimentazione nel mezzo e dalla meritocrazia al livello più alto (Bell 2015: 168-174). Ciononostante, rimane il problema della legittimazione del sistema e delle decisioni politiche. Secondo Bell, il referendum su alcune questioni importanti potrebbe risolvere il problema della legittimazione delle scelte particolari e, più in generale, del sistema politico nel suo complesso (Bell 2015: 175-194).

Una volta Deng Xiaoping ha detto<sup>9</sup>: «La Cina non cercherà mai l'egemonia» (Deng Xiaoping 1978: 44). Secondo Bell, invece, la Cina dovrebbe prendere l'esempio dagli Stati Uniti e perseguire l'egemonia culturale e politica nel mondo (Bell 2015: 195-198). Gli Stati Uniti, dopo la seconda guerra mondiale, cercarono di diffondere la democrazia mediante il *National Endowment for Democracy*. Allo stesso modo, la Cina dovrebbe creare il *National Endowment for Meritocracy* per diffondere il suo ideale confuciano fondato sull'armonia<sup>10</sup>. Ma

<sup>9</sup> Deng aveva già espresso questa posizione nel suo discorso alle Nazioni Unite del 1974. È la politica della Cina dei decenni precedenti, sotto la guida di Mao e Zhou Enlai. Essa viene riproposta, almeno formalmente, ancora oggi. Infatti, durante il 18° congresso del Partito Comunista Cinese è stato ripetutamente affermato che la Cina non cerca l'egemonia (People's Daily Online, 15 novembre 2012). Se la prassi della politica estera cinese segua ancora questo principio è cosa difficile da affermare. L'attivismo economico e culturale della Cina nel mondo, in particolare in Africa e in America Latina, fa pensare ad una fase nuova della presenza cinese nella competizione geopolitica mondiale: non più un attore di secondo livello, ma una stella di prima grandezza. E tutti i dati confermano questa impressione.

<sup>10</sup> Bell va oltre le enunciazioni teoriche. Nella *Appendix I* del suo libro, costruisce un *Harmony Index* (HI) che contrappone ad alcuni indici costruiti da fondazioni e associazioni diverse, viziati dal pregiudizio individualista (Bell 2015, *Appendix I*: 4). Il suo indice dell'armonia è invece

in primo luogo dovrebbe ridurre la distanza che separa il suo modello ideale meritocratico dalla sua realtà pratica. Cambiare nome al partito perché non ha più nulla a che fare con la tradizione comunista: «esso è un'organizzazione pluralistica composta da membri di differenti gruppi e differenti classi e mira a rappresentare l'intero paese. Un nome più appropriato potrebbe essere: Unione Cinese meritocratica» oppure, vista l'importanza che si attribuisce alla democrazia, Unione democratica dei meritocratici (Bell 2015: 197-198). Insomma, Bell pensa in grande e lavora a un progetto di diffusione del confucianesimo nel mondo, in contrasto con il liberalismo e la liberal-democrazia.

Il discorso tuttavia non si esaurisce a livello di comparazione e competizione tra diversi sistemi politici, sociali, economici e culturali. Dal *rinascimento confuciano* emergono anche proposte sull'ordine mondiale. Per il confucianesimo politico è definitivamente tramontato l'ordine internazionale europeo e occidentale di tipo vestfaliano. Inoltre, gli Stati Uniti non sono più l'unico attore importante sulla scena politica mondiale. Un mondo multipolare è nato tra fine XX e inizio XXI secolo. Altri attori calcano ora la scena e, tra questi, la Cina svolge un ruolo molto attivo e dinamico. Toccata solo marginalmente dal conflitto tra mondo islamico e Occidente degli ultimi trent'anni, la Cina porta avanti un processo di espansione economica, politica e culturale in tutto il mondo. Perciò è bene cercare di comprendere quale idea i cinesi abbiano dell'ordine mondiale.

Gli autori fin qui trattati sono concentrati sulla riscoperta e la riproposizione del confucianesimo quale risorsa per la costruzione e la legittimazione del modello cinese di società. Non si può dire, però, che il confucianesimo oggi, in Cina, non abbia avversari e competitori. Esiste ed opera da tempo anche una corrente filosofica liberale chiaramente ispirata al pensiero occidentale. Le organizzazioni per i diritti umani cinesi si richiamano a questa tradizione presente in Cina fin dall'inizio del XX secolo. Il confucianesimo è invece la filosofia ufficiale delle élite politiche al potere.

Troviamo l'idea dell'ordine mondiale confuciano in un saggio di Zhao Tingyang, *La philosophie du tianxia* (2008). Secondo Zhao Tingyang il processo storico, sotto l'egemonia occidentale, ha portato alla creazione di un

costruito su a) l'armonia nella famiglia (relazioni genitori figli e relazioni tra coniugi; fiducia nella famiglia e relazioni familiari diverse); b) armonia nel paese (pace, fiducia ed eguaglianza nella società; relazioni con il governo, diversità nella società); c) armonia nel mondo (pace nel mondo; integrazione nelle istituzioni globali; interazione economica); d) armonia con la natura (relazione generale con la natura; relazione locale con la natura). Sulla base di queste variabili e dei relativi indicatori, Bell stila un indice dell'armonia sociale e umana. La Cina non si trova ai primi posti della graduatoria. Viene tuttavia prima dei suoi diretti competitori: Stati Uniti e India.

mondo globale fisico ma non di un mondo globale umano. Il mondo è un'espressione geografica ma non vi sono ancora istituzioni mondiali capaci di governarlo. Questo perché il pensiero e la prassi politica occidentale hanno pensato i problemi in termini di Stato e d'internazionalità, senza vedere che, se si vuole creare un mondo umano universale, occorre adottare una prospettiva globale. Pensare il mondo *qua mundus*. Per costruire un mondo umano globale occorre seguire il modello cinese, rivisitato, del *tianxia*, che significa 'tutto-ciò-che-c'è-sotto-il-Cielo'. La rivisitazione riguarda il referente fisico del *tianxia*. Nella tradizione confuciana, infatti, il *tianxia* indicava il territorio cinese. Ora esso deve riguardare il pianeta intero. Le istituzioni di un tempo erano state create per il territorio cinese; ora devono essere mondiali. Il principio della loro costruzione rimane, però, lo stesso. L'idea centrale del *tianxia*<sup>11</sup> è «di ricostruire il mondo sulla base del modello dei legami familiari per farne un luogo di accoglienza di tutti i popoli» (Zhao Tingyang 2008: 14). Il modello istituzionale del *tianxia* è composto da differenti corpi politici. Esso segue una precisa gerarchia: 'tutto-ciò-che-c'è-sotto-il-Cielo', stati, famiglie. Come tale esso si contrappone al modello europeo-occidentale, imperniato sull'articolazione: stati-nazione, comunità, individui. «Il mondo, gli Stati e le famiglie devono essere governati in modo coerente, in modo da rappresentare tante espressioni d'una sola e medesima istituzione» (Zhao Tingyang 2008: 17). Questo 'modo coerente' consiste nel governare «dal vertice verso la base, dal più grande al più piccolo, per la ragione per cui le società politiche più piccole sono sempre condizionate dalle più grandi» (Zhao Tingyang 2008: 17).

Dalla prospettiva neo-confuciana emerge una critica verso la democrazia e i suoi principi. La democrazia, in quanto fondata sull'individualismo, ha proiezioni aggressive verso l'esterno. «La democrazia di fatto, può essere snaturata dal potere, dal denaro e dal commercio [...] la democrazia non conduce necessariamente – né teoricamente, né praticamente – alla giustizia, al bene e alla pace» (Zhao Tingyang 2008: 23). L'alternativa è costruire istituzioni mondiali secondo il modello confuciano. Attualmente «il mondo è disorientato. Questo è il problema della nostra epoca» (Zhao Tingyang 2008: 24). Il mondo fisico è stato creato, ma si deve ancora creare un mondo umanizzato. La rinascita del mondo nella prospettiva del *tianxia* ha bisogno di una riforma politica mondiale. Da questa può venire una svolta nella quale «tutti i *problemi del mondo* potranno essere reinterpretati come *problemi mondiali*» (Zhao Tingyang 2008: 24-25). In questo quadro, la discussione filosofica sul *tianxia* può permetterci di ripensare i problemi politici di oggi ed esso può «divenire,

<sup>11</sup> Si veda anche Bell (2006: 243-251).

*forse*, una fonte d'ispirazione per il progetto d'una istituzione mondiale» (Zhao Tingyang 2008: 25; corsivo aggiunto).

Il modello neoconfuciano per la sua capacità inclusiva non si propone come l'unica fonte di valori. Si propone come unico modello a livello metodologico, ma non a livello dei valori. «Un mondo giusto potrà essere creato solo se le due tradizioni, quella greca e quella cinese – l'*agora* e il *tianxia* – potranno armoniosamente congiungersi» (Zhao Tingyang 2008: 25). Dall'incontro delle due tradizioni culturali rinnovate potrà venire la creazione d'istituzioni capaci di dare pace e armonia al mondo.

### Conclusioni

Possiamo a questo punto cercare di fare un bilancio di quanto abbiamo detto. Cominciamo dalla questione dei diritti umani. Sui diritti umani si registra a prima vista una certa convergenza. Ognuna delle civiltà di cui abbiamo parlato ha una sua prospettiva sui diritti umani. Ognuna ha una sua idea dell'umanità. Si registra, tuttavia, una forte differenza a livello della loro fondazione teologica, metafisica e sociologica. La prospettiva europea e occidentale intende i diritti come una prerogativa degli uomini e delle donne come tali. Gli uomini e le donne hanno alcune qualità per la loro natura (illuminismo) o per il loro essere creature divine fatte a immagine e somiglianza di Dio (cristianesimo). Nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948 gli uomini e le donne sono concepiti come esseri dotati di ragione, libertà, autonomia: «Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza».

Nella civiltà islamica i diritti umani sono una donazione divina. Essi sono fondati sulla parola divina espressa tramite Mohammad e sono proclamati «in nome di Dio compassionevole e misericordioso». La lista dei diritti umani qui è abbastanza lunga ma non vi si rintraccia un'affermazione forte sulla razionalità dell'uomo come nella *Dichiarazione universale* del 1948. La *Carta araba dei Diritti dell'uomo*, inoltre, vede i popoli quali detentori dei diritti umani inalienabili; gli individui ne sono titolari solo in quanto membri dei popoli.

Nell'ambito dell'*African Renaissance* vi sono diversi approcci ai diritti umani. In ogni caso, le culture africane hanno una propria visione dell'uomo e dell'umanità dalla quale discende un'idea dei diritti dell'uomo quale membro di una comunità.

Nell'ambito del confucianesimo troviamo due diverse interpretazioni. La prima tende ad affermare l'idea dell'esistenza di una natura umana (*ren*) e su questa poggia il riconoscimento dei diritti umani quali qualità universali

indipendenti dai contesti sociali, culturali e religiosi. La seconda vede i diritti come un mezzo per raggiungere il bene comune e respinge l'idea che essi siano una qualità del genere umano. Anzi, la prospettiva occidentale appare 'astratta' perché non tiene conto che l'essere umano è un essere in relazione, è parte di un contesto.

Dalle varie posizioni pare emergere una convergenza verso il concetto di *dignità dell'essere umano*, all'opera sia nella concezione occidentale, sia in quella islamica e in quella confuciana. Che i diritti siano una concessione di Dio, che siano una qualità naturale degli individui oppure che siano uno strumento per raggiungere la buona vita, al fondo opera la premessa che gli uomini e le donne del mondo debbano vivere una vita degna dell'essere umano. Se si guarda ai contenuti della vita, però, si può notare che la dignità umana è pensata diversamente: ciò che per taluni è degno dell'essere umano può essere indifferente o, addirittura, indegno per altri.

Dal punto di vista dei 'portatori' dei diritti pare emergere una differenza tra due prospettive. Nella prima si fa affidamento sugli individui, essi costituiscono la comunità dalla quale emerge e alla quale riferisce chiunque eserciti il potere. Nella seconda il perno del discorso ruota intorno alle virtù dei governanti e agli individui comuni è riservato il ruolo di corrispondere alla benevolenza dei detentori del potere.

Queste divergenze si manifestano anche a proposito della democrazia. Può apparire paradossale ma in tutti i discorsi critici verso la democrazia si fa riferimento al *modello Westminster*, alla democrazia quantitativa, al sistema elettorale dove il vincitore si prende tutto, e si esalta il metodo consensuale mediante il quale le decisioni vengono prese all'unanimità e nel quale ogni capo (della tribù, dello stato, della famiglia, etc.) ha diritto a continuare la discussione fino a quando le sue esigenze non siano soddisfatte. Qualcosa di simile si ritrova nel modello politico dell'Unione Europea. L'Unione Europea è una macchina complessa e le decisioni sono state a lungo prese secondo il modello consensuale e ora con maggioranze calcolate sul numero degli stati e, insieme, sulla dimensione della popolazione. Inoltre, taluni stati possono avvalersi della clausola per cui la decisione adottata non vale per loro. Le proposte da noi esaminate non specificano il tipo di legge elettorale che renderebbe concreta l'idea di democrazia comunitaria propugnata. Si ha la sensazione che certi riferimenti e talune critiche servano solo a combattere l'idea secondo la quale gli individui, gli uomini e le donne concrete, possano esprimere la loro opinione al posto dei saggi, dei capi, degli intellettuali virtuosi. Insomma, non ci si colloca dal punto di vista interno a una comunità e non ci si pone il problema di come una comunità fatta di individui comuni prenda le sue decisioni politiche.

I dati sulla diffusione della democrazia elettorale (Freedom House 2015a) mettono in luce la ricerca di legittimazione di regimi personali e autoritari

mediante l'adozione di forme di democrazia plebiscitaria. Se si dovesse ragionare in termini di pericolo, il rischio per la democrazia oggi non proviene dal *modello Westminster*, in scarsa salute persino nel luogo dove è stato inventato, ma dalla sua manipolazione e strumentalizzazione da parte di dittatori in cerca di legittimazione che lo riducono a plebiscito in proprio favore.

Sui diritti umani e sulla democrazia esiste da tempo uno stato di tensione tra l'Occidente, il mondo islamico, i paesi asiatici e, soprattutto, la Cina. La proposta di Rawls (1999) di ridurre la lista dei diritti umani alle libertà civili e politiche incontra il favore anche di filosofi confuciani. Essa permette il dialogo tra persone, istituzioni e stati che hanno una diversa idea dell'origine e del carattere dei diritti e della dignità umana, ma che, in buona sostanza, sembrano incontrarsi su una concezione ristretta – datata, se si vuole – della cittadinanza (Marshall 1950).

Nel modo diverso di concepire i diritti umani e la democrazia si nasconde una diversità della struttura sociale. Se in alcune società gli individui hanno una certa autonomia dai propri gruppi sociali, non ne dipendono completamente, in altre società ne hanno di meno e i capi dei vari gruppi (famiglia, villaggio, partito) hanno potere di decidere per loro. Sia nei paesi democratici, sia nei paesi cosiddetti 'decenti' – per restare alla formula di Rawls – rimane il problema dei problemi: l'enorme, ingiustificata, disuguaglianza della distribuzione delle risorse. Il problema è se le persone concrete, non quelle immaginate nelle teorie, possano difendersi meglio dalle aggressioni dei potenti senza avere diritti umani, avendone solo alcuni (una 'lista corta') oppure quanti sono previsti dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948 (una 'lista lunga'). E questo vale in Occidente e in Asia, negli Stati Uniti e in Europa, in Russia e in India, in Cina e in Giappone: ovunque nel mondo.

Infine, queste questioni debbono essere calate nei contesti locali. Il pluralismo culturale, religioso e politico non opera soltanto tra stati e tra civiltà. Ogni società ha una sua dose di pluralismo. Negli ultimi decenni, inoltre, le migrazioni hanno accresciuto in ogni dove la diversità culturale. Si pone così in modo nuovo il problema di come individui e gruppi con differente religione, cultura e stili di vita possano stare insieme. Nessuno dei modelli finora seguiti si è rivelato perfetto. Conflitti religiosi, culturali ed etnici sono all'ordine del giorno in diversi paesi del mondo. Ma per costruire la pace è necessario il dialogo all'interno di ogni singola unità politica. L'obiettivo dovrebbe essere la ricerca dell'*unità*, senza eliminare le *diversità*. È chiaro tuttavia che questo è possibile solo se *tutti* i membri di queste nuove comunità pluralistiche desiderano trovare un punto d'incontro: il dialogo e la pace, non la contrapposizione e il conflitto.



## Bibliografia

- Ames R.T. (1988), *Rites as Rights: The Confucian Alternative*, in Rouner L.S. (a cura di), *Human Rights and the World's Religions*, Notre Dame University Press, Notre Dame.
- Angle S.C. (2012), *Contemporary Confucian and Islamic approaches to democracy and human rights*, in «*Comparative Philosophy*», 4 (1):7-41.
- Angle S.C. (2002), *Human Rights and Chinese Thought: A Cross-Cultural Inquiry*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bell D.A. (2000), *East Meets West. Human Rights And Democracy In East Asia*, Princeton University Press, Princeton.
- Bell D.A. (a cura di) (2008a), *Confucian Political Ethics*, Princeton University Press, Princeton.
- Bell D.A. (2008b), *China's New Confucianism. Politics and Everyday Life in a Changing Society*, Princeton University Press, Princeton.
- Bell D.A. (2015), *The China Model. Political Meritocracy and the limits of Democracy*, Princeton University Press, Princeton.
- Bell D.A. e Chaibong H. (a cura di) (2003), *Confucianism for the Modern World*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bell D.A. e Coicaud J.-M. (a cura di) (2007), *Ethics in Action: the Ethical Challenges of International Human Rights Nongovernmental Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Berlin I. (1969), *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford.
- Carew G. (2006), *Economic Globalism, Deliberative Democracy and the State in Africa*, in Wiredu K. (a cura di), *A Companion to African Philosophy*, Blackwell Publishing, Malden.
- Chan J. (1999), *A Confucian Perspective on Human Rights for Contemporary China*, in Bauer J.R., Bell D.A. (a cura di), *The East Asian Challenge for Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Chan J. (2014), *Confucian Perfectionism: A Political Philosophy for Modern Times*, Princeton University Press, Princeton.
- Cmiel K. (2004), *The Recent History of Human Rights*, in «*The American Historical Review*», 109 (1): 117-135.
- Cotesta V. (2010), *Europa. Da regina delle civiltà a provincia del mondo*, in Cotesta V. (a cura di), *Europa. Idee, immagini, percezioni, Vol. 1*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Cotesta V. (2012), *Global Society and Human Rights*, Brill, Leiden.
- Cotesta V. (2015), *Modernità e capitalismo. Saggio su Max Weber e la Cina*, Armando, Roma.
- De Bary W.Th., Tu Weiming (a cura di) (1998), *Confucianism and Human Rights*, Columbia University Press, New York.
- De Bary W.Th. (1998), *Asian Values and Human Rights. A Confucian Communitarian Perspective*, Harvard University Press, Cambridge.
- De Bary W.Th. (1988), *Neo-Confucianism and Human Rights*, in Rouner L.S. (a cura di), *Human Rights and the World's Religions*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

- Deng F.M. (2006), *Human Rights in the African Context*, in Wiredu K. (a cura di), *A Companion to African Philosophy*, Blackwell Publishing, Malden.
- Deng Xiaoping (1978), *Realize the four modernizations and never seek hegemony*, in Deng Xiaoping, *Selected Works*, Vol. 2, Foreign Languages Press, Beijing.
- Deng Xiaoping (1987), *We must emancipate our minds and think independently*, in Deng Xiaoping, *Selected Works*, Vol. 3, Foreign Languages Press, Beijing.
- Dia M. (1996), *Africa's Management in the 1990s and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions*, The World Bank, Washington.
- Fairbank J.K. (1987), *The Great Chinese Revolution*, Harper & Row, New York.
- Freedom House (2015a), *Freedom in the World 2015*, New York, <[www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015](http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015)>.
- Freedom House (2015b), *Freedom in the World 2015: Methodology*, New York, <[www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015](http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015)>.
- Gyekye K. (1988), *The Unexamined Life: Philosophy and the African Experience*, Ghana Universities Press, Accra.
- Ignatieff M. (2001), *The Attack on Human Rights*, in «Foreign Affairs», 80 (6): 102-116.
- Jiang Qing 2013, *A Confucian Constitutional Order. How China's Ancient Past Can Shape Its Political Future*, in Bell D.A. e Fan R. (a cura di), Princeton University Press, Princeton-Oxford.
- Lijphart A. (1999), *Patterns of Democracy*, Yale University Press, New Haven-London.
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Masolo D.A. (2006), *Western and African Communitarianism: A Comparison*, in Wiredu K. (a cura di), *A Companion to African Philosophy*, Blackwell Publishing, Malden.
- Mauzy D.K. (1997), *The human rights and 'Asian values' debate in Southeast Asia: Trying to clarify the key issues*, in «The Pacific Review», 10 (2): 210-236.
- Papa Francesco (2015), *Laudato si'. Enciclica sulla cura della casa comune*, San Paolo, Milano.
- Ramose M.B. (1992), *African Democratic Tradition: Oneness, Consensus and Openness: A Reply to Wamba-dia-Wamba*, in «Quest. An International African Journal of Philosophy», 6 (2): 63-83.
- Rawls J. (1999), *Laws of Peoples*, Harvard University Press, Harvard.
- Robison R. (1996), *The politics of 'Asian values'*, in «The Pacific Review», 9 (3): 309-327.
- Sayd E. (1978), *Orientalism*, Pantheon Books, New York.
- Scarpari M. (2015), *Ritorno a Confucio. La Cina di oggi fra tradizione e mercato*, il Mulino, Bologna.
- Sen A. (1997), *Human Rights and Asian Values*, Sixteenth Morgenthau Memorial Lecture, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, New York.
- Sen A. (2004), *Elements of a Theory of Human Rights*, in «Philosophy & Public Affairs», 32 (4): 315-356.
- Sen A. (2005), *Human Rights and Capabilities*, in «Journal of Human Development», 6 (2): 151-166.
- Ssu-Yu T. e Fairbank J.K. (1973), *China's Response to the West: A Documentary Survey 1839-1923*, Atheneum, New York.
- Subramaniam S. (2000), *The Asian Values Debate: Implications for the Spread of Liberal Democracy*, in «Asian Affairs», 27 (1): 19-35.

- Teffo J. (2006), *Democracy, Kingship, and Consensus: A South African Perspective*, in Wiredu K. (a cura di), *A Companion to African Philosophy*, Blackwell Publishing, Malden.
- Thompson M.R. (2004), *Pacific Asia after 'Asian Values': Authoritarianism, Democracy, and 'Good Governance'*, in «Third World Quarterly», 25 (6): 1079-1095.
- Weatherley R. (1999), *The Discourse of Human Rights in China: Historical and Ideological Perspectives*, St. Martin's Press, New York.
- Wei Jinsheng (1980), *The Fifth Modernization. China's Human Rights Movement 1978-1979*, in Seymour J.D. (a cura di), *The Fifth Modernization*, Human Rights Publishing Group, New York.
- Wiredu K. (1996), *Cultural Universals and Particulars: An African Perspective*, Indiana University Press, Bloomington.
- Wiredu K. (1997), *Democracy and Consensus in African Traditional Politics: A Plea for a Non-Party Policy*, in Eze E.C. (a cura di), *Postcolonial African Philosophy: A Critical Reader*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Wiredu K. (2002), *An Akan Perspective on Human Rights*, in Lott T.L. e Pittman J.P. (a cura di), *A Companion to African-American Philosophy*, Oxford University Press, Oxford.
- Wiredu K. 2006 (a cura di), *A Companion to African Philosophy*, Blackwell Publishing, Malden.
- Zhao Tingyang (2008), *La philosophie du tianxia*, in «Diogène», 221 (1): 4-25.



# Cittadinanza globale versus (dis)ordine mondiale. Un'analisi critica

*Marta Picchio*

*For a long time, the reflection on the theme of global citizenship has interested institutions and intellectuals committed to give answers to humanitarian crises. The primary purpose of this essay is to give back a realistic image of rights' denial. The second purpose of this essay is to inquiry about the dynamics which give rise to global inequalities. At last our aim is to show the first real occurring signs of change in the global geopolitical panorama. The most evident result of this change is the more and more important role of the continental and supranational unions which are helping us to build the global citizenship; the second element regards the activities concerning the Global Citizenship Education (GCED); the third change has to do with the massive programs and donations from the nonprofit organization (NPO); the fourth and last evidence is all what concerns the newborn Fourth Industrial Revolution and the potential of technological innovations.*

## **Niente di più, niente di meno**

Il 27 aprile 2015, pochi giorni prima l'apertura di *Expo*, è stata presentata la *Carta di Milano*: «uno strumento di cittadinanza globale che afferma il diritto al cibo come diritto umano fondamentale». Questo l'*incipit*: «Noi donne e uomini, cittadini di questo pianeta, sottoscriviamo questo documento»<sup>1</sup>. Tradotta in 19 idiomi, la *Carta* è stata firmata da istituzioni, organizzazioni e da un milione e mezzo di cittadini<sup>2</sup>. Ma vi è stato anche chi ha scelto di non siglarla, spinto da motivazioni diverse che possiamo riassumere nel commento di *Caritas Internationalis*: «non si sente la voce dei poveri, né di quelli del Nord né di quelli che vivono nel Sud del pianeta»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Per il testo e i suoi documenti preparatori: <http://carta.milano.it>. Una riflessione sempre attuale sui diritti umani, è quella di Antonio Cassese (2006), da integrare con Hans Joas (2014).

<sup>2</sup> Dato diffuso il 31 ottobre, a chiusura della manifestazione: [www.expo2015.org/rivivi-expo](http://www.expo2015.org/rivivi-expo).

<sup>3</sup> Comunicato stampa ([www.osservatoreromano.va/it/news/non-si-sente-la-voce-di-chi-ha-fame](http://www.osservatoreromano.va/it/news/non-si-sente-la-voce-di-chi-ha-fame)).

Altri soggetti, coinvolti nella stesura del documento fin dalle prime battute, ne hanno denunciato l'incedere paludato, forse per non urtare alcune (determinate?) sensibilità. Un lessico diplomatico, che affiora quando la *Carta* è definita uno *strumento* (evocandone una fisionomia operativa) e subito dopo un *manifesto* (seppure concreto e attuabile, chiosano *in corner* gli estensori)<sup>4</sup>. Ma le 'feluche' di *Expo 2015*, hanno smesso l'*habitus* dello scrittore in punta di penna, quando, nella *Carta*, è stata chiamata in gioco la *vexata quaestio* della cittadinanza globale<sup>5</sup>. E dopo averla presentata come uno *strumento di cittadinanza* firmato dai *cittadini del mondo* (*scripta manent*), gli estensori hanno eliminato dal testo qualsivoglia riferimento alla cittadinanza.

Consegnata a Milano al segretario generale delle Nazioni Unite il 16 ottobre 2015, durante la Giornata mondiale dell'alimentazione e del 70° anniversario FAO, la *Carta* non approderà alla discussione dell'Assemblea generale<sup>6</sup>. Al momento di firmarla, Ban Ki-moon ha rivolto alle nazioni una domanda che appare una dichiarazione d'impotenza: «Io chiedo ai leader come spiegano il fatto di avere tanti soldi per distruggere la gente, e uccidere invece di proteggere. Perché non investono in cibo e agricoltura?».

Una risposta non arriverà al diplomatico sudcoreano e anche l'*Agenda ONU 2030*<sup>7</sup>, difficilmente centrerà il suo *millenium goal*, perché le ore scorrono veloci per gli affamati (800 milioni gli affamati, 2 miliardi i malnutriti), rispetto alle lentezze di una politica disattenta e confusa, sebbene l'impegno di cancellare fame e povertà entro il 2030 non ammetta di perdere un secondo o di lesinare un centesimo<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Sintetizza il dibattito intorno alla *Carta*: [www.ilfattoquotidiano.it/2015/10/31/expo-2015-la-carta-di-milano-che-divide-afferma-diritto-al-cibo-nessun-obiettivo-concreto-su-riduzione-sprechi/2176678](http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/10/31/expo-2015-la-carta-di-milano-che-divide-afferma-diritto-al-cibo-nessun-obiettivo-concreto-su-riduzione-sprechi/2176678).

<sup>5</sup> Per una lettura introduttiva della riflessione sulla cittadinanza globale: Greblo 2014. Nel dibattito politico e sociale degli ultimi anni, l'idea di una cittadinanza che si proietti al di là dei confini dello Stato-nazione, ha assunto denominazioni diverse e articolate accezioni, non equivalenti tra loro: cittadinanza globale; cittadinanza sovranazionale; transnazionale; post-nazionale; fino al concetto, tipico del cosmopolitismo liberale, di cittadinanza universale. Solo in quest'ultimo caso, è palese l'adesione a un ideale universalistico. Nelle altre accezioni il tratto comune è il riconoscimento del carattere trans-territoriale (globalizzato) della vita politica e sociale, che dovrebbe alimentare forme di cittadinanza in cui 'il diritto ad avere diritti' non sia più associato unicamente all'appartenenza a uno Stato sovrano (Greblo 2014: 1103-1104).

<sup>6</sup> Il video del seminario *Food security in the post 2015 agenda: The Milan Charter in the context of the new Global Partnership for Sustainable Development*, è online: <http://webtv.un.org/watch/food-security-in-the-post-2015-agenda-the-milan-charter-in-the-context-of-the-new-global-partnership-for-sustainable-development/4512075051001#full-text>.

<sup>7</sup> L'accordo contempla 17 temi principali e 169 *target*: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

<sup>8</sup> Osserva il fenomeno, *The Global Hunger Index* ([www.ifpri.org](http://www.ifpri.org)): IFPRI 2015. Una risorsa imprescin-

Sostenuta dal motto *Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita*, la rassegna milanese poteva essere la prima *agorà* della *polis* mondiale, dove avviare il dibattito sul viaggio verso il 2030. Ma è vieppiù chiaro come *Expo 2015*, annegato dentro sei mesi di eventi, dichiarazioni, giochi e *after-hours*, non abbia veleggiato neanche verso gli approdi più agevoli. Tra questi, la lotta allo spreco alimentare (1,3 miliardi di tonnellate annue), per la quale non è stato siglato alcun impegno o protocollo vincolante, nonostante gli attori sovranazionali condividano da tempo la strategia di contrasto: riduzione dello spreco alla fonte, riutilizzo, riciclo e recupero, re-distribuendo il cibo edibile alle persone, agli animali e infine all'industria<sup>9</sup>.

A Milano, fuori e dentro i padiglioni griffati di *Expo 2015*, è andata in scena la sperequazione che impera sulla filiera alimentare: i micro-produttori, custodi della terra, eredi delle tradizioni, deboli di fronte alle crisi ambientali e dei prezzi; le multinazionali, che governano con mano tentacolare gli ecosistemi agricoli e i nodi linfatici della rete produttiva, logistica e commerciale<sup>10</sup>. La geopolitica del cibo, beffardamente, nell'anno di *Expo*, ha vissuto una delle stagioni più dolorose, della quale l'opinione pubblica e le scienze sociali hanno avuto una percezione limitata, se non nulla. Il *climate change* nel 2015 ha inasprito la sua gabella, taglieggiando *in primis* gli stati africani, nonostante le scorte di cereali e di semi oleosi abbiano toccato il record trentennale: 455 milioni di tonnellate<sup>11</sup>. Quest'abbondanza è rimasta invischiata nel matrimonio ferale tra la sovra-produzione, e la riduzione al minimo dei costi di trasporto marittimo dei carichi *dry-bulk*<sup>12</sup>, collassando i prezzi di grano, soia e mais, e con loro le economie deboli<sup>13</sup>.

La *Carta di Milano* non ha additato, con forza pari alla gravità del problema, le distorsioni che affidano il destino del cibo agli stessi venti dominanti

dibile, è il volume scritto dal giornalista argentino Martín Caparrós (2015). L'autore ha raccontato la realtà della fame a oriente e occidente, indagando su siccità, povertà estrema, guerre, emarginazione, speculazioni, colpevoli disattenzioni. Da integrare con: van der Ploeg 2009 e Berry 2015.

<sup>9</sup> Sugli sprechi: Varese 2015. La FAO, l'*International Fund for Agricultural Development* (IFAD) e il *World Food Programme* (PAM), hanno varato un progetto congiunto ([www.wfp.org](http://www.wfp.org) e [www.fao.org](http://www.fao.org)).

<sup>10</sup> Affronta la complessità agricola, il sociologo olandese Jan Douwe van der Ploeg (2015).

<sup>11</sup> Monitora produzione e consumo dei cereali: l'*International Grain Council*, (IGC): [www.igc.int](http://www.igc.int).

<sup>12</sup> Il 10 febbraio 2016 il *Baltic Dry Index* ha toccato il minimo storico. Il BDI monitora i costi dei cargo *dry* (merci non liquide), e *bulk* (materie prime o derrate sfuse): <http://www.balticexchange.com>.

<sup>13</sup> Per l'analisi FAO sui prezzi: <http://www.fao.org/news/story/it/item/382159/icode>. Il dollaro forte e la crisi del greggio, durante il 2016, determineranno una svolta storica negli scenari geopolitici: la Russia diventerà il primo esportatore di cereali, superando USA e Canada (<http://it.ibtimes.com/mercato-del-grano-la-russia-questanno-sara-il-primo-prodotto-re-1436989>).

che (non) regolano i mercati finanziari; piuttosto, è stata un ‘testimone muto’ del paradigma che governa questo inizio di secolo: il (dis)ordine. Come ha precisato con disarmante nitore il curatore della *Carta*, il filosofo Salvatore Veca: «la Carta è quello che è, è una Carta, niente di meno, niente di più»<sup>14</sup>.

### *Il ramo dell'albero*

La vacanza o la debolezza di regole e strumenti sovranazionali, di natura preventiva o difensiva, regolatori delle distorsioni che privano gli individui del diritto al cibo e all'acqua<sup>15</sup>, testimonia il peso soverchiante dell'individualismo nazionale, sul sentimento nobile e sul valore della solidarietà fra le nazioni<sup>16</sup>. *Every nation for itself*: non esistono più nazioni capaci di fornire pasti gratis, chiosa Ian Bremmer (2012), recuperando una metafora keynesiana.

La piramide che separa gli ultra-ricchi (UHNWI) dai poveri, ha raggiunto la vetta della torre di Babele<sup>17</sup>. L'autarchia politica e gli atteggiamenti reazionari dei ricchi verso i poveri, tra le nazioni come tra le persone, possono essere letti come manifestazioni della paura, dell'inquietudine alimentata e covata da coloro che entrano in contatto con il disagio sociale, emergente in ogni dove. Soldi e paura sono le forze cosmopolite del nostro tempo, glossa Giorgio Mascitelli<sup>18</sup>.

Il capitalismo neo-liberale sta tagliando il ramo su cui è appollaiato, con la distruzione delle dinamiche inclusive che lo sostenevano, afferma con amarezza Pierfranco Pellizzetti<sup>19</sup>. Nell'ultimo quarto di secolo, il valore della speculazione finanziaria ha surclassato quello della produzione e della vendita di

<sup>14</sup> Intervista rilasciata al periodico di studi sociali *Vita*: [www.vita.it/it/article/2015/12/23/diritto-al-cibo-e-cittadinanza-globale-intervista-con-salvatore-veca/137788](http://www.vita.it/it/article/2015/12/23/diritto-al-cibo-e-cittadinanza-globale-intervista-con-salvatore-veca/137788).

<sup>15</sup> FAO stima la perdita annua di 250 chilometri cubi di acqua e 1,4 miliardi di ettari di terra. Nel 2015 il PAM ha raggiunto 97 milioni di persone, in 80 paesi del mondo.

<sup>16</sup> Studiano la pervasività delle disuguaglianze: Sen 2013; Stiglitz 2014; Stojanovic 2014; Picketty 2014a; Deaton 2015.

<sup>17</sup> L'acronimo UHNWI (*Ultra-High Net Worth Individual*), identifica soggetti con disponibilità sopra i 30 milioni di dollari (10 milioni circa). Hanno suscitato scalpore i rapporti Oxfam: *Grandi disuguaglianze crescono* (gennaio 2016) e *Partire a pari merito: eliminare la disuguaglianza estrema per eliminare la povertà estrema* (ottobre 2015): [www.oxfamitalia.org/primo-piano/un-povero-mondo-di-pochi-ricchi](http://www.oxfamitalia.org/primo-piano/un-povero-mondo-di-pochi-ricchi). Per un commento, Andrea Baranes: (<http://sbilanciamoci.info/leconomia-delle-diseguaglianze>).

<sup>18</sup> «I flussi di paura sono perfettamente globali, o quanto meno continentali, a dispetto del localismo delle forze che si accingono a sfruttarli; mentre le poche forze che potrebbero contrastarli restano divise e ancorate a prospettive nazionali» (Mascitelli 2016, in [www.alfabeta2.it/2016/02/16/flussi-di-paura](http://www.alfabeta2.it/2016/02/16/flussi-di-paura)). Sul tema: Bauman 2014.

<sup>19</sup> Pellizzetti (2015), sociologo e saggista, è autore di un documentato *excursus* sulla disuguaglianza.



merci e servizi. L'epidermide economica e sociale globale s'è infettata di una malattia endemica<sup>20</sup>: la liquidità errante tra le piazze d'affari, reali e virtuali, iniettata nel sistema produttivo, ha attizzato una vampa devastante. Per massimizzare gli utili, remunerando il capitale, l'algoritmo perverso che regola il sistema finanziario ha imposto continui incrementi di volumi a costi decrescenti. Le merci a basso prezzo hanno saturato il pianeta, avviluppandosi intorno alla spirale che esaspera la disuguaglianza economica tra le nazioni, e di reddito tra gli individui: *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (OECD 2011)<sup>21</sup>.

Per abbassare i costi, il sistema produttivo ha imboccato la via della contrazione dei salari reali e dell'aumento vorticoso dei ritmi di lavoro. Il 'furto' dei salari ha gettato olio sul fuoco del malessere sociale. Fiaccando il potere d'acquisto di beni e servizi primari, i consumi si sono ridotti, e il capitalismo neo-liberale ha reagito inasprendo la guerra senza frontiere ai costi di produzione e al *welfare*. I *working poors* sono in aumento preoccupante<sup>22</sup>. Nella più potente economia del pianeta, il *Supplemental Nutrition Assistance Program (food stamps)* sostiene circa 50 milioni di individui, ogni anno, per l'acquisto di generi alimentari (una quota significativa, se rapportata ai 320 milioni di abitanti degli Stati Uniti)<sup>23</sup>.

### Sans-papiers

La negazione dei diritti fondamentali, umani e di cittadinanza, è la leva suicida dello sviluppo. Il circolo vizioso che ha plasmato la stagnazione mondiale, mascherata con la fatua illusione di una crescita drogata dalla 'socializzazione' finanziaria<sup>24</sup>. Gli analisti che guardano con trepidazione ai segnali di

<sup>20</sup> La letteratura che studia le distorsioni del capitalismo globalizzato, è fecondata da molteplici approcci culturali, come testimoniano i lavori di: Gallino 2011; Acemoglu e Robinson 2013; Streeck 2014; Piketty 2014b; Klein 2015; Henry 2015; Sassen 2015.

<sup>21</sup> Per il testo: [www.oecd.org/social/inequality-and-poverty.htm](http://www.oecd.org/social/inequality-and-poverty.htm). Nella stessa risorsa, il rapporto: *Income Inequality. The Gap between Rich and Poor*; e la banca dati: *OECD Income Distribution Database (IDD): Gini, poverty, income, Methods and Concepts*: <http://www.oecd.org/els/soc/income-distribution-database.htm>.

<sup>22</sup> Sull'incidenza dei *working poors*, con salari sotto la soglia di sostentamento: Lestrade 2013; Saraceno 2015.

<sup>23</sup> Per statistiche e rapporti: [www.fns.usda.gov/snap/supplemental-nutrition-assistance-program-snap](http://www.fns.usda.gov/snap/supplemental-nutrition-assistance-program-snap).

<sup>24</sup> Seguendo il modello liberale statunitense, è ormai diffusa la vendita massiva di strumenti previdenziali (integrativi o sostituitivi di quelli pubblici) e di investimento pericolosi. Ha denunciato in modo incessante i rischi della finanza *socializzata*, Luciano Gallino (2011; 2013).

affaticamento dell'economia cinese, emersi nel corso del 2015<sup>25</sup>, così come gli studiosi di scienze sociali, raramente hanno computato sul piatto dei costi della bilancia cinese – accanto allo sfruttamento delle risorse naturali e ai danni ambientali – il fardello del disagio sociale, e della violazione dei diritti umani.

La formidabile *war-machine* produttiva cinese dell'ultimo quarto di secolo, è stata oliata dal seme corrotto del diritto di cittadinanza negato a oltre 400 milioni di lavoratori, applicando le regole che dal 1958 hanno governato la registrazione della residenza in Cina. Questo sistema (*Hukou*), per quarant'anni ha evitato lo spopolamento delle aree rurali, costringendo i cinesi a vivere nella città o nel villaggio di nascita, pena la perdita dei diritti connessi alla cittadinanza<sup>26</sup>. Quando è esplosa la crescita pirotecnica, i cinesi si sono riversati in massa (o sono stati deportati) verso le metropoli, alla ricerca di fortuna e benessere. Ingabbiati dentro l'*Hukou*, gli immigrati sono diventati cittadini di serie B; illegali, senza documenti personali e certificati familiari; vite e corpi da sacrificare agli infortuni e alle malattie; lavoratori senza diritti, sfruttati al limite della schiavitù, se non schiavi per debiti, ricattati dai loro aguzzinatori di lavoro (*bonded labour*)<sup>27</sup>. A tutto beneficio delle aziende, che hanno abbattuto i costi fissi di produzione, e dello Stato, che ha mantenuto la spesa per il *welfare* sulla linea di galleggiamento<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> La Banca Mondiale stima nel 2016 un +6,7% per il PIL della Cina (significativamente più basso del trend degli ultimi anni) e un +2,9% per il mondo nel 2016. La Cina è impegnata nel lavoro di modernizzazione del suo sistema monetario ed economico. L'ultimo piano quinquennale interessa produzione, servizi, benessere e stili di vita, e prevede l'investimento di 1,7 trilioni di dollari. Utili gli studi online di: Nicola Lanceni ([www.economiaepolitica.it/politiche-economiche/europa-e-mondo/la-sfida-economica-cinese-e-la-programmazione-dello-sviluppo](http://www.economiaepolitica.it/politiche-economiche/europa-e-mondo/la-sfida-economica-cinese-e-la-programmazione-dello-sviluppo)); Alessia Amighini e Andrea Goldstein ([www.lavoce.info/archives/39513/la-cina-e-vicina-anche-quando-rallenta](http://www.lavoce.info/archives/39513/la-cina-e-vicina-anche-quando-rallenta)); Eswar Prasad ([www.ilpost.it/2016/01/10/errori-economia-cinese](http://www.ilpost.it/2016/01/10/errori-economia-cinese)). Per altre analisi, vedi il portale: [www.china-files.com](http://www.china-files.com).

<sup>26</sup> L'*Hukou* fu istituito nel 1958 per distinguere la popolazione rurale da quella urbana; i lavoratori delle comuni agricole da quelli delle unità di produzione (*danwei*) cittadine. I 400 milioni di migranti interni, sono stati privati dei benefici concessi ai loro colleghi nati in città: scuola, abitazione, assistenza medica, previdenza, col risultato di famiglie disintegrate e figli abbandonati ai nonni (Brødsgaard 2014). I migranti economici vivono prevalentemente negli *slum*. Il 70% lavora a Pechino, Shanghai, Zhejiang, Jiangsu, Guangdong e Fujan. I *padroni* si rifiutano perfino di sostenere le spese sanitarie degli incidenti, i mutilati senza assistenza sono oltre 8 milioni (fonte *China Labour Bulletin*: [www.clb.org.hk](http://www.clb.org.hk)).

<sup>27</sup> Sugli effetti sociali del debito: Horsley 2015.

<sup>28</sup> L'*Hukou* è stato abolito nel 2014, ma la restituzione dei diritti ai clandestini avverrà gradualmente e non in modo universale, perché le risorse per garantire loro il *welfare* non sono state accantonate, innescando il rischio d'implosione finanziaria per i sistemi previdenziali, sanitari e scolastico. Studiano lavoro e *welfare state* in Cina e India (2 miliardi e mezzo di abitanti totali): Blanpain 2014; Mukherji 2014; Vickers e Kumar 2015.

Lo sfruttamento dei lavoratori e la schiavitù, si annidano nelle pieghe più remote e invisibili dei cicli produttivi<sup>29</sup>; nel vortice dei semilavorati che viaggiano sulle *Box Boats*; nel ciclo virale delle materie prime, la cui origine è complicato tracciare, tanto è intricata la rete dei sub-fornitori<sup>30</sup>. La schiavitù moderna non è palese come quella antica, ma coinvolge più vittime, sottolinea il magnate-filantropo australiano Andrew Forrest<sup>31</sup>. L'*International Labour Organization* stima 21 milioni di schiavi di fatto, tra questi 5 milioni di bambini<sup>32</sup>.

Di quali diritti di cittadinanza vogliamo parlare per questa enormità di persone? E per gli oltre 700 milioni di poveri, sopravvissuti, nel 2015, con meno di due dollari al giorno<sup>33</sup>?

Il lavoro di ricerca di Abhijit Banerjee e Esther Duflo, economisti dell'*Abdul Latif Jameel Poverty Action-Lab*, ha documentato con evidenza empirica l'impatto dell'economia della povertà<sup>34</sup>: il terzo sistema economico mondiale, accanto a quello finanziario e produttivo. Il complesso delle scienze sociali, politiche, economiche e statistiche, è in evidente disorientamento culturale e metodologico, nel tentare di far luce sul crocevia d'interessi, ingiustizie, violenze e drammi, che popolano il (dis)ordine mondiale. Paradossalmente, per studiare l'economia della povertà, basterebbe seguire i flussi dei rifiuti e dello spreco che, come una marea impietosa, inondano i luoghi simbolo del degrado sociale e civile mondiale: gli *slum*<sup>35</sup>.

Lo *slum* è il luogo dove è problematico garantire, a chi vi abita, l'accesso all'acqua, ai servizi igienici, e a un alloggio con uno spazio vitale minimo, non pericoloso (anche a fronte dei rischi climatici). Neza-Chalco-Itza (Messico, 4 milioni di vite), Kibera (Kenya, 2,5), Orangi Town (Pakistan, 1,8), Manshiet (Egitto, 1,5), Khayelitsha (Sud Africa, 1,2), o Dharavi (India, 1,5), per ricorda-

<sup>29</sup> Oscura e complessa da indagare, è la negazione dei diritti nel lavoro minorile: Humbert 2009.

<sup>30</sup> Sul lavoro mondiale, il rapporto *International Labour Organization* ([www.ilo.org](http://www.ilo.org)) (ILO 2015). Su lavoro e violazione dei diritti: Bonfanti 2012; Zamora *et al.* 2014.

<sup>31</sup> Forrest è il quarto estrattore di ferro al mondo. La sua *Minderoo Foundation* sostiene la *Walk Free Foundation*, che sviluppa ricerche sulla disuguaglianza: [www.walkfreefoundation.org](http://www.walkfreefoundation.org).

<sup>32</sup> Su questa piaga: Nocifora (2014) e: [www.scienceforpeace.it](http://www.scienceforpeace.it). Il *Global Slavery Index* studia la schiavitù in 167 paesi (il 61% dei casi è in soli 5 paesi): [www.globalslaveryindex.org](http://www.globalslaveryindex.org).

<sup>33</sup> Fonte Banca Mondiale, *Rapporto 2015*, in cui viene aumentata la soglia di povertà estrema, da un 1.25 a 1.90 dollari giornalieri, con una stima, per il 2015, del 9,6% della popolazione mondiale (<http://data.worldbank.org/topic/poverty>). I *working poors*, testimoniano come sia più efficace studiare il reddito minimo vitale, valutandone la fisionomia economica, statistica e sociale, dentro contesti omogenei. Sul tema: Greenbaum 2015; Hulme 2015.

<sup>34</sup> Banerjee e Duflo 2011. Il centro di ricerca J-PAL, è parte del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT): [www.povertyactionlab.org](http://www.povertyactionlab.org).

<sup>35</sup> Sugli *slum*: Petersen 2013; Staid 2015.

re gli *slum* più popolosi, sono discariche a cielo aperto, ghetti dove confinare il disagio, ammassandovi i rifiuti e lo spreco vomitato dagli insediamenti urbani.

Le *governance* locali e internazionali sono impotenti, non esiste una strategia sovranazionale per gli *slum*. Entro il 2020 (stima UN-Habitat) un terzo degli abitanti delle città mondiali vivrà nelle baraccopoli<sup>36</sup>, di questi oltre un miliardo saranno bambini (stima UNICEF), aggravando il rischio sanitario che sta innalzando i tassi di mortalità infantile a livelli allarmanti<sup>37</sup>.

Negli ultimi anni, il dramma dei *sans-papier* è mutato in tragedia: guerre<sup>38</sup>, terrorismo, epidemie<sup>39</sup>, carestie e disastri naturali, hanno innescato un esodo biblico. Nel 2015 UNHCR ha stimato 60 milioni di profughi, più di quelli prodotti dalla Seconda Guerra<sup>40</sup>. I rifugiati e i profughi sono approdati nei campi di accoglienza, negli *hotspot* e nei centri di detenzione allestiti per aiutarli o respingerli<sup>41</sup>. La metà dei reietti è sfollato dentro i confini nazionali, un altro flusso importante, invece, ha trovato rifugio nelle nazioni confinanti con la propria, alimentando l'umana speranza di poter rientrare in tempi accettabili a casa<sup>42</sup>.

I 450 campi gestiti da UNHCR e UNRWA accolgono oltre 7 milioni di profughi e rifugiati<sup>43</sup>. Dadaab, in Kenya, è il più grande: popolato da 350 mila individui (in prevalenza somali), che vivono in condizioni sanitarie esplosive. E dire che assistiamo increduli alla schizofrenia di un'Europa, che non riesce

<sup>36</sup> Per i dati e gli studi, il portale UN-Habitat: <http://unhabitat.org>.

<sup>37</sup> Sulla condizione dei bambini: Hayward 2012; Bhabha 2014.

<sup>38</sup> Sui conflitti in essere: Beccegato e Nanni 2015.

<sup>39</sup> Sui rischi di epidemie e pandemie: Vineis 2014; Volpi 2015; Quammen 2014. Le malattie infettive causano il 16% dei decessi totali (i 2/3 tra i minori di 5 anni); il 40% nei paesi a basso reddito (l'1% ad alto reddito): [www.caritasitaliana.it/materiali/Mondo/Africa/ddt12\\_africa-subsahariana2016.pdf](http://www.caritasitaliana.it/materiali/Mondo/Africa/ddt12_africa-subsahariana2016.pdf).

<sup>40</sup> Con 59,5 milioni (19,5 milioni di rifugiati, 38,2 di sfollati interni e 1,8 di richiedenti asilo), il 2014 è stato l'anno con il più alto incremento (fonte UNHCR). Uno strumento di analisi è: *Open Migration: i dati per capire, la dignità per tutti* (<http://openmigration.org>). Realizzato dalla *Coalizione Italiana Libertà e Diritti civili* (CILD), integra dati, analisi e notizie, promuovendo il valore della conoscenza, per influenzare la direzione delle politiche pubbliche, e per sfidare gli stereotipi che condizionano l'opinione pubblica.

<sup>41</sup> Sul fenomeno gli studi UNHCR (2014) e Simeon 2013. Tra i lavori indipendenti: Simon 2015; Gemenne 2015; Militello e Spena 2015; Triandafyllidou 2016.

<sup>42</sup> L'antropologo e sociologo Michel Agier (2014), da tempo, dedica ai campi profughi lavori di spessore. Agier denuncia come le invasioni delle terre confinanti siano causa di nuovi conflitti, oltre a determinare una percezione distorta dei limiti territoriali tra gli stati. I paesi in via di sviluppo ospitano l'86% dei rifugiati totali, l'Europa il 14%. Alla totalità delle partenze, difficilmente corrisponde un rientro: nel 2014 solo 127.000 rifugiati hanno fatto ritorno in patria. Sul tema: Herz 2013 e Gussoni 2014.

<sup>43</sup> Sul diritto internazionale dei rifugiati: Odello 2013; Gammeltoft-Hansen 2013; Hathaway 2014; Legomsky e Rodríguez 2015.

a trovare un accordo per ridistribuire, dentro un'area popolata da 500 milioni di persone (*sic!*), nemmeno una quota di 160 mila rifugiati approdati in questi mesi in Italia e in Grecia.

### *Geopolitica del cambiamento*

I drammi umanitari detonano in ogni dove. Lo scenario che gli analisti geopolitici disegnano nel breve periodo è drammatico, dominato da crisi belliche e terroristiche laceranti, che continueranno a destabilizzare la *governance* mondiale<sup>44</sup>.

Sono in molti a criticare l'ONU per la scarsa capacità di composizione dei conflitti del Consiglio di sicurezza, mentre altri ne denunciano l'apparato elefantico che sottrae risorse agli aiuti, per rimpinguare una burocrazia crassa e soffocante. Eppure, le Nazioni Unite non possono che rafforzare i programmi per l'ambiente, la lotta alla povertà e l'educazione alla cittadinanza globale, poiché saranno (ancora per molto) uno strumento operativo e una garanzia di diplomazia politica imprescindibile.

Ian Bremmer (2012), di fronte alla crisi di rappresentanza dell'ONU e al (dis)ordine mondiale, ha coniato l'acronimo G-zero, affrescando la visione di una *governance* senza più una leadership ristretta a poche nazioni. Invero, la prospettiva di Bremmer è interessante, ma è problematica da proiettare sul lungo periodo, quale modello politico di riferimento per la *governance* globale, stante l'evoluzione fulminea degli eventi e dei fattori che determinano effetti geopolitici.

La competizione tra le vecchie potenze nazionali e quelle emergenti, in cerca di nuove aree d'influenza, ha nutrito una rosa di tensioni e conflitti palesi, latenti e sotto-traccia. I principali temi di confronto e scontro sono: la ricerca di risorse energetiche e materie prime<sup>45</sup>; la conquista di terre e di acqua, per dare una risposta alimentare (e quindi politica) all'esplosione demografica; l'impegno per enfiare il peso delle religioni e delle identità culturali nelle scelte nazionali, come fondamento di un nuovo potere d'indirizzo transnazionale. Allo stesso modo, per decenni, gli ecosistemi e le risorse naturali sono stati l'agnello sacrificale di non-politiche scellerate, che hanno portato il pianeta al collasso climatico e ambientale<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Sui conflitti globali: Beccegato e Nanni 2015. Sulle crisi emergenti nel 2016 e su quelle passate sotto silenzio, l'analisi di Andrea Spinelli Barrile: <http://it.ibtimes.com/le-crisi-umanitarie-dimenticate-nel-2015-e-le-possibili-evoluzioni-il-2016-1430804>.

<sup>45</sup> Sul ruolo delle risorse naturali nella geopolitica: Gilberthorpe e Hilson 2014.

<sup>46</sup> La letteratura sulla crisi ecologica è enorme, tra questi: Ruddiman 2015; Quirico e Boumghar 2016. La XXI Conferenza delle Parti (COP 21) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite

La geopolitica ha imposto in ogni dove la forza dei grandi numeri: demografici, economici, monetari, energetici e militari<sup>47</sup>. Osserviamo ciò nella battaglia in essere tra i produttori di petrolio, ciascuno impegnato nella propria strategia, che si trascinano dietro, come prigioniera in catene, una visione economica globale senza più direzione<sup>48</sup>.

L'asse del mondo, nei fatti, è già appeso alla bilancia che dovrà pesare: su un piatto, il potere della moneta cinese, sostenuta come sistema alternativo al dollaro; sull'altro piatto, la risposta degli Stati Uniti a India, Cina e Russia, che aggregherà gli USA alla vecchia e claudicante Europa nel *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*<sup>49</sup>, andando a costituire la più grande area di libero scambio mondiale.

Asia e Africa, nel panorama mondiale, emergono come i continenti in cui si stima il più alto impatto demografico, perciò, è prevedibile che saranno i teatri d'intervento più importanti e promettenti per le potenze geopolitiche<sup>50</sup>. Ma le strategie di quest'ultime, non scovre da echi e tentazioni neo-coloniali, giocoforza, si dovranno confrontare con le rivendicazioni locali: Stati-nazione emergenti, ambiziosi, e popolazioni giovani, in cerca di riscatto dalla povertà e da una storia civile travagliata, che reclamano benessere e sviluppo, senza paura d'ingaggiare conflitti aspri contro le nazioni o le multinazionali. L'Unione Europea, prigioniera delle contraddizioni che sfibrano la sua aggregazione (pseudo)unitaria, invece, rischia di recitare la parte di Carneade, o (peggio) del vaso di coccio tra i vasi di ferro<sup>51</sup>.

sui cambiamenti climatici (UNFCCC) (Parigi 30 novembre-11 dicembre 2015), ha mostrato lo scontro tra le economie affermate e quelle emergenti, che reclamano minori vincoli ambientali per sostenere il loro sviluppo: [http://unfccc.int/meetings/paris\\_nov\\_2015/session/9057/php/view/documents.php](http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/session/9057/php/view/documents.php).

<sup>47</sup> Affatto retorica, esaustiva, di vasti orizzonti, è la lettera enciclica di Papa Francesco sulla cura della casa comune: *Laudato Si'* ([http://w2.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)).

<sup>48</sup> Utile la lettura geopolitica degli scenari energetici e umanitari, dell'esperto indipendente, Francesco Ciafaloni: <http://sbilanciamoci.info/petrolio-la-guerra-dei-prezzi-e-le-conseguenze>.

<sup>49</sup> Riflette su USA e UE: Deeg e Jackson 2015. Il portale del trattato è: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip>. Non se ne conoscono i dettagli, ma le voci contrarie sono già molte. Per conoscere i principali argomenti critici: Monica Di Sisto (<http://sbilanciamoci.info/ttip-la-partita-geopolitica-del-2016>); Mario Agostinelli (<http://sbilanciamoci.info/ttip-un-trattato-contro-il-clima-30169>).

<sup>50</sup> Studiano la complessità e la vitalità africana: Kane e Leedy 2013; Keller 2014; Cooper 2014; il numero 12/2015 di *Limes: Africa il nostro futuro*.

<sup>51</sup> La letteratura sui problemi dell'UE è un fiume in piena. I commentatori temono e denunciano l'implosione politico-economica dell'unione, travolta da errori geopolitici e contrasti intestini, virali e suicidi, populismi e cecità. Il dibattito politico europeo su immigrazione, ac-

Il processo di consolidamento delle aggregazioni fra le nazioni, continentali o sovra-continentali, sotto forme politiche e istituzionali diverse, peculiari al loro divenire storico, economico e sociale, rappresenta una concreta speranza per avvicinarsi all'idea di una *governance* mondiale. Le aggregazioni, potranno essere il motore per consolidare economie, mercati e mutue collaborazioni. I sistemi economici uniti, potranno rappresentare un calmiera, un contrappeso d'interessi, per mitigare le distorsioni dei sistemi finanziari e produttivi globalizzati.

Il sogno e la visione di una cittadinanza universale o globale, appassiona le riflessioni di intellettuali e politici dai tempi immemori (il primo pensatore noto alla storia che ne ha parlato è stato Diogene di Sinope)<sup>52</sup>. Ambire alla costruzione di una cittadinanza universale appare finora utopico, perché non esiste un organismo istituzionale di portata universale che possa garantire la tutela dei diritti, e renderne possibile l'effettivo godimento<sup>53</sup>. Con ciò ritorniamo alla tesi di Hannah Arendt (1989 [1951]: 372), che vedeva i diritti umani (universalistici) garantiti dalla cittadinanza (particolaristica, legata all'appartenenza ai diversi Stati-nazione).

Le istituzioni nazionali, invero, sono state il pilastro che ha sostenuto l'istituto della cittadinanza. Il legame tra cittadinanza e istituzioni, tra cittadini e diritto, non può e non deve essere spezzato (o accantonato), anche se: «il necessario aggancio della cittadinanza a uno Stato ne segna al tempo stesso il limite invalicabile, in quanto l'assoggetta alla logica della sovranità e dell'interesse nazionale» (Marcelli 2013: 33).

Gli Stati-nazione hanno perso molto del loro primato politico esclusivo, eroso dalle dinamiche globali, lasciando il campo a nuove concezioni della cittadinanza<sup>54</sup>: «siamo nel corso del cammino, certo non facile, verso un

coglienza, respingimenti, diritti umani e di cittadinanza, è una selva brumosa e intricata, per orientarsi: Beck 2012; Campani e Stanghellini 2014; Kitromilides 2014; Mitsilegas 2015; Fripp 2015. Ruggeri 2015.

<sup>52</sup> Sulla cittadinanza globale: Baglioni 2009; Cabrera 2010; Sterri 2014; Clarkson 2014; Codini e D'Odorico 2014; Lettevall e Petrov 2014; Tiessen e Huish 2014; Zonca 2016. Preziosa la miscellanea curata dal ricercatore dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI-CNR), Fabio Marcelli (2013). Graziella Bertocchi e Chiara Strozzi, hanno popolato il database delle norme sulla cittadinanza, vigenti in 162 paesi: [http://morgana.unimore.it/bertocchi\\_graziella/datasets/citlaws.html](http://morgana.unimore.it/bertocchi_graziella/datasets/citlaws.html).

<sup>53</sup> Non c'è stata la condivisione politica per normare comitati, arbitrati e tribunali, attribuendo loro un vincolo giuridico e un sistema sanzionatorio. Solo dal 2002 è operativa l'*International Criminal Court* (ICC), il tribunale indipendente con sede a L'Aja.

<sup>54</sup> L'immagine, inclusiva e progressiva, con cui è stata a lungo rappresentata la cittadinanza, riconducibile al saggio di Marshall (2002 [1950]) *Cittadinanza e classe sociale*, che tanta influenza ha avuto sul pensiero politico e sociale contemporaneo, è solo un lato della medaglia. Marshall si

nuovo modello di Stato, che sia *multiculturale e transnazionale* e anche verso un nuovo ordinamento internazionale che faccia proprie tali caratteristiche di multiculturalità, garantendo, unitamente al rispetto del principio dell'egualianza sovrana, la promozione di nuove forme di cooperazione e interazione sinergica fra gli Stati che siano all'altezza delle sfide della globalizzazione» (Marcelli 2013: 35-36).

### *Innovare la cittadinanza sovranazionale, educare alla cittadinanza globale*

«I diritti umani sono ormai la lingua franca del pensiero morale globale», osserva l'intellettuale e leader politico canadese, Michael Ignatieff (2003: 55), ma occorre distinguere i teatri degli ideali di giustizia, che alimentano il dibattito filosofico e animano i movimenti sociali e politici, dai teatri tecnico-giuridici dei diritti soggettivi fondamentali. Tutto ciò si intreccia coi processi di ridefinizione del concetto di cittadinanza: l'idea (e la pratica) della cittadinanza plurale, multilivello, nella quale il soggetto è coinvolto in più di una comunità, i cui confini possono essere locali, etnici, nazionali, sovranazionali e globali. Antonio Papisca descrive lo scenario policentrico della cittadinanza attraverso la metafora dell'albero<sup>55</sup>: «Il tronco raffigura lo status di cittadinanza della persona in quanto titolare di diritti fondamentali internazionalmente riconosciuti. Questi sono le radici del tronco. I rami significano le cittadinanze 'anagrafiche' nazionali [...]. Guardando bene questo albero, ci accorgeremo che i rami non sono innestati nel tronco ma gli fluttuano intorno» (poiché il processo è *in fieri*).

La cittadinanza universale o globale, fino a questo momento, non ha trovato un pilastro normativo e istituzionale, una solida chiave di volta capace

referisce a un modello nazionale della cittadinanza, all'epoca indiscusso, e guarda come esempio privilegiato, del delinearne il percorso inclusivo – sempre più diritti a sempre più ampie categorie di persone – a ciò che era avvenuto in Gran Bretagna, tutt'al più interpretando un sentire comune in Europa occidentale negli anni Cinquanta sulle possibilità di sviluppo democratico e sociale connesse all'espansione dei diritti (Picchio 2008). Manca (mancherà a lungo) una sensibilità per il contesto internazionale, e per le disuguaglianze tra paesi centrali e paesi periferici del sistema-mondo, per usare la terminologia di Wallerstein (2006). Ma è allargando lo sguardo al pianeta che emerge il lato oscuro della cittadinanza, la sua dimensione esclusiva, che condanna milioni di *sans-papiers* a vite di stenti, di sfruttamento, in cui è a rischio la loro sopravvivenza. Sulla compresenza di aspetti inclusivi ed esclusivi nella cittadinanza, cfr. Gargiulo 2008.

<sup>55</sup> Titolare della cattedra UNESCO, *Diritti umani, democrazia e pace* (www.perlapace.it), cura l'*Annuario italiano dei diritti umani*: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Articolo-15-Diritto-alla-cittadinanza/19>.



di sostenere i diritti umani dalla pressione di forze contrapposte e divergenti, che condannano individui, famiglie e popolazioni. Pensiamo alle discriminazioni etniche, razziali e di genere, e alla condizione che vivono gli apolidi, sconosciuta ai più: oltre dieci milioni di persone non riconosciute da alcuno Stato (Marcelli 2009). Ma gli istituti di tutela della cittadinanza, nazionali e internazionali, dotati di potestà giuridica, non sono che il punto d'approdo e uno strumento; non rappresentano la soluzione ai problemi sopra descritti, emergenti, concreti, soverchianti, che frenano il percorso verso la cittadinanza globale.

Un positivo segnale d'innovazione, in direzione del cambiamento culturale e sociale, è l'inedita centralità conquistata dalla *Global Citizenship Education (GCED)*<sup>56</sup>: promuove i principi di pluralismo, non-discriminazione e giustizia sociale; sostiene il dialogo, la cooperazione e la condivisione di valori umani e sociali. Le Nazioni Unite stanno operando con impegno e visione, in questa direzione. La conferenza UNESCO su *Educazione per lo Sviluppo Sostenibile*, tenutasi a Nagoya dal 10 al 12 novembre 2015, è stata un'occasione feconda per comprendere lo stato dell'arte dei programmi dedicati alla GCED<sup>57</sup>. E sta ottenendo risultati importanti, anche il network che riunisce 70 tra i principali attori indipendenti: *I am a Global Citizen*<sup>58</sup>.

I fondi non istituzionali dedicati all'educazione, nel 2015 hanno toccano il vertice assoluto, superando il bilancio filantropico dei programmi sanitari. E questo è un dato molto importante, pregno di speranza, perché il terzo settore è fondamentale, per far vivere le *provisions*: i diritti connessi alla cittadinanza, garantiti da risorse materiali, sociali e culturali, non istituzionali, a cui gli individui e i gruppi hanno accesso concreto. Infatti, sulla vita delle persone, ben poco incide la titolarità formale dei diritti di cittadinanza, se ad essa non ne corrisponde il godimento reale, supportato dalle risorse normative, organizzative ed economiche<sup>59</sup>.

I visionari che investono nella ricerca scientifica e nei programmi umanitari e sociali, hanno assunto un ruolo-guida, paragonabile a quello di un organismo istituzionale sovranazionale. Il rapporto annuale licenziato da

<sup>56</sup> Sul tema dell'educazione alla cittadinanza globale: Vallory 2013; Laker, Naval e Mrnjaus 2014; Tiessen e Huish 2014. Tra le esperienze internazionali più attive, la *Rete degli Educatori per la Cittadinanza Globale*: [www.educiglo.net](http://www.educiglo.net).

<sup>57</sup> Documenta la conferenza e il lavoro per la GCED: [www.educationforglobalcitizenship.net](http://www.educationforglobalcitizenship.net).

<sup>58</sup> Per conoscerne i partner e i programmi: <https://www.globalcitizen.org/en/partners>.

<sup>59</sup> È Ralf Dahrendorf (1989) ad aver tematizzato la distinzione tra *entitlementes* (diritti e possibilità legali di accedere a beni e risorse) e *provisions*, termine che contempla le reali alternative di scelta, i beni a cui gli individui hanno accesso, non tanto *de jure*, ma *de facto*.

*Wealth-X*<sup>60</sup>, stima 112 miliardi di dollari in donazioni e progetti filantropici da parte degli UHNWI (*Ultra-High Net Worth Individual*). Il *Capital Major Giving Index*<sup>61</sup>, documenta un incremento decennale del 25% nel monte donato/investito, anche se, per onestà intellettuale, è doveroso osservare come i margini di miglioramento siano enormi: la stima del patrimonio complessivo degli UHNWI è di circa 40.700 miliardi di dollari<sup>62</sup>.

I nuovi filantropi hanno la forza per determinare benefici universali<sup>63</sup>. Raccontano grandi storie personali, mostrano genio e talento. Nella gran parte dei casi sono imprenditori a-politici, eppure sono politicamente influenti, perché hanno uno straordinario patrimonio di credibilità agli occhi di centinaia di milioni di ammiratori-clienti, dominando i più efficaci linguaggi e strumenti di comunicazione, per farsi ascoltare e comprendere da loro. Gli investimenti nella ricerca, sostenuti dai più grandi magnati mondiali dell'ultimo quarto di secolo, hanno generato economie dal potenziale virale. La narrazione politica che fino ad ora apprezzava, negli stratosferici investimenti per la ricerca militare e spaziale, la via per donare, a cascata, progressi scientifici e tecnologici all'umanità, di fronte alla lezione di questi mecenati ne esce ridimensionata.

Altri benefici umanitari e sociali, per molti aspetti ancora inimmaginabili, saprà donarli la *Quarta Rivoluzione Industriale*. Le intelligenze artificiali sono le protagoniste di questo nuovo paradigma economico mondiale, da poco consacrato<sup>64</sup>, catalizzando le speculazioni etiche, culturali e politiche di intellettuali e *stakeholder*, combattuti tra entusiasmi e timori neo-luddisti<sup>65</sup>. In effetti, nel settore industriale, assistiamo all'erosione inarrestabile dei posti di lavoro meno qualificati, ma non sono le IA la causa profonda di questo fenomeno,

<sup>60</sup> Per il rapporto e i programmi: [www.wealthx.com](http://www.wealthx.com).

<sup>61</sup> Indice creato tra *Wealth-X* e *Arton Capital*: [www.artoncapital.com/publications](http://www.artoncapital.com/publications).

<sup>62</sup> La sola *Bill & Melinda Gates Foundation*, dal 2000 a oggi, ha investito 35 miliardi. Gates (1955) nel 2015, ha creato *The giving pledge*, convincendo 80 ultra-ricchi a lasciare in eredità, per scopi umanitari, almeno il 50% del patrimonio personale (Warren Buffett donerà il 99%, circa 60 miliardi). L'elenco dei benefattori è su: <http://givingpledge.org>.

<sup>63</sup> L'impegno dei nuovi mecenati è rappresentato con la definizione di *effective altruism*. L'ideologo è il filosofo australiano Peter Singer (2015), che da tempo insiste sulla fisionomia etica, e sull'importanza del terzo settore per favorire il cambiamento. Monitora l'impatto dei programmi filantropici: *Give Well* ([www.givewell.org](http://www.givewell.org)).

<sup>64</sup> Il *World Economic Forum* di Davos 2016 ([www.weforum.org](http://www.weforum.org)), ha coniato e presentato, sul palcoscenico mondiale, la *Quarta Rivoluzione Industriale*.

<sup>65</sup> Ne racconta i timori, Riccardo Staglianò (2016). Differente la visione degli studiosi d'informatica sociale, del *Biorobotic Institute* della *Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa* (<http://ssa.bioroboticsinstitute.it>). L'IA potrà liberare milioni di individui dalle attività ripetitive e pericolose, qualificando il lavoro.

quanto l'incapacità e la colpevole assenza di visione del sistema economico, nel dare risposte inedite e innovative al mutamento. Continuando a perseguire lo *status quo* che costringe adulti e bambini, a divenire robot in carne e ossa, le industrie troveranno sempre lavoratori più poveri e affamati di altri, proni nel subire un salario indegno, sacrificando la salute, per il proverbiale tozzo di pane (o pugno di riso).

L'investimento nelle politiche per i diritti umani e di cittadinanza, nelle infrastrutture sanitarie e sociali, nell'istruzione e nel *welfare*, nella lotta al *digital divide*, ha le carte in regola per innescare un sistema economico virtuoso, capace di calmierare le distorsioni del capitalismo. Altri spazi, praticamente immensi, sono garantiti dagli interventi per sanare o mitigare la violenza sugli ecosistemi (e ci vorranno decenni).

Sono numerosi i teorici neo-keynesiani che individuano, negli investimenti per le politiche ambientali e umanitarie, e nel contrasto allo spreco, la linfa per generare lavoro e benessere diffuso<sup>66</sup>. E sono proprio le aggregazioni geopolitiche sovranazionali, ne siamo convinti, a possedere la chiave per avviare questo processo di cambiamento rivoluzionario. Una missione complessa e gravosa, nei fatti *in itinere* da almeno due lustri, perché sono già sessanta (nei 5 continenti), le unioni fra le nazioni, create per perseguire obiettivi strategici e condividere visioni politico-istituzionali, economico-commerciali e socio-culturali, quando non militari.

Le nazioni più sviluppate, nei loro vertici politici e nel dibattito sociale, hanno chiara la percezione di una misura umanitaria e ambientale proverbialmente colma, per non dire tracimata. Lo osserviamo, ancora una volta, nel processo di transizione che vive la nazione che aspira ad essere la guida del cambiamento globale: gli Stati Uniti. Barack Obama, prossimo al traguardo di otto anni, controversi sullo scenario internazionale, dedicati a consolidare la ripresa economica e a sostenere il progresso sociale interno, ha annunciato la sua sfida quale prossimo, giovane e dinamico, *past President* (nato nel 1961): impegnarsi sullo scenario globale per costruire una comunità del bene. *Organizing for Action*, l'iniziativa politica diventa azione e utopia concreta, ecologica e umanitaria<sup>67</sup>.

Anche Ban Ki-moon ha scelto di chiudere il suo mandato, avviando un percorso di rinnovamento nel ruolo e nella missione delle Nazioni Unite. Egli ha appena annunciato il primo *World Humanitarian Summit* (Istanbul, 23-24 maggio 2016), un consesso che vuole dar vita a una *chiamata all'azione* mon-

<sup>66</sup> Tra questi, Tim Jackson (2011), economista-ecologo, fondatore di RESOLVE (*Research Group on Lifestyles Values and Environment*): <http://resolve.sustainablelifestyles.ac.uk>.

<sup>67</sup> Per questa narrazione: [www.barackobama.com](http://www.barackobama.com).

diale, in grado di affrontare e porre fine alle emergenze umanitarie<sup>68</sup>. Anche questo sarà solo un summit? *Niente di meno, niente di più?*

Il cambiamento sociale richiede tempo, fiducia e caparbia speranza, allo stesso modo, la spinta dal basso di cittadini e popolazioni, edotte al valore dei diritti umani e di cittadinanza globale, potrà far molto per stimolare le azioni istituzionali e indipendenti<sup>69</sup>, perché: «essere cittadini significa essere convocati per una scelta, chiamati a una lotta, a questa lotta di appartenenza a una società e a un popolo. Smettere di essere mucchio, di essere gente massificata, per essere persone, per essere società, per essere popolo. Questo presuppone una lotta» (Papa Francesco 2013: 69)<sup>70</sup>.

### Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D., Robinson J.A. (2013), *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità, e povertà*, il Saggiatore, Milano.
- Agiar M. (a cura di) (2014), *Un monde de camps*, La Decouverte, Paris.
- Amnesty International (a cura di), *La situazione dei diritti umani nel mondo, Rapporto 2014-2015*, Castelvevchi, Milano 2015.
- Arendt H. (1989) [1951], *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Baglioni L.G. (2009), *Sociologia della cittadinanza. Prospettive teoriche e percorsi inclusivi nello spazio sociale europeo*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Banerjee A.V. e Duflo E. (2011), *Poor Economics. A radical rethinking of the way to fight global poverty*, Public Affairs, New York.
- Bassiouni C. (2015), *Globalization and its impact on the future of human rights and international criminal justice*, Intersentia, Cambridge.
- Bauman Z. (2005), *Vite di scarto*, Laterza, Roma-Bari.
- Bauman Z. (2014), *Il demone della paura*, Laterza, Roma-Bari.
- Beccagato P. e Nanni W. (a cura di) (2015), *Cibo di guerra. quinto rapporto sui conflitti dimenticati / Caritas Italiana*, il Mulino, Bologna.
- Beck U. (2010), *Potere e contropotere nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari.
- Beck U. (2012), *La crisi dell'Europa*, il Mulino, Bologna.
- Berry W. (2015), *Mangiare è un atto agricolo*, Lindau, Torino.

<sup>68</sup> Il portale è: [www.worldhumanitariansummit.org](http://www.worldhumanitariansummit.org).

<sup>69</sup> La sociologa Saskia Sassen (2015), per sostenere il cambiamento, valorizza l'importanza dell'azione di svelamento operata dai movimenti sociali.

<sup>70</sup> La citazione è tratta da un testo di grande intensità, sul piano sociale e politico, pronunciato a Buenos Aires dal cardinale Bergoglio, il 16 ottobre 2010, in occasione della *XIII Giornata di Pastorale Sociale. Cittadino*, spiega Bergoglio, sviluppando un'etimologia del lemma non scontata, nasce dal latino *ciatorium*: il cittadino è chiamato al bene comune, convocato perché si associ in vista del bene comune. Perché ci sia comunità, ognuno deve avere un compito, un impegno nei confronti di sé e degli altri.

- Bhabha J. (2014), *Child migration & human rights in a global age*, Princeton University Press, Oxford.
- Blanpain R. (a cura di) (2014), *China and ILO: fundamental principles and rights at work*, ILO, Genève.
- Bonfanti A. (2012), *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente. Profili di diritto internazionale pubblico e privato*, Giuffrè, Roma.
- Bremmer I. (2012), *Every nation for itself. Winners and losers in a G-Zero world*, Penguin, New York.
- Brødsgaard K.E. (a cura di) (2014), *Globalization and public sector reform in China*, Routledge, London-New York.
- Cabrera L. (2010), *The practice of global citizenship*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Campani G. e Stanghellini G. (2014), *I populismi nella crisi europea*, Pacini, Ospedaletto.
- Caparrós M. (2015), *La fame*, Einaudi, Torino.
- Cappellari L. e Lucifora C. (a cura di) (2014), *Economia della popolazione. Disuguaglianza, famiglia e migrazioni*, Vita e Pensiero, Milano.
- Casalini B. e Cini L. (a cura di) (2015), *Giustizia, uguaglianza e differenza. Una guida alla lettura della filosofia politica contemporanea*, Firenze University Press, Firenze.
- Cassese A. (2006), *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- Centro Diritti Umani dell'Università di Padova (a cura di) (2015), *Annuario italiano dei diritti umani*, Marsilio, Venezia.
- Chaichian M.A. (2015), *Empires and walls: globalization, migration, and colonial domination*, Haymarket, Chicago.
- Clarkson A. (2014), *Belonging: the paradox of citizenship*, House of Anansi Press, Toronto.
- Codini E. e D'Odorico M. (a cura di) (2014), *Democracy and citizenship in the 21st century: critical issues and perspectives*, McGraw-Hill Education, Milano.
- Cooper F. (2014), *Africa in the world: capitalism, empire, nation-state*, Harvard University Press, Cambridge-London.
- Dahrendorf R. (1989), *Il conflitto sociale nella modernità. Saggio sulla politica della libertà*, Laterza, Roma-Bari.
- De Carli G. (a cura di) (2012), *Diritti umani e diversità culturale. Percorsi internazionali di un dibattito incandescente*, SEID, Firenze.
- Deaton A. (2015), *La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disuguaglianza*, il Mulino, Bologna.
- Deeg R. e Jackson G. (a cura di) (2015), *Changing models of capitalism in Europe and the US*, Routledge, London-New York.
- Friedman Y. (2009), *L'architettura di sopravvivenza. Una filosofia della povertà*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Fripp E. (a cura di) (2015), *The law and practice of expulsion and exclusion from the United Kingdom: deportation, removal, exclusion and deprivation of citizenship*, con la collaborazione di Moffatt R. e Wilford E., Hart, Oxford-Portland.
- Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo: la civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino.
- Gallino L. (2013), *Il colpo di Stato di banche e governi: l'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino.
- Gammeltoft-Hansen T. (2013), *Access to Asylum. International refugee law and the globalisation of migration control*, Cambridge University Press, New York.

- Gargiulo E. (2008), *L'inclusione esclusiva. Sociologia della cittadinanza sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- Gemene F. (2015), *Migrations Internationales, un enjeu Nord-Sud*, Syllepse, Paris.
- Giddens A. (2015), *La politica del cambiamento climatico*, il Saggiatore, Milano.
- Gilberthorpe E. e Hilson G. (a cura di) (2014), *Natural resource extraction and indigenous livelihoods. Development challenges in a era of globalization*, Ashgate, Farnham.
- Giono J. (2010), *Lettera ai contadini sulla povertà e la pace*, Ponte alle Grazie, Milano.
- Greblo E. (2012), *Politiche dell'identità*, Mimesis, Milano-Udine.
- Greblo E. (2014), *I confini della cittadinanza*, in «Etica & Politica/Ethics & Politics», xvi, 2: 1102-1121.
- Greenbaum S.D. (2015), *Blaming the poor: the long shadow of the moynihan report on cruel images about poverty*, Rutgers University Press, New Brunswick.
- Gussoni E. (2014), *Refugee camps: a self-sufficiency strategy*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Habermas J. (1998), *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano.
- Hathaway J. (2014), *The law of refugee status*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hayward B. (2012), *Children, citizenship, and environment: nurturing a democratic imagination in a changing world*, Routledge, London-New York.
- Henry M. (2015), *Teoria di una catastrofe: dal comunismo al capitalismo*, a cura di G. Padovani, Mimesis, Milano-Udine.
- Herz M. (a cura di) (2013), *From camp to city. Refugee camps of the Western Sahara*, Lars Müller, Zurich.
- Horsley M. (2015), *The dark side of prosperity: late capitalism's culture of indebtedness*, Ashgate, Farnham.
- Hulme D. (2015), *Global poverty: global governance and poor people in the post-2015 era*, Routledge, London-New York.
- Humbert F. (2009), *The challenge of child labour in international law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- IFPRI, CESVI, Welthungerhilfe e Concern (a cura di) (2015), *Global Hunger Index 2014*, CESVI, Roma.
- Ignatieff M. (2003), *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, Feltrinelli, Milano.
- ILO (a cura di) (2015), *Social dimensions of free trade agreements: studies on growth with equity*, ILO, Genève.
- Jackson T. (2011), *Prosperità senza crescita. Economia per il pianeta reale*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Joas H. (2014), *La sacralità della persona. Una nuova genealogia dei diritti umani*, FrancoAngeli, Milano.
- Joppke C. (2010), *Citizenship and immigration*, Polity Press, Cambridge.
- Kane A. e Leedy T.H. (a cura di) (2013), *African migrations: patterns and perspectives*, Indiana University Press, Bloomington.
- Keller E.J. (2014), *Identity, citizenship, and political conflict in Africa*, Indiana University Press, Bloomington.
- Kitromilides P.M. (a cura di) (2014), *Athenian legacies: European debates on citizenship*, Olschki, Firenze.
- Klein N. (2015), *Una rivoluzione ci salverà: perché il capitalismo non è sostenibile*, Rizzoli, Milano.

- Laker J., Naval C. e Mrnjaus K. (a cura di) (2014), *Citizenship, democracy and higher education in Europe, Canada and the USA*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Legomsky S.H. e Rodríguez C.M. (2015), *Immigration and refugee law and policy*, Foundation Press, Saint Paul.
- Lestrade B. (a cura di) (2013), *Travail et précarité: les "working poor" en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- Lettevall R. e Petrov K. (a cura di) (2014), *Critique of cosmopolitan reason. Timing and spacing the concept of world citizenship*, Peter Lang, Oxford.
- Marcelli F. (a cura di) (2009), *I diritti dei popoli indigeni*, Aracne, Roma.
- Marcelli F. (a cura di) (2013), *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Marshall T.H. (2002) [1950], *Cittadinanza e classe sociale*, introd. e cura di S. Mezzadra, Roma-Bari, Laterza.
- Mazzella S. (2014), *Sociologie des migrations*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Militello V. e Spena A. (a cura di) (2015), *Il traffico di migranti: diritti, tutele, criminalizzazione*, Giappichelli, Torino.
- Mitsilegas V. (2015), *The criminalisation of migration in Europe: challenges for human rights and the rule of law*, Springer, Heidelberg.
- Mukherji R. (2014), *Globalization and deregulation: ideas, interests, and institutional change in India*, Oxford University Press, New Dheli.
- Mullally S. (a cura di) (2015), *Care, migration and human rights: law and practice*, Routledge, Abingdon.
- Nicolosi G. (a cura di) (2011), *Robot. La macchina, il corpo, la società*, Editpress, Castellalto.
- Nocifora E. (a cura di) (2014), *Quasi schiavi. Paraschiavismo e super-sfruttamento nel mercato del lavoro del 21° secolo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Papa Francesco (2013), *Noi come cittadini noi come popolo*, Jaca Book-Libreria Editrice Vaticana, Milano-Città del Vaticano.
- Papisca A. (2011), *Il Diritto della dignità umana. Riflessioni sulla globalizzazione dei diritti umani*, Marsilio, Venezia.
- Pariotti E. (2013), *I diritti umani. Concetto, teoria, evoluzione*, CEDAM, Padova.
- Pelanda C. (2015), *Nova pax: la riorganizzazione globale del capitalismo democratico*, FrancoAngeli, Milano.
- Pelizzetti P. (2015), *Società o barbarie. Il risveglio della politica tra responsabilità e valori*, Il Saggiatore, Milano.
- Persechino S. (2015), *Diritti umani e giurisprudenza internazionale. Immunità dalla giurisdizione degli stati esteri e diritti fondamentali della persona*, Esedra, Padova.
- Perugini N. e Gordon N. (2015), *The Human Right to Dominate*, Oxford University Press, Oxford.
- Petersen H.-C. (a cura di) (2013), *Spaces of the poor: perspectives of cultural sciences on urban slum areas and their inhabitants*, Transcript, Bielefeld.
- Picchio M. (2008), *Cittadinanza, conflitto sociale e normatività. Una lettura di Marshall*, in De Simone A. (a cura di), *Paradigmi e fatti normativi. Tra etica, diritto e politica*, Morlacchi, Perugia: 321-366.
- Piketty T. (2014a), *Disuguaglianze*, Università Bocconi, Milano.
- Piketty T. (2014b), *Il capitale nel 21° secolo*, Bompiani, Milano.

- Pineschi L. (a cura di) (2015), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, Milano.
- Quammen D. (2014), *Spillover: l'evoluzione delle pandemie*, Adelphi, Milano.
- Quirico O. e Boumghar M. (a cura di) (2016), *Climate change and human rights: an international and comparative law perspective*, Taylor & Francis, Routledge.
- Ramcharan B.G. (2014), *Contemporary Human Rights Ideas: Rethinking theory and practice*, Taylor & Francis, Routledge.
- Reid E. (2015), *Balancing human rights, environmental protection and international trade: lessons from the EU experience*, Hart, Oxford.
- Ricucci R. (2015), *Cittadini senza cittadinanza. Immigrati, seconde e altre generazioni: pratiche quotidiane tra inclusione ed estraneità*, Edizioni SEB27, Torino.
- Rodrik D. (2015), *La globalizzazione intelligente*, Laterza, Bari-Roma.
- Ruddiman W. (2015), *L'aratro, la peste, il petrolio. L'impatto umano sul clima*, Università Bocconi, Milano.
- Ruggeri S. (a cura di) (2015), *Human rights in European criminal law: new developments in European legislation and case law after the Lisbon Treaty*, Springer, Heidelberg.
- Ruggiu D. (2012), *Diritti e temporalità. I diritti umani nell'era delle tecnologie emergenti*, il Mulino, Bologna.
- Russo D. (2012), *L'efficacia dei trattati sui diritti umani*, Giuffrè, Roma.
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta: la povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Sassen S. (2015), *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, il Mulino, Bologna.
- Sen A. (2015), *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza, Bari-Roma.
- Sen A. et al. (2013), *Sull'ingiustizia*, a cura di Yong-June Park, Centro Studi Erickson, Trento.
- Simeon J.C. (a cura di) (2013), *The UNHCR and the supervision of international refugee law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Simon G. (a cura di) (2015), *Dictionnaire des migrations internationales*, Colin, Paris.
- Singer P. (2015), *The most good you can do. How effective altruism is changing ideas about living ethically*, Yale University Press, New Haven.
- Staglianò R. (2016), *Al posto tuo. Così web e robot ci stanno rubando il lavoro*, Einaudi, Torino.
- Staid A. (2015), *I dannati della metropoli: etnografie dei migranti ai confini della legalità*, Milieu, Milano.
- Standing G. (2015), *Diventare cittadini. Un manifesto del precariato*, Feltrinelli, Milano.
- Sterri A.B. (a cura di) (2014), *Global citizen. Challenges and responsibility in an interconnected world*, Sense Publishers, Rotterdam.
- Stiglitz J. (2014), *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Einaudi, Torino.
- Stojanovic N. (2014), *Dialogo sulle quote. Rappresentanza, eguaglianza e discriminazioni nelle democrazie multiculturali*, il Mulino, Bologna.
- Streeck W. (2014), *Buying time: the delayed crisis of democratic capitalism*, Verso, London.
- Thompson L. e Tapscott C. (2010) (a cura di), *Citizenship and social movements. Perspectives from the global South*, Zed Books, London-New York.



- Tiessen R. e Huish R. (a cura di) (2014), *Globetrotting or Global Citizenship? Perils and Potential of International Experiential Learning*, University of Toronto Press, Toronto.
- Triandafyllidou A. (a cura di) (2016), *Routledge handbook of immigration and refugee studies*, Routledge, London-New York.
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2014), *The economic, social and cultural rights of migrants in an irregular situation*, United Nations, New York-Geneva.
- Vallory E. (2013), *World Scouting: educating for global citizenship*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- van der Ploeg J.D. (2015), *I nuovi contadini: le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Donzelli, Roma.
- Varese E. (a cura di) (2015), *Sprechi alimentari. Una prospettiva multidisciplinare. Consumatori e imprese a confronto*, Giappichelli, Torino.
- Vickers E. e Kumar K. (a cura di) (2015), *Constructing modern asian citizenship*, Routledge, London.
- Vineis P. (2014), *Salute senza confini: le epidemie al tempo della globalizzazione*, Codice, Torino.
- Volpi R. (2015), *Dall'AIDS a Ebola. Virus ed epidemie al tempo della globalizzazione*, Vita e Pensiero, Milano.
- Wallerstein I. (2006), *Comprendere il mondo. Introduzione all'analisi dei sistemi-mondo*, Asterios, Trieste.
- Zamora F.J., García Cívico J. e Sales Pallarés L. (a cura di) (2014), *La responsabilidad de las multinacionales por violaciones de derechos humanos*, Universidad de Alcalá, Madrid.
- Zonca E.V. (2016), *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri: profili comparatistici*, CEDAM, Padova.



# The Citizenship in Today's Europe: An Interview with Rainer Bauböck

*edited by Lorenzo Grifone Baglioni*



*Together with Jo Shaw (University of Edinburgh) and Maarten Vink (University of Maastricht), Rainer Bauböck coordinates the European Union Democracy Observatory on Citizenship. He holds a chair in social and political theory at the Department of Political and Social Sciences of the European University Institute, in Florence, where he was Dean of Graduate Studies (2012-2015). His research interests are in normative political theory and comparative research on democratic citizenship, European integration, migration, nationalism and minority rights.*

*From 1986 to 1999 Rainer Bauböck was assistant professor at the Institute for Advanced Studies, Vienna. He has frequently taught at the Universities of Vienna and Innsbruck and has been a recurrent visiting professor at the Nationalism Studies Program of the Central European University Budapest. He was also a visiting academic at the University of Warwick (1990-1991), at the Institute for Advanced Study, in Princeton, and at the Princeton University (1998-1999), at the University of Malmö (2000-2001), at the University of Bristol (2002), at the University Pompeu Fabra in Barcelona (2003), at the Yale University (2005) and at the Bellagio Rockefeller Foundation (2006). In 2003-2005, he was president of the Austrian Association of Political Science. In November 2006, he was awarded the Latsis Prize of the European Science Foundation for his work on immigration and social cohesion in modern societies. In April 2013 he was elected corresponding member abroad of the Austrian Academy of Sciences.*

*Among his most recent books: Transnationalism and Diaspora. Concepts, Theories and Methods (co-editor, 2010); Realignments of Citizenship (co-editor, 2009, «Citizenship Studies» special issue); Citizenship Policies in the New Europe (co-editor, 2007, 2009 updated and enlarged edition); Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States (co-editor, 2006, 2 vols.); Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation (editor 2006); Europas Identitäten. Mythen, Konstrukte, Konflikte (co-editor, 2003); Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit kann (with Patrik-Paul Volf, 2001).*

*I believe it is possible to assert that the foundations of modern citizenship consist in membership and rights. A similar conclusion is reached in Thomas H. Marshall's work as well as in Bryan S. Turner's definition. The first author emphasises the importance of status and the latter the role of practices. Hence, citizenship is an individual and egalitarian status belonging to all members of the same community, and takes shape in a set of practices identifying the action and subjectivity of each member. Sharing the experience of citizenship is therefore a fundamental social experience, both in an ethnic, and republican sense.*

*It is then possible to assert that its nature of individual and egalitarian status prevails over its nature of juridical relationship linking a physical person and a State. I mean that citizenship is not simply the sum of rights and duties protected within a given community, but rather the daily usage of these rights and duties. There the sociological take on citizenship steps in, as the citizenship status precedes the specific palette of individual rights and duties, producing practical consequences by itself. Evidently, the discussion around the concept of citizenship has its keystone in the interpretation that frames it. So, what is your definition of citizenship?*

My shortest definition is that citizenship means membership in a self-governing political community. This is the core of the concept that contains all its necessary elements.

And now let me add some qualifications and explanations. First, we can of course use the term 'citizenship' also when speaking about other institutions, such as when we say that a professor is a good citizen of a university because she volunteers to serve on committees. When we say this, we do not mean that professors are actually citizens of universities, but that there are some analogies between universities and political communities, such as institutional self-administration and the idea that faculty members have equal status. But it is always citizenship in the political community that provides the model on which such analogies draw.

Second, the term 'membership' is deliberately vague. It can apply to a legal status, such as nationality in the international state system, or to the enjoyment of certain rights that distinguish members from non-members even where there is no corresponding legal status. A good illustration is the right to vote in local elections that is granted to all foreign residents (and not only to EU citizens) in 12 EU member states. In my view, this right turns foreign residents de facto into local citizens who participate in local self-government on equal terms with national citizens. Membership is not only related to status and rights, but has also an identity dimension. To be a citizen means also to be recognized by other citizens and to be aware of one's status and rights.

Third, the notion of self-government can be interpreted in a maximalist way that requires direct democratic participation of all citizens in government (as Aristotle and Rousseau thought) or in a minimalist way that accepts political freedoms and representative government as sufficient. I lean towards the

latter view. The point of insisting on self-government is to link citizenship to democracy and to draw the line with autocratic regimes that produce subjects but are not accountable to citizens.

Fourth, much of the sociological literature on citizenship regards it primarily as a practice rather than as membership in the sense of a status, a bundle of rights, or an identity. The practice dimension of citizenship is indeed an important aspect of citizenship. People *enact* their citizenship, as Engin Isin has called it, when they become politically active. And sustainable self-government also needs civic virtues of citizens, such as the willingness to contest arbitrary exercises of power. However, in my view, practices and virtues of citizenship cannot be regarded as necessary elements of a definition, since regarding them as such would support the exclusion of passive or less virtuous citizens from the political community. In other words, membership is enhanced by practice but does not depend on it.

*The architecture of the EU involves a plurality of citizenship levels, does it mark a sort of stratification of citizenships?*

EU citizenship as a legal status links only the national level with the supranational one: EU citizenship is derived from member state nationality. However, the political rights of EU citizenship include also the right to vote in local elections. There is thus a further link to the local level. We can certainly interpret this structure as one of stratification, and there is no doubt that the central level of national citizenship remains the most important one. However, it would be wrong to think of this stratification as a hierarchy between social categories. In Europe, all citizens of a member state are also EU citizens and local citizens. Certain social hierarchies – or inequalities of citizenship – emerge not between European, national, and local citizens, but between stable citizens, for whom European citizenship seems hardly relevant, mobile EU citizens who enjoy free movement and extensive non-discrimination rights, and third country nationals who are less protected and whose access to citizenship depends on the nationality laws of the member states.

*How important is the residence factor in everyday citizenship?*

Most rights that were historically reserved for citizens depend today on residence rather than nationality. However, there are two important exceptions: the right to vote at national level and the right of territorial residence and admission. Authors who claim that citizenship will become completely disconnected from nationality and connected to residence instead tend to ignore that access to residence itself remains conditional upon nationality. Only citizens have an unconditional right to enter and stay in a state territory. In the European Union, this core right has been extended to all the citizens

of the member states, but this means again that free movement across internal borders and residence rights in another member state remain conditional upon Union citizenship.

Residence is the most important condition for access to citizenship through naturalisation, but it is never sufficient and sometimes not even necessary. Long term residents are never naturalised automatically; they must apply to become citizens. Italy is among those states that have generously extended naturalisation to extraterritorial populations of national descent who do not have to take up residence first.

While residence is therefore never sufficient for citizenship at national and supranational levels, local citizenship can be completely disconnected from nationality. I have already mentioned above that 12 EU member states grant local voting rights to all residents rather than only to EU citizens. Residence-based political rights of local citizenship may still be exceptional, but internal freedom of movement is a human right for all those who lawfully reside in a national territory. Municipalities have therefore open borders and cannot impose naturalisation requirements. They have to treat all their local residents *de facto* as their citizens. Local democracy should therefore include all residents not only as *de facto* but also *de jure* citizens who can fully participate in democratic politics at the local level.

Multilevel citizenship in the EU could thus rely on a coherent combination of three distinct inclusion principles: local citizenship for all residents, national citizenship by birthright and naturalisation options for all long-term residents, and European citizenship derived from national citizenship. I believe that these distinctions are normatively defensible and correspond broadly to everyday experiences and views on membership. Immigrants often develop a strong sense of belonging to their city or neighbourhood and are accepted as members by local populations. By contrast, both migrant and native populations tend to expect that citizenship in nation-states is based on birthright and that a new one can be acquired only through naturalisation.

*The European citizens are the citizens of the 28 EU member states. This means that there are many criteria and many ways to acquire the status of European citizen. Could you explain this configuration of citizenship/citizenships?*

The European constellation is indeed somewhat paradoxical. The 28 nationality laws of the member states regulate access to a common European citizenship in very different ways. But those who have acquired the status enjoy free movement rights and can settle and work also in those states that wanted to keep them out through high hurdles for naturalisation. In the long run, this is not sustainable. We will either get pressures from member states to reintroduce restrictions of free movement – and this seems to be the current

trend – or some common standards for access to EU citizenship will have to be defined. There are also some indications for this second trend. The Court of Justice of the European Union, in its judgment in the *Rottmann* case, decided that member states have to apply a principle of proportionality and must take EU law into account when depriving an EU citizen of his nationality would result in a loss of EU citizenship. In 2014 the European Parliament and Commission intervened against a Maltese law that offered EU passports to investors without a residence requirement in the island state. Their argument was that no member state can be allowed to turn EU citizenship into a marketable commodity without the consent of all the other member states.

These trends towards European conditionality for loss or acquisition of EU citizenship are, however, still rather weak and exceptional. The European Treaties leave the power to determine their own nationals and thereby also EU citizens with the member states who regard this power as a hard core of their sovereignty. There are certain historical analogies for this constellation in 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> century confederations, such as Germany before unification or the US before consolidation of federal citizenship through the 14<sup>th</sup> constitutional amendment that was adopted after the Civil War. The most similar current case is Switzerland, where federal citizenship is still formally derived from cantonal citizenship rather than the other way round, as is the case in all other federal states. Yet even in Switzerland, a federal law determines who is a Swiss by birth and regulates the loss of citizenship as well as the minimum residence requirement for naturalisation. Cantons and municipalities only have the power to control naturalisation by adding further requirements. By contrast, the EU member states are essentially free to adopt their own rules for birthright, naturalisation and loss of citizenship, as long as their laws do not conflict with general European and international legal norms.

*In the future, can we imagine becoming European citizens without passing through the prerequisite of national citizenship? I am thinking especially of stateless persons, refugees, and migrants who yearn for European citizenship...*

We cannot exclude the historic possibility that the European Union (or a smaller ‘core Europe’) will become a federal state. Just as the EU emerged from the ashes of World War II, such a transformation is not likely to occur gradually through Treaty reforms, but could be the result of a catastrophic shock, such as a complete collapse of the common currency or a dramatic escalation of Russian aggression affecting Eastern European EU states. Short of such scenarios, the EU is going to stay what it is, a union of member states that have agreed to pool sovereign powers without creating a new independent layer of sovereignty at the European level. Citizenship in such a political and economic union of states must remain linked to and derivative of mem-

ber state citizenship. The alternative of an EU citizenship based on residence would disconnect the EU demos from the demoi of the member states and would risk to dramatically weaken the salience and sense of belonging to Europe among the vast majority of stable EU citizens.

Maintaining the link between national and European citizenship provides, by contrast, a strong argument for common European standards with regard to access to EU citizenship through the nationality laws of the member states. Stateless persons and refugees are the most obvious case. All EU member states are already bound under international conventions to prevent statelessness and to facilitate the access of refugees to their citizenship. The European Union could do more to promote inclusion of those who have lost the protection of their citizenship of origin. But the case can also be made that naturalisation after five years of residence and without onerous additional conditions, such as renunciation of a foreign nationality, should become an element of the EU's integration policy for third country nationals as well as of its promotion of political integration of mobile EU citizens in their member states of residence.

At the same time, the EU should discourage practices of member states that provide extraterritorial access to EU citizenship for third country nationals who can prove the right ancestry. Ethnic origin is not a fair criterion for admission of immigrants except where individuals suffer persecution on grounds of their ethnic identity. Many of those who get EU passports on these grounds use them to enter other states than the one that grants them citizenship. Restricting these practices of ethnic inclusion would thus reflect a common interest of all member states, just as much as restricting the sale of EU passports by Malta or Cyprus.

*Are the economic and humanitarian crisis encouraging a retreat in the national level? From Fortress Europe to many national fortresses...*

There is indeed a real danger that some member states (imitating the UK's strategy in preparation of the Brexit referendum) will try to get broader powers to restrict internal freedom of movement for EU citizens and that Schengen zone states will seek new powers to impose border controls. I am still optimistic that most member state governments realize that this would be the beginning of the end of European integration.

Although Europe is struggling to mobilize solidarity between member states in response to the current humanitarian refugee crisis, we just need to imagine how this crisis would play out in the absence of Fortress Europe. The death toll in the Mediterranean would be probably much higher.

Internal freedom of movement in the EU does require a harmonization of border controls and of conditions for admission of refugees. But such harmo-



nization does not have to end up in the current negative competition between states, which results exactly from the gaps in Europeanization of immigration and refugee policy. Europe is currently faced with a humanitarian crisis similar in scale to that triggered by the Nazi regime's persecution and military aggression. Europe's response so far has been shamefully inadequate. A full retreat into national fortresses would mean replicating the situation of the 1940s when one state after the other turned away ships with Jewish refugees pointing to others that should take them in. The current crisis is a moral test for the strength of European integration. If member states continue to block European solutions for the admission and distribution of refugees, more refugees will die and European integration itself will have suffered a severe blow.



Citizenships of Our Time  
Cittadinanze del nostro tempo

Research / Ricerca





# Social Citizenship in the Context of Europeanization and Growing Inequalities: An Empirical Contribution to the Theoretical Debate

*Laura Leonardi and Gemma Scalise*

*The political and economic crisis of Europe and the austerity programs within EU countries have brought back to center the issues of inequality and social justice in Europe that during the Twentieth century have been addressed through the institutionalization of social citizenship. Europeanization and globalization challenge social cohesion and alters the basic institutions on which social citizenship was constructed in welfare societies. Starting from the results of an empirical study, the aim of this article is to give new impulses to the theoretical reflection on social citizenship as a distinct issue, although related with the concept of citizenship. The focus of the analysis is on members of transnational civil society organizations and their ideas and practices enhancing new forms of a more inclusive and sustainable social citizenship. Conclusions discuss how social bonds and solidarity are reframed transnationally across national, regional, European and global borders, and the implications of this process for the reformulation of the concept of social citizenship.*

## Introduction

The economic crisis that is affecting Europe has serious social impact, which is reflected in the Greek emergency. The ambiguous role of the EU towards Greek population's claims has brought back to center the issue of solidarity and the problems of inequality and social justice. Furthermore, the EU inertia approaching the refugee issue and the rise of anti-European and xenophobic reactions make evident the more general political crisis of European institutions and governance. During the Twentieth century the problems of inequality and social justice have been addressed through the institutionalization of social citizenship, which today is challenged not only by the problem of social inequality but also by diversity and difference.

The relationship between social citizenship and social inequality is present in the first formulation that Thomas H. Marshall (1950) gave<sup>1</sup>, referring to the

<sup>1</sup> On Thomas H. Marshall see e.g. Mezzadra (2002) and Baglioni (2009).

national industrial societies of the Twentieth century. The welfare state, the redistribution of material resources are an integral part, the entitlements are the prerequisite (Ross 1995, Crouch, 1999, Giddens 2007, Therborn 2009). Social citizenship holds and guarantees civil, political and social rights into a single set and they cannot be separated without losing effectiveness. It is considered an antidote to class inequalities generated by the market. The role of citizenship is conceived as a potential de commodification and social inclusion: allowing each individual subject, regardless of his/her market value, to access to provisions that guarantee protection and social security. This process involves the redistribution of resources based on shared principles of social justice and raises the question of solidarity. Social citizenship, in fact, on the one hand assumes to be a part of a shared responsibility towards the society as a whole, and, on the other hand, an implicit form of willingness to donate, whose motivation is linked to forms of solidarity and cooperation in the production of public goods (Offe 1993). Therefore, it requires an agreement on values and norms that are linked to institutions and traditions that have long had as reference the national community and now find it difficult to be re-calibrated in the European context.

Rights protection and social security are still fundamental for European citizens. Faced with the economic crisis and growing inequalities they are even more. This article concentrates on the redefinition of social citizenship and the mechanisms of solidarity on which it relies, on how the values of social justice and redistribution principles are reshaped, and how these are modulated in a transnational sense. We argue that a counter movement (Polanyi 1957) is rising as a reaction to the lack of social citizenship in Europe (Caporaso and Tarrow 2008, Standing 2014). We focus on transnational civil society members, which participated to the event of the European Social Forum (ESF) of 2012, since we consider them as emblematic bearers of new values and interests for a sustainable social citizenship in Europe, especially in the period following the great financial and economic crisis, which has exacerbated the problems already inherent in the process of Europeanization – regulated according to neoliberal principles – and has further helped to «desocialize» citizenship (Touraine 1997).

We set also ourselves the goal to understand the role that individual and organized social actors ascribe to different political centers, democratic institutions and the market, as reliable promoters of new forms of social citizenship. The deterritorialization of some rights of citizenship (Sassen 2002, Soysal 2012) and at the same time, their reterritorialization (Faist 2000, Ferrera 2005, Kivisto and Faist 2007, Bifulco 2014) pose problems of their redefinition on a multi-level scale. The EU has become a laboratory for differentiated and «realigned citizenship», which according to Bauböck and Guiraudon

(2009: 440) «refers both to macro level processes changing constellations of political boundaries and to the individual level of vertical relations with political authorities and horizontal ties among co-citizens».

The paper presents a first introduction where the key concepts are clarified, starting from the sociological approach to social citizenship, which forms the theoretical framework of the research; in the second section the case study is described and the main results of the research are presented. In the final part, the empirical findings are discussed in order to contribute to reframe the theoretical paradigm on social citizenship.

### *Conceptualizing social citizenship in the context of increasing inequalities and Europeanisation*

In the mainstream academic debate citizenship is defined as the status of individuals in relation to a political unit and is mainly investigated in the interweaving of the political and legal dimension (Olsen 2012), while the social dimension is underestimated. In the sociological analysis, the empirical dimension of citizenship does not only include the component of the rights and obligations, but it is defined in terms of full social participation and social practices (Turner 1993). The sociological approach focuses on the effectiveness and inclusiveness of citizenship, as a result of belonging, social ties, social compromises and redistribution of resources and recognition. The concept of citizenship becomes 'social' and it is not given once and for all but it is subjected to changes in time and space, under the pressure of social and political conflicts.

The history of social citizenship is described as a continuous effort on the side of those who enjoy the benefits to restrict access to certain groups. On the other hand, there is the struggle for access to social citizenship by categories that are excluded (women, minorities, wage earners, immigrants, etc.) (Hall and Held 1989). Mechanisms that regulate the processes of inclusion and exclusion in different socio-historical contexts are important in order to understand the transformations of social citizenship. Just because it is the product of a relationship between equality and inequality, which involves social identities, social citizenship is a place of constant disputes and requires a continuous negotiation (Eder and Giesen 2001, Kohli 2000).

The configurations of social citizenship are defined by legal and symbolic, tangible and intangible, boundaries. These elements are also defined in relation to physical and geographical borders that delimit the area of the community. The empirical analysis of social citizenship, therefore, involves paying attention to the processes that reconfigure the boundaries between places and territories, and their effect on identities and social relations. In fact, as shown

by the classical sociologists, such as Durkheim and Elias (Leonardi 2011), boundaries' change even redefines power relations, reshaping individual and collective identities, influencing the dynamics of recognition and social inclusion, which are at the basis of social citizenship. The structural dynamics of integration or disintegration of the higher levels of pre-existing social units («survival unit» for Elias) – such as the European integration process and the collapse of the Soviet Union – have a direct influence on social relations. This also involves a reorganization of social life and a shift of power centers that regulate the distributive conflicts and govern the recognition of the identity of different groups.

The consequences of these processes of integration and disintegration directly affect social relationships and forms of solidarity that are at the basis of citizenship. The issue of social ties is important because social rights and corresponding policies require generalized reciprocity among citizens (i.e. the generational contract for pensions) and widespread solidarity (i.e. the welfare policies).

The concept of social citizenship has to be discussed in the light of transformation of both socio-economic inequality and cultural difference, as well as related to Europeanisation.

Economic crisis emphasizes the issue of inequality in terms of economic and income distribution (Piketty 2013), overshadowing other dimensions of social inequality related to diversity and difference. The picture emerging from the comparison of economic inequalities among OECD and EU countries, as measured by the Gini coefficient, is quite fragmented. The role of redistribution and welfare regimes is still relevant in Europe (Whelan 2011). If we take into account not only labour income and capital but also the disposable income, which includes government transfers after tax, the picture of inequalities is reduced. Europe has still a more egalitarian distribution of income than other realities, such as the United States, largely due to the role of redistribution (OECD 2011, Joumard *et al.* 2012).

Inequalities, however, are distributed with a different weight in different social contexts and affect more people doing low-skilled jobs, occupied by non-standard, poorly-educated, living in households with only one income earner, with children, who are in disadvantaged areas in terms of development, depending on the transfer of resources. These people are often young people, immigrants and women (OECD 2014, Saraceno 2015). Each national and local reality is somewhat different with regard to these structural aspects, with internal differences to many European countries and regions. The inability of nation-states to respond to the new needs of protection and social security and policies of public spending cuts have consequences on the different categories of citizens in the various territories. The growth of inequality is



typically connected, on the one hand, to the different exposure of individuals and social groups to the risks arising from participation in the market and, on the other hand, with the access to different forms of social protection and redistributive public policies that give effectiveness to citizenship rights. It is often underestimated the role of actors and social institutions (family, intermediate associations, networks of mutual aid) of what is called civil society – which also produce material and symbolic resources that create the conditions for a full participation in the field of social citizenship.

The issues of diversity and difference, in contemporary European societies are related to immigration and growing pluralization which are the main phenomena that can be considered as factors of a new relationship between social citizenship and identities. The request of rights supersedes the confines of a state-led project and are no longer just about the struggle for equality: «Citizenship is about reconciling the pursuit of equality with the recognition of difference» (Delanty 2000: 132). The process of European integration has redefined the spatial framework of social citizenship, interfering with national rules and causing a partial disjunction between social rights and national-territory.

The ‘social malaise’ of Europe dramatically comes to light, due to the fact that the EU citizenship has little to say on questions of solidarity and social justice, and social rights are still confined within the national state. The accorded priority to economic efficiency – through the free circulation of goods, services and productive factors – has meant that the EU would operate on the political aspect in the sense of a disanchorage of the economic institutions in the social dimension. A separation that can be translated into a functional subordination of the social dimension to the imperatives of the European economic integration (Scharpf 1999, Streeck 2013). This has contributed to postpone the issue within the national borders about the matter of redistribution, giving up, beyond the rhetoric, the development of common principles of solidarity and social justice at supranational level.

Some national societies have felt threatened in their social standards by the European Union, as it was found, for the first time with evidence, at the time of the Dutch and French referenda. To what degree the issue of social solidarity is intertwined with that of solidarity between member States and at EU level?

The current economic crisis has exposed the negative impact of economic and financial concentration of power and lack of political control over the conditions of life and well-being of European citizens. The ‘extremism in the budget deficit’ (Sen 2000), which involves drastic cuts in public spending, especially in Southern European countries and in the social sector, resulted in high social costs. The process of affirmation of social citizenship in the last

mid-century was made possible thanks to the pressure of class conflict (Dahrendorf 1988, Giddens 2007). Today this would be considered an unlikely scenario, in a fragmented and individualized society, and it is difficult to refer to a social class, conceived as a collective actor whose members share a common position within the social relations of production and authority, which can mobilize and organize itself in order to change the balance of power through an awareness of common interests. «Classless class relations» characterize contemporary capitalism (Beck 2007). Inequalities are individualized and structured on the basis of cultural issues. According to Delanty (2008: 686): «Consciousness of inequalities and social problems as class-based is less likely in the context of what Bauman (2000) liquidity societal terms; instead, problems become framed in different and often more culturally among the major vehicles for the expression of social discontent. The rebellious masses include the middle classes, whose political dissatisfaction has increased due to the precariousness of their social situation and the perceived loss in status and reward». In view of growing inequalities, multiple forms of social exclusion are produced but many people experience situations of «social disqualification» (Paugam 2005), while maintaining a certain amount of cultural and relational capital that enables them to develop an awareness of their condition to draw particular visions of social injustice and coping strategies.

The crisis has shown that austerity programs and the social regulation driven by the market risks to erode the social bases of economic growth (Heise and Lierse 2011). The lack of social cohesion undermining our societies also means that the non-economic institutions, cultures, values and social norms usually allowing the sustainability of economic growth have been weakened. The political and legal dimensions are fundamental both in regulating the economy and, playing a role alongside the civil society, enabling the social mechanisms that ensure co-operation between individuals and groups carrying different interests and values. In a time of great social change, increasing individualization and growing differentiation, redefining the material and symbolic boundaries, between communities, groups, and territories, where new social divisions are produced, it returns topical Durkheim's thesis: social cohesion cannot be simply guaranteed through forms of government, but it depends on social bonds and civic forms of public service.

### *Social citizenship from below: A framework for a new concept coming from civil society*

The issue of social citizenship has become more and more relevant for civil society organizations and movements' activists. Civil society actors tend to

debate about global transformations which affect societies, political and economic relations and the power shift to supranational levels. They are self-reflexive and transnational critical actors which present claims to various political centers and debate about the relation between capitalism, welfare state and democracy as a central stake (Della Porta 2009). Social citizenship is at the core of this debate.

Hence we propose to discuss the issue of social citizenship in the light of an empirical research conducted on civil society actors who participated to the ESF in Florence in 2012<sup>2</sup>. The ESF is a transnational public space, a place of meeting for different types of organizations which mobilize on common interests and some shared beliefs, such as the defence of human rights, the fight against the power of international corporations and the construction of a «different Europe»<sup>3</sup>. Participants come from diverse countries and political traditions, held different backgrounds and strategies of action. Their campaigns involve people across national borders and their activities are at the same time global and rooted at local level (Della Porta *et al.* 2006). Thanks to new technologies they can networking and meet in transnational events sharing practices. Although there is no homogeneity among them, their strong commitment to some common interests and goals allows them to act collectively and create transnational solidarity, accepting diverse subjectivities.

The social basis of the movements and associations as well as activists' political socialization and commitment to social justice ideals make them the bearers of a specific vision of European citizenship. Social citizenship and its reshaping in the European framework were at the core of the 2012 forum.

According to the list of participants in the 2012 ESF, about 4,200 people and 300 networks and organizations from 28 countries from all over Europe and beyond took part in the event. Almost half of the participants (52%) were Italians; 45.5% came from other EU countries – those most represented being France, Denmark, Belgium, Germany, Spain, UK, Norway, Austria,

<sup>2</sup> Our study is founded on a twofold methodology. First, a collection of data at the individual level, based on a survey on 175 randomly selected participants, by way of questionnaires answered face-to-face. Secondly, a systematic content analysis conducted on both the open space for comments present at the end of the questionnaire and on the documents, calls for action and outcome reports jointly created by activists during the ESF and published on its website. These documents were the result of a collective exchange, reflection and debate by all organizations participating to the ESF.

<sup>3</sup> Participant organizations can be mainly grouped in: human rights and peace associations; NGOs, altermondialists; pro-migrant, feminist and ecologist movements; European and national trade union confederations; students collectives, solidarity and social voluntary associations; citizens and neighborhood committees from different European regions.

Portugal, The Netherlands, Greece; and 2.5% came from non-EU countries. Our sample consisted of 72.4% Italians, 22.9% other Europeans and 4.7% non-EU citizens<sup>4</sup>. It was formed mostly by young and adult people: 32 was the average age; 49.5% were between age 19 and 29; 27.1% between age 30 and 39; 18.2% age 40 or older; and 5.3% age 18 or younger. The sample was well-balanced in terms of gender (45.2% women and 51.4% men; 3.4% unspecified). The activists in our sample were well-educated (67.8% holding a bachelors, masters or PhD degree; 32.2% holding a secondary school diploma) and were distributed according to the following professions: university students (36.7%), researchers or teachers (21.3%), professionals/self-employed (18%), NGOs and human rights workers (6.7%), public employees (7.3%), retired (2.7%) and unemployed (7.3%).

What is especially interesting is that among the professional categories to which the activists of the sample belong, in particular the public sector – education, university and research – but also self-employees and young newcomers to employment, there is a high percentage of non-standard, poorly paid, insecure and unprotected employment. In the last decade a re-emergence of conflict on social and labour issues have been identified (Della Porta 2009) and the role of the ‘precariat’ has been underlined (Standing 2014). With the increase of internal and geographically interrelated inequalities due to the economic and financial European crisis, the decrease in job security and the increase of unemployment and precarious working conditions in many European countries, especially in the Southern ones, trade union mobilization and citizen protest against austerity have become widespread. As described below, ESF participants focus on labour and social rights as key issues in the settlement of the European social citizenship.

The vast majority of the sample declared a leftist political orientation (62.8%) or radical leftist one (30.2%) and 7% declined to state any political attitude or criticism of the political system, except that they did not recognize themselves in any political party.

The ESF reports analysis shows that the most relevant value for activists is social justice, which is always linked to the principle of solidarity. Solidarity among people, as the way to construct a different Europe, was the message they want to spread: a Greek, a German and a migrant, together, were in charge for the inauguration of the meeting.

<sup>4</sup> This is a general limitation of surveys carried out at social movements events or protests in terms of representativeness and generalisation. Given the high material and psychological costs of travelling, national and local activists are usually largely overrepresented (Della Porta 2009).

We will go on uniting our forces and rebuild solidarity in discussions and common actions all working together, not underestimating the dimension of the clash between capital and nature, labour/social rights, commons, democracy [...]. We will fight for social equality and justice, putting the human being with the environment and the future generations into the center instead of the tools [...]. Poverty and inequality in the societies of human rights are the paradox of democracies (ESF report, Florence, November 2012).

Shared meanings of social citizenship, based on human rights, participation, equity, security, sustainable development and common goods are the key words in numerous ESF calls for action.

Exploring activists' social representation of Europe, the set of values and ideas associated to it, none of the above quoted values is mentioned. Critically, activists speak about Europe as 'an economic union aimed at maintaining alive the capitalist system', which fosters 'crisis', 'democratic failure' and a 'self-defeating austerity'.

The value which represents Europe is neoliberalism. Market decides all (woman, 55 years old, French, teacher).

A different idea emerges from the 'imagined Europe' that activists seek. Europe as a society, based on social relationships among people, who are engaged in common interests and share institutions which provide protection and guarantee a common living standard.

It's hard to speak about what Europe is today, but if you ask me how I would like Europe to be, I would reply *a social community* (woman, 47 years old, Italian, employee).

Respondents have been asked to choose among four alternative definitions of Europe and a multiple choice of values, which, according to them, Europe represents. The crosscheck data on these questions highlights two main attitudes. Those who refer to positive values – 'democracy' (31.2%), 'peace' (13.4%), 'economic wealth' (13.4%) – define Europe firstly as a 'common cultural and historical heritage'. Those who focus on 'individualism' (24.8%) as the value of Europe, see it as a mere 'common market of goods and services' and, secondly, a meaningless 'geographical region'.

The few surveyed activists which have chosen 'social justice' (8.3%) and 'solidarity' (6.4%) as the values of Europe, recognize it as a 'political community'.

'Individualism' reaches a very high percentage among activists from the South of Italy (50%) (Figure 1) while it is not present at all among non-EU

activists. Other Europeans focus on ‘peace’ (45%) while the point of view of Non-European participants is particularly dissonant from the EU’s ones: from outside, they still consider Europe based first of all on ‘economic wealth’ (62.5%) (Figure 2).

Figure 1 – *Most representative values for Europe among the Italian sample*

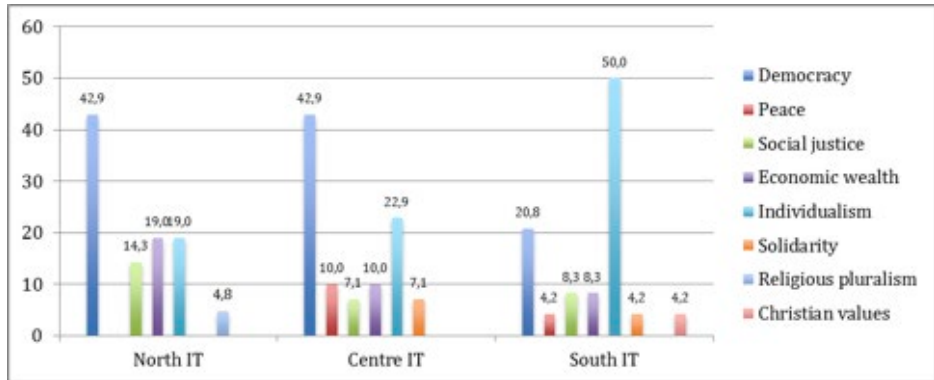
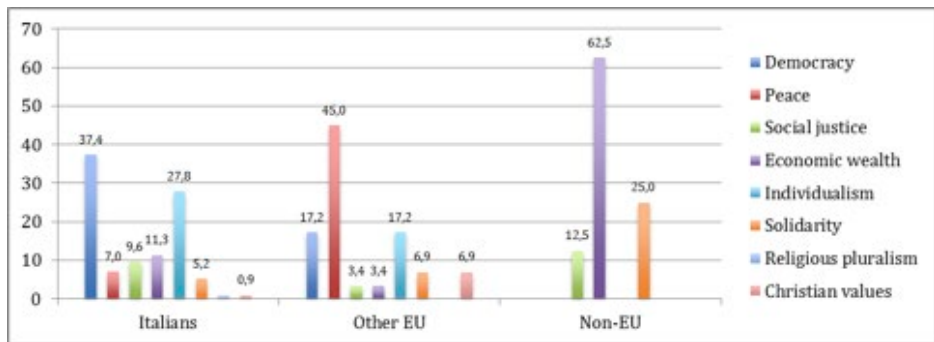


Figure 2 – *Most representative values for Europe*



Activists oppose a new set of values to the dominant culture, based on commons:

Commons are our values. Natural, social, digital commons and public services, land, food, water, energy but also social rights, education, knowledge. We must fight for the expansion of commons and the blocking of privatization and profit driven public infrastructures (man, 37 years old, Swedish, NGO worker).

Common goods are the means they consider able to strengthen social bonds and ‘feeling a community’, against individualism and neoliberalism. According to them, austerity policies adopted by European national governments increased privatization and commodification of goods, eroding democracy, because commons are ‘essential goods for satisfying social needs’. By rethinking the relationship between democracy, liberty and community, they propose an alternative paradigm to capitalism, funded on self-management of resources by local communities.

They tell us that the privatization of our commons is a way out of debts. However, we know that the truth is vice versa: privatization is actually one of the reasons for the public debt [...]. As long as we remain within the discourse of money, we remain within their finance driven logic. A logic that is monetizing everything, commodifying nature and the commons and by selling them off they are cutting the possibilities of political influence; they are destroying democracy bit by bit [...]. Defending our commons and developing alternatives is jumping out into a new logic based on mutuality, social relations, collaboration and participatory processes. It opens up many possibilities for all forms of activities from below at local levels and so many citizens can take up actions wherever they are (ESF report, Florence, November 2012).

### *Inequalities and differences: New demands of redistribution*

The non-correspondence between material inequality – measured, for example, using the Gini coefficient – and the perception of inequality by social actors, reminds us of the importance of the world of representations, beliefs, values and political traditions (Dubet 2006 and 2009) to understand the forms of legitimation of inequality and allow us to explain the differences between activists from different nationalities in our sample. Although 98.3% of the activists states that there are too much inequalities among European citizens, 25 per cent of Non-Europeans denies the presence of inequalities in Europe.

Asked in which sectors Europeans are more unequal, the sample points out first income and labour market (67.6%), then welfare systems and education (17.9%) and rights and equal opportunities (14.5%) as the issues which influence inequalities most.

72% of the Italians focus on inequalities in the labour market (Figure 3). The condition of social disqualification which characterizes many young and adult Italians, middle class and well educated represented in the sample, related to their work condition, that make them more at risk of losing social provisions and citizenship rights, is highlighted in our results. These data show

the awareness of activists that labour market opportunities are unequally distributed not only among Europeans, but also within national societies and between sub-groups.

Figure 3 – *Inequalities in Europe*

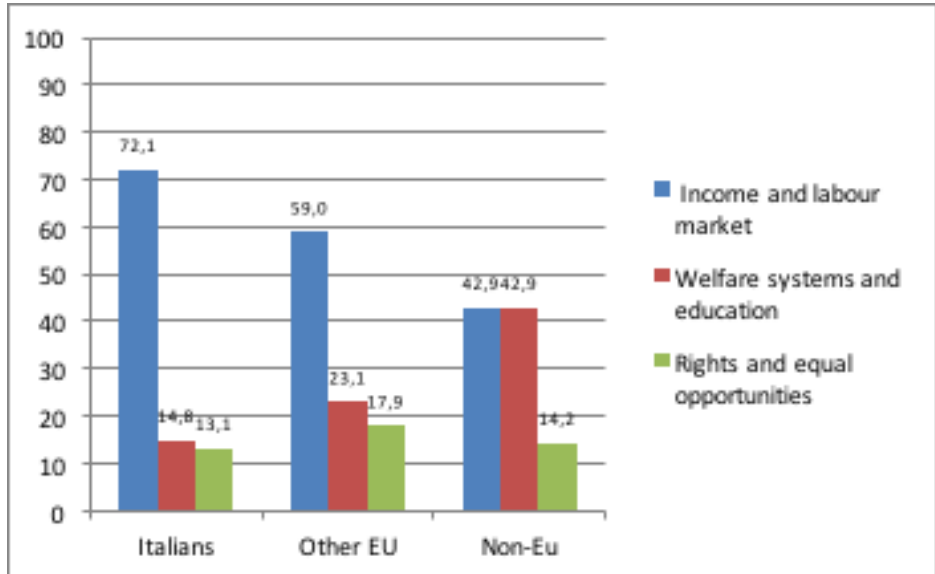
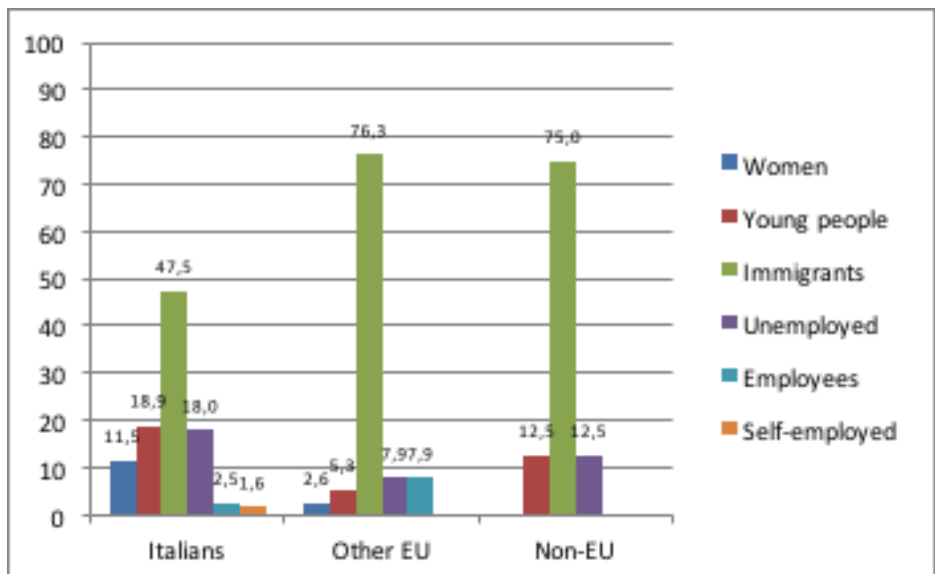


Figure 4 – *Disadvantaged groups*





This result is confirmed by data on the perception of disadvantaged groups. Among those who are affected by inequalities, respondents consider the most disadvantaged group mainly immigrants (54.1%), followed by unemployed (15.9%), young people (19.5%), and women (9.2%). The distribution by nationality highlights that other categories of “disadvantaged” obtain high percentages among the Italian activists, in particular women, young and unemployed people (Figure 4). The failure of redistributive policies and weaknesses of the welfare state, which are also one of the cause of the persistent weigh of gender roles, make Italy a society which maintains relatively high levels of inequality among citizens.

European citizens are unequal in terms of public assistance, healthcare and education. I think that these are included under the term *rights*. Welfare cuts are making all of us disadvantaged, also public and private employees (woman, 31 years old, Italian, PhD student).

Also for migrants, their inequality status is associated with their precarious position in the labour market. Migrants tend to be perceived as most likely to be involved in high job instability, vulnerability and disempowerment due to a lack of legal protection and limited social benefits. Activists also assume that as a consequence of austerity policies conducted in each national framework, some parties take advantage of the widespread sense of uncertainty and answer to social suffering with xenophobia and marginalization of migrants and minorities, fostering nationalism and attacking people’s solidarity.

Human rights and workers’ rights are kept together and the full respect and implementation of international conventions on human rights of migrant workers is asked. ‘Another Europe’ is necessarily an open and inclusive Europe able to be responsible towards ‘the people of the world’, starting from the Mediterranean area:

We can’t exit the crisis unless we build a Mediterranean space of peace and justice. The *Fortress Europe* paradigm is no longer tenable. European policy incoherences are part of the problem, and not a problem apart (ESF report, Florence, November 2012).

When asked about the causes of inequalities, 64.6% of the sample attributes responsibility to the ‘market dynamics, neoliberal policies and labour market flexibility’; 24.8% of them accuses the ‘national states policies of welfare and public spending cuts’; 7.4% mentions ‘globalisation’ and only 3.2% gives direct responsibility to the EU.

Neoliberal policies, as the principal cause of growing inequalities, are not simply attributed to globalisation, but to governments' responsibilities. Globalisation is not the cause of inequality, but it has to be democratized changing its emphasis towards rights and inclusive citizenship. 'Globalization of social rights' is what they propose as solution to poverty, unemployment and unequal distribution of resources.

What is under discussion [...] is the failure of an economic model based on public and private indebtedness that has dismantled welfare state and economic and social rights for the benefits of private investors and markets [...] worsening living conditions of people and workers (ESF report, Florence, November 2012).

The decisions by economic and political elites of imposing austerity and weakening labour laws and rights are considered as non-democratic and dangerous:

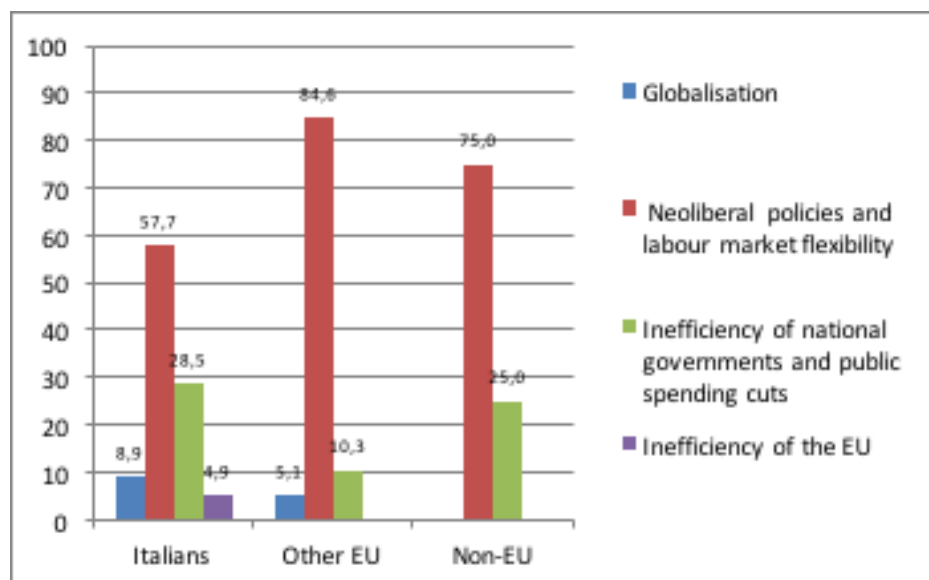
In the sovereign debt crisis will be consuming an escape from democracy, which empties national representative institutions without creating a supranational democracy (ESF report, Florence, November 2012).

They also denounce the little opportunity by people to exercise their citizenship's political rights and articulate their priorities and alternatives at national and European level:

Citizens are almost entirely excluded from having a say in the current debate about economic and political crisis [...]. On the one hand citizens are given the option of supporting deeper integration of the EU based on competition, deregulation and liberalization with no increase in democracy [...]. On the other hand, there are right-wing populists calling for a strengthening of the nation state [...]. We need to open up a third space [...] and struggle for the construction of another Europe where citizens [...] return to have a say over their collective future [...]. Now is time for solidarity across borders and sectors, to be the force to create real democracy and social justice (ESF report, Florence, November 2012).

Nevertheless 28.5% of Italians accuses the national government (Figure 5), underling their incapacity to control and steer the market and criticizing their deficits of democratic accountability. National representative democracies are considered powerless and inadequate to control global processes.

Asked about the relationship between nation states and the EU, 41.6% of activists declares that national interests are better preserved in the common

Figure 5 – *Causes of inequalities*

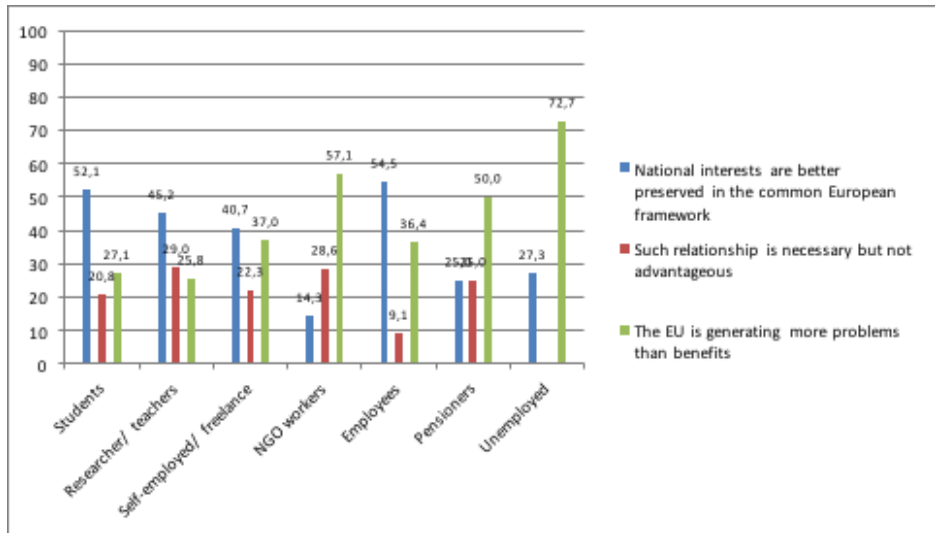
European framework, 21.7% considers that such relationship is necessary but not advantageous and 36.6% declares that the EU is generating more problems than benefits.

The EU is an important opportunity, but if they continue to base discussion on money and economy, Europe is destined to fail! (woman, 26 years old, Italian, journalist).

As counterbalance of the low trust in national institutions, trust in the EU is higher among the Italian sample. NGO workers, pensioners and unemployed people are those who criticize more the role of the EU (Figure 6). On the contrary, Italian knowledge workers (students, researchers and teachers) consider the EU as a resource and an opportunity. These categories, who are strongly hit by national and local public spending cuts and precarious forms of employment, are among those who take more advantage of the European citizenship's right of mobility, living and working in other European countries (Scalise 2014). The crisis increases the opportunity gap that divides Southern and Northern Europe. Those who reap the opportunities afforded by freedom of movement across an enlarged job market are more and more high skilled people of the countries where the recession is deeper and the economic system is not able to employ them. Re-activating the migratory channels between South and North, they move to countries with more dynamic economies.

Such dynamics increase the divide between central countries with strong and competitive economies and peripheral countries, which are more and more marginalised (Franzoni *et al.* 2012).

Figure 6 – *The relationship between nation states and the EU*



Participants share the principle that society's institutions must counter the tendency to aggregate wealth and power in the hands of few by mandating downward redistribution of wealth. 56.1% of the sample declare that the EU doesn't help in re-balancing territorial economic differences, among the richest areas and the less developed ones, explaining that different citizenships prevail in diverse places: in some areas there is an inclusive citizenship, in other places citizens are excluded from rights. The geographical dimension of inequality which characterizes Italy and the uncertainty which affects some professional categories emerge again on this question: 68% of activists coming from the South of Italy and the majority of unemployed (72%), retired people (99%) and self-employed (60%) denounce the ineffectiveness of the EU on the reduction of inequality between wealthy regions and less developed ones. The growing perception of 'two Italies' confirms that the idea of the division between few wealthy and a majority of disadvantaged people living in the South is more and more spread in Italy, and the EU is seen as responsible for those growing territorial disparities in living conditions. Nevertheless, the EU is not rejected as level of governance and it is the central actor to whom some new identity groups and civil society organizations address their claims for recognition.

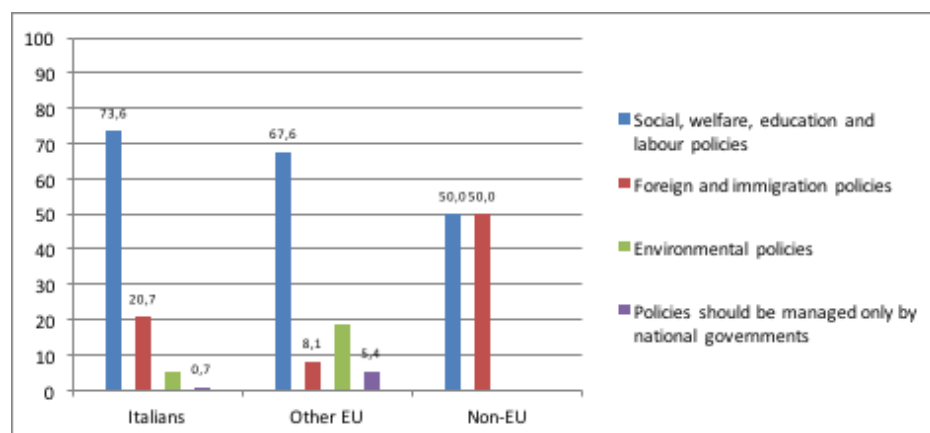
Asked about the effects of EU integration, 40.4% of students, 50% of researchers and teachers and 54.5% of employees highlight the positive aspects of facilitating people mobility, increasing cultural exchanges, ensuring peace and increasing economic growth; other activists, especially belonging to groups hit by social spending cuts (72.7% of unemployed, 75% of retired people, 40% of NGO workers) believe that it has worsened the quality of life, reduced job chances, closed borders keeping out immigrants and reduced Nation-state's power.

All of them oppose to the current European order, criticize EU policies and ask for a 'just Europe' that preserve rights and social protection, the quality of environment, respect for diversity and the right of self-determination, allowing people to decide upon their futures democratically.

The EU contributed to increasing the economic growth but not the quality of life! I would like the EU intervene more on immigration and environmental issues, but how? In which way? Neoliberal? (man, 58 years old, German, teacher).

A strong claim for a European intervention on redistribution and requests for social citizenship are at the core of the movements' calls for action. This is confirmed by the sample's reply to the questions on which issues the EU should intervene more: 'social, welfare, education and labour policies' is the first answer (71.3%), followed by 'foreign and immigration policies' (19.3%) and 'environmental policies' (7.6%). Social issues score high percentages among Italians, while non-EU activists focus on migration and foreign policies.

Figure 7 – On which issues should the EU intervene more?

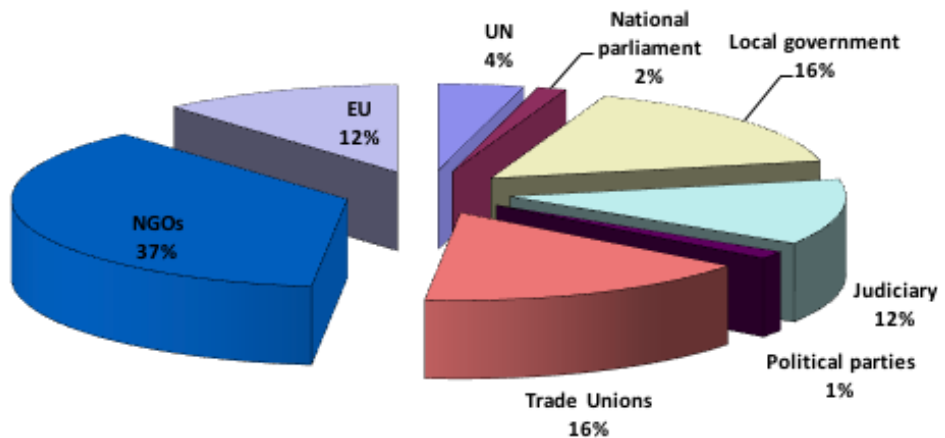


The most important specific claims concern an effective European social policy and the reinforcement of the welfare state.

Poverty, precariousness and inequalities are more and more weakening the social cohesion in the EU and putting under question the functioning of European democracies: «How can people living in poverty make their voices heard in polarised societies?» (ESF report, Florence, November 2012).

Activists show extremely low levels of trust in political institutions, as it was already emerged from other empirical studies carried on a similar topic (Della Porta 2009, European Observatory on Security 2013 and 2014), but express more confidence in the local institutions, trade unions, judiciary and in the EU (figure 8).

Figure 8 – *Which institution or international organization do you trust more?*



Municipalities and the regional levels are considered the most important dimensions for civil society organisations. It is the space where everyday activities take shape, where they can interact with local institutions and «people can participate in decisions concerning the territories in which they live» (ESF report, Florence, November 2012).

Against the mechanism of the concentration of decision-making powers, activists propose a «constitutional process from below to build a democratic pact of citizenship» and affirm the right to decide on public choice collectively at all territorial levels. The alternative model to the «constitutional process from the bottom» is a new logic based on mutually social relations and participatory processes from below at local levels.

*Reconstructing social citizenship: New impulses to the theoretical reflection on 'social citizenship'*

During the ESF interesting cases of 'reconstructing citizenship' by initiatives promoted by civil society's organizations have been shared. By way of example, through the coordination between local and transnational organizations, an international campaign of solidarity to Greek people have been launched and various activities of social solidarity in different fields, have been developed<sup>5</sup>.

In the sector of health, where radical cuts of the expenses undermined the quality and sufficiency of health services in Greece, while the imposition of fees for accessing caused the exclusion of hundreds of thousands of people, a network of social clinics and pharmacies have been set up by volunteers for serving uninsured and unemployed people.

To cover eating needs, a series of practices have been developed like the social kitchens for food distribution to homeless, unemployed, people in need and workers on strike, and social grocery shops which connect directly producers of agricultural products and consumers in urban areas.

Forms of solidarity economy like free share bazaars and direct moneyless exchange of services have been also developed, and co-operatives of unemployed women and social enterprises have been established. Solidarity lessons and social evening classes for educational support of children coming from families in need and free legal support around labour issues, pensions, and taxation have been organized.

Such examples of a tendency of re-establish, at local level, social citizenship, and to intervene through citizens practices for covering needs which should be guaranteed by social citizenship come also from Italy. Emergency, the Italian NGO which usually provides free medical and surgical treatment to victims of landmines and poverty in war zones, has decided in the last years to set up clinics also in Italy to guarantee timely free medical assistance in areas with a strong immigrant presence, such as agricultural areas, camps of nomads or refugees. After the onset of the crisis, more and more residents in need, unemployed, homeless, precarious people and pensioners have become their patients, proving the lack of capabilities to access the health system, as a result of a "truncated" citizenship.

Our study shows the role of individual and collective social actors, associations and organizations, as a field of practice for the reconstruction of networks of solidarity, reciprocity and social dialogue that does not replace the social citizenship, but certainly, it is an important prerequisite. They

<sup>5</sup> For more information see <[www.solidarity4all.gr](http://www.solidarity4all.gr)>.

show that the principles of solidarity and social justice are still mechanisms that regulate social relations and they are socially produced, in the form of assumption of responsibility towards others and willingness to redistribute resources. The corresponding social practices can constitute forms of resistance but also social innovation, creating a barrier to social disintegration. However, to restore the function of reduction of inequalities to the social citizenship, it is required reconnecting market activities with democratic participation, and the reference to a political center that is able to guarantee it legally and give it effectiveness. In the current context, in which the complexity is given by the multiplicity of social structures, cultures, levels of governance, it is important to understand what social subjects can mobilize to claim social citizenship. This is a starting point also to see which political centers are identified as entitled to adjust the social question, both as guarantors of entitlements and of redistribution of resources.

The main points to be considered in order to reformulate the concept of social citizenship are the following:

a) Social inequalities are still interpreted by social actors in relation to the capitalist economic system and as a result of the lack of a barrier to the market regulations and its penetration into the world of life. Social citizenship is still seen as a tool that can limit this by strengthening the capabilities of citizens. Solidarity, redistribution and principles of social justice are incentives to forms of civic participation based on the social bond and, at the same time, strengthening it. Many social practices of solidarity, involving in various ways different actors and social institutions, are a response to the weakening of the effectiveness of the rights of citizenship for many categories of people. Inequalities and lack of effective redistributive policies exclude from the area of citizenship those who, formally, are citizens with full rights. These practices not only serve to compensate a lack of resources that do not allow citizens to enjoy their rights: they are also a social factor in the revitalization of the social fabric.

b) The area of inequality cannot be brought back, as in the past, to some internal homogeneity in terms of class. Individual situations are different and involve different orientations, especially in the identification of a political center that is able to reconstruct the reference unit, able to work through the guarantee of rights and the redistribution according to criteria of social justice. This last point is particularly controversial: some categories, such as people working in the field of knowledge, experience as an opportunity the rights under European citizenship. In this case, although critical towards the EU, they identify it as the institutional actor still to put trust and above all as a political center more able than others to intervene in social policies. Other categories of people living in the poorest areas, less educated, unemployed or



retired, are also the least likely to consider or even to imagine the EU as an opportunity. These people hardly grasp opportunities of the European citizenship as a result of the material conditions of life and work, and which are the most tangible consequences of the lack of a social policy at European level in the face of European constraints that force nation states and municipalities to cut resources and adopt austerity measures.

c) The principles of social justice and redistribution are no more reframed referring only to national levels. The local and European levels, considered in a transnational framework, are the most mentioned as strategic for the creation of social bonds and solidarity, and, above all, for the democratization of social relations. Social citizenship is effective in the practices of citizenship and in the initiative of civil society; the latter, in turn, needs democratic and political institutions. The so-called democratic deficit of the EU, is now linked to the lack of a sustainable social citizenship at the European level. New values emerge from our study that, in addition to re-establish democracy on new rules, it would give way to rebuild social citizenship according to new principles of social justice, taking into account the qualitative differences emerging within the excluded categories and the multiplicity of borders, typical of contemporary European societies, not related to national homogeneity. Emblematic examples are the reference to the common goods, as well as migrants as the main target to be included, which lead to a new economic and at the same time political ethics, enabling differences to come into dialogue and to cross territorial and symbols borders.

## References

- Baglioni L.G. (2009), *Sociologia della cittadinanza*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Bauböck R., Guiraudon V. (2009), *Introduction: realignments of citizenship*, in «Citizenship studies», 13 (5): 439-450.
- Bauman, Z. (2000), *Liquid modernity*, Polity Press, Cambridge.
- Beck U. (2007), *Beyond class and nation: reframing social inequalities in a globalizing world*, in «The British Journal of Sociology», 58 (4): 679-705.
- Bellamy R. (2004), *Introduction: The making of modern citizenship*, in R. Bellamy, D. Castiglione and E. Santoro (eds.), *Lineages of European Citizenship. Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States*, Palgrave, London.
- Bifulco L. (2014), *Citizenship and governance at a time of territorialization: The Italian local welfare between innovation and fragmentation*, in «European Urban and Regional Studies», 1-17.
- Caporaso J.A. and Tarrow S. (2008), *Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the Transnational Embedding of Markets*, in «International Organization», 63 (4): 593-620.

- Crouch C. (1999), *Social Change in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Crouch C. (2004), *Post-Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Dahrendorf R. (1988), *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, Weidenfeld & Nicholson, New York.
- Delanty G. (2000), *Citizenship in a Global Age*, Open University Press, Buckingham.
- Delanty G. (2008), *Fear of Others: Social Exclusion and the European Crisis of Solidarity*, in «Social Policy and Administration», 42 (6): 676-690.
- Della Porta D., Andretta M., Mosca L. and Reiter H. (2006), *Globalisation from below. Transnational activists and protest networks*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Della Porta D. (2009), *Another Europe. Conceptions and practices of democracy in the European social forums*, Routledge, London.
- Della Porta D. and Andretta M. (2013), *Protesting for justice and democracy: Italian indignados?*, in «Contemporary Italian Politics», 5 (1): 23-37.
- Dubet F. (2006), *Injustices*, Seuil, Paris.
- Dubet F. (2009), *Le travail des sociétés*, Seuil, Paris.
- Eder K. and Giesen B. (2001), *European Citizenship: National Legacies and Transnational Projects*, Oxford University Press, Oxford.
- Eurofound (2013), *Impact of the crisis on working conditions in Europe*, <[http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_files/docs/ewco/tn1212025s/tn1212025s.pdf](http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/docs/ewco/tn1212025s/tn1212025s.pdf)>.
- Faist T. (2000), *Social citizenship in the European Union: nested membership*, in «Journal of Common Market Studies», 39 (1): 37-58.
- Ferrera M. (2005), *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford..
- Franzoni C., Scellerato G. and Stephan P. (2012), *Foreign Born Scientists: Mobility Patterns for Sixteen Countries*, in «Nature Biotechnology», 30 (12): 1250-1253.
- Giddens A. (2007), *Europe in the Global Age*, Polity Press, Cambridge.
- Habermas, J. (1999), *The Postnational Constellation: Political Essays*, Cambridge: Polity Press.
- Hall S. and Held D. (1989), *Left and Rights*, in «Marxism Today», June: 16-23.
- Heise A. and Lierse H (2011), *Budget Consolidation and the European Social Model*, Friedrich Herbert Stiftung, Berlin.
- Istat (2014), *Lavoro e conciliazione dei tempi di vita*, Rapporto Bes, <[http://www.istat.it/it/files/2014/06/03\\_Lavoro-conciliazione-tempi-vita-Bes2014.pdf](http://www.istat.it/it/files/2014/06/03_Lavoro-conciliazione-tempi-vita-Bes2014.pdf)>.
- Joumard I., Pisu M. and Bloch D. (2012), *Tackling income inequality: The role of taxes and transfers*, in «OECD Journal Economic Studies», published online first, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_studies-2012-5k95xd6l65lt](http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2012-5k95xd6l65lt).
- Kivisto P. and Faist T. (2007), *Citizenship. Discourse, Theory and Transnational Prospects*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Kohli M. (2000), *The battlegrounds of European identity*, in «European Societies», 2 (2): 213-137.
- Leonardi L. (2001), *La dimensione sociale della globalizzazione*, Carocci, Roma.
- Leonardi L. (2004), *La globalizzazione sociale aiuta a capire i nuovi movimenti? Una proposta di analisi*, in Della Porta D. and Mosca L. (eds.), *Globalizzazione e movimenti sociali*, Manifestolibri, Roma.

- Leonardi L. (2011), *Changes in the We-I Balance and the Formation of a European Identity in the Light of Norbert Elias's Theories*, in «Cambio», 2: 168-175.
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mezzadra S. (2002), *Introduzione*, in Marshall T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari.
- Neilson B. and Rossiter N. (2008), *Precarity as a Political Concept, or, Fordism as Exception*, in «Theory, Culture & Society», 25: 51-72.
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, <<http://www.oecd.org/italy/49177743.pdf>>.
- OECD (2014), *Employment Outlook*, <<http://www.oecd.org/els/emp/oecdemploymentoutlook.htm>>.
- Offe C. (1993), *Politica sociale, solidarietà e stato nazionale*, in Ferrera M. (ed.), *Stato sociale e mercato*, Fondazione Agnelli, Torino.
- Olsen E.D.H. (2012), *Transnational citizenship in the European Union*, Continuum International Publishing Group, London.
- Osservatorio Europeo sulla sicurezza (2013), *Tutte le insicurezze degli Italiani. Rapporto annuale*, <<http://www.osservatorio.it/download/Tutte%20le%20insicurezze%20degli%20italiani%20-%20VIRRAPPORTO%202012.pdf>>.
- Osservatorio Europeo sulla sicurezza (2014), *La grande incertezza. Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa*, <<http://www.fondazioneunipolis.org/wp-content/uploads/2014/02/Rapporto-sulla-sicurezza-e-linsicurezza-sociale-in-Italia-e-in-Europa.pdf>>.
- Paugam S. (2005), *Les formes élémentaires de la pauvreté*, PUF, Paris.
- Polany, K. (1957), *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston.
- Ross G. (1995), *Assessing the Delors Era in Social Policy*, in Leibfried S. and Pierson P. (eds.), *European social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Brookings Institution, Washington.
- Salverda W. (ed.) (2011), *Inequalities' Impacts. GINI State of the Art Review 1*, <[http://www.gini-research.org/system/uploads/253/original/GINI\\_State-of-the-Art\\_review\\_1.pdf?1308916502](http://www.gini-research.org/system/uploads/253/original/GINI_State-of-the-Art_review_1.pdf?1308916502)>.
- Sangiovanni A. (2013), *Solidarity in the European Union*, in «Oxford Journal of Legal Studies», 33: 1-29.
- Saraceno C. (2015), *The fate of anti-poverty policies between austerity and Europe 2020 targets*, in *Stato e mercato*, 4: 29-52.
- Sassen S. (2002), *Towards post-national and denationalized citizenship*, in Isin E. and Turner B. (eds.), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, London.
- Scalise G. (2014), *Il valore aggiunto dell'esperienza di studio all'estero. Emigrare per formazione*, Fondazione Migrantes (a cura di), *Rapporto Italiani nel Mondo 2014*, Tau Editrice, Todi.
- Scharpf F. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Sen A. (2000), *Freedom, Rationality, and Social Choice: The Arrow Lectures and Other Essays*, Oxford University Press, Oxford.
- Soysal Y.N. (2012), *Citizenship, immigration, and the European social project: rights and obligations of individuality*, in «The British Journal of Sociology», 63 (1): 1-21.

- Standing G. (2014), *A Precariat Charter*, Bloomsbury Publishing, London.
- Streeck W. (2014), *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Versobooks, London.
- Therborn G. (2009), *Les sociétés d'Europe du XXe au XXI siècle*, Armand Colin, Paris.
- Touraine A. (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différent*, Fayard, Paris.
- Turner B.S. (ed.) (1993), *Citizenship and Social Theory*, Sage, London.
- Whelan C. (2011), *Poverty and deprivation in Europe*, Oxford University Press, Oxford.

# Friend or Foe? Attitudes Towards Immigration from Other European Union Countries

*Justyna Salamońska*

*Over the decades Europe has become a destination for different groups of migrants, including mobile citizens from the European Union Member States. At the same time European citizens have become more mobile with a growing number of cross-border practices connecting them to places and people abroad through migration, travel, social networks or consumption practices. The main contribution of this study is in analysing to what extent processes of Europeanization, at an individual and country level, matter for sentiments towards immigration. Data suggest that social globalization processes may produce a sense of threat, but individual transnationalism seems to provide a remedy against prejudice.*

## Introduction

European citizenship introduced with the Maastricht Treaty, brought with it the right to move freely and reside anywhere in the EU. Recently we observed how intra-EU migration has become a choice for many Central and Eastern Europeans following the EU accession, or Western Europeans who escape the recession-ridden Member States. And although intra-EU migration remains an experience taken up by only a minority of Europeans, European citizens increasingly cross the borders in other ways when travelling, consuming or connecting to others based abroad. This paper<sup>1</sup> will address the question of whether these individual exchanges and interactions matter for how Europeans feel about immigration originating from other EU Member States. Or, is it only a sense of threat that drives the attitudes towards immigrants during the economic crisis?

<sup>1</sup> I would like to gratefully acknowledge generous funding from EUROLAB (GESIS). Many thanks go to the GESIS colleagues who took time to discuss this research during my EUROLAB stay and 2015 Eurobarometer Symposium in Cologne, in particular Martin Fritz, Andrea Meckel, Ingvill C. Mochmann, Meinhard Moschner, Markus Quandt, Pascal Siegers and Malina Voicu.

Empirically, the academic debate about attitudes towards immigration and immigrants, with some exceptions (Ceobanu and Escandell 2008, Kaya and Karakoç 2012, Meuleman *et al.* 2009), has been developed within Western migration receiving contexts. Research on Western destinations largely examined attitudes towards immigration coming from non-Western origin countries, because this particular group was considered the most problematic for shaping outgroup attitudes. Theoretically, the studies were predominantly to be found in the framework of group threat or intergroup contact theories. These related, respectively, to the threat posed by foreigners and the ways in which negative attitudes can be reduced. Increasingly working with cross-national datasets, these studies enhanced our understanding of how outgroup sentiments are determined on the micro and macro level.

This paper will add to these literatures on the empirical and theoretical fronts. Firstly, there has been little research on attitudes towards migration from within the Western world, including intra-EU immigration. This paper will address this gap as it will examine attitudes towards immigration from within the EU, immigration which is usually considered to be rather 'unproblematic'. This is a valid research topic considering how, in recent decades, the numbers of Europeans on the move rose, due particularly to the new accessions of 2004 and 2007, and growing east to west mobility. More recently, due to the persistent economic recession in the EU, mobility levels from some of the crisis struck economies were on the rise (Recchi and Salamońska 2015). These two different waves of intra-EU migration greatly interested the public. In 2005 the 'Polish plumber' became a dark character in the debate preceding the EU Constitution referendum in France. He came to symbolise the threat of cheap Eastern European labour to Western Europe's working classes. Fuelled by these fears the French rejected the EU Constitution in May 2005. Now, with the economic crisis persisting in Europe, similar sentiments have become important across the English Channel. UKIP, standing strongly against European immigration, has implications for the general debate on immigration in the UK.

Secondly, theoretically this paper will contribute to developing the literature on attitudes towards immigrants with the adaptation of the intergroup contact theory in the European context. Europeans are free to travel without visas and also without passports within the Schengen area. They are encouraged to study abroad, supported by the Erasmus programme. While shopping online within the EU they are free from custom duties. Europeans also increasingly engage in interactions with residents based in other EU Member States. Thus currently we observe a plethora of cross-border exchanges on an individual level (Salamońska *et al.* 2013), which can be interpreted as a form of generalised contact with the other, which reduces the sense of threat posed by

immigration from other EU Member States. This paper will thus ask whether European cross-border practices result in more positive sentiments to immigration originating from other EU member states.

The paper aims to look, too, at attitudinal determinants on the micro and macro levels. The article builds on two main sets of theories typically applied to research on attitudes: group threat and intergroup contact theory which are outlined in the next section. In particular, the analysis extends our understanding of the intergroup contact framework in the European context. The use of Eurobarometer data and methods applied are outlined in the following section. Descriptive results are presented, followed by results and discussion of multilevel logistic modelling. Concluding remarks outline the limitations of this study and sketch some directions for future research.

### *Theoretical framework*

Attitudes towards immigration and immigrants were of interest to academics as far back as the 1950s, when some of the most influential theoretical frameworks in this field were developed (Allport 1954, Blalock 1967, Blumer 1958). These early conceptualisations provided starting points to studies of prejudice stemming from individual characteristics, experiences and relations with the outgroup. At the time due to the unavailability of comparative cross-national data on perceived threats to in-group interests and privileges macro perspective (as opposed to individual ones) remained under-researched. It was only in the late 1980s that items regarding outgroup attitudes were introduced to cross-national surveys: these were initiated at that time, with first Eurobarometer, and then the International Social Survey Programme, the European Values Survey and the European Social Survey, among others. These all provided more measurement items and a better understanding of how attitudes are shaped in a cross-national context. In 1995 Quillian published a paper which for the first time provided a systematic cross-country comparison of prejudice in response to perceived group threats. Quillian tested group threat theory hypothesising that economic situation and size of outgroup relative to the in-group are the two determinants of a perceived threat at the country level. Much of the literature on attitudes towards immigrants and immigration followed the Quillian's tests of group threat theory explaining how negative attitudes stem from the perceived threat of an economic or cultural nature. In addition, numerous authors tested frameworks proposed by Allport (1954) pointing to how social interactions with immigrants may reduce negative sentiments towards outgroup members. The following subsections examine in more detail the two strands of work in the context of attitudes towards intra-European migration.

### *Why attitudes towards immigration and immigrants tend to be negative? Group threat theory*

Group threat theory posits that negative attitudes towards outgroups are a function of competition over resources which leads to other groups feeling threatened (Blalock 1967). The object of the threat may be different, as group competition may be experienced in relation to access to material resources: these include jobs and well paid employment, but also services such as housing and the health system. A threat can also be experienced in relation to power and status. Threats are experienced at different levels. On the micro level, people may feel that their individual position, status, etc. are at risk. On the macro level, individual may experience a sense of threat directed at the group position, status and prerogatives, which may be endangered by the presence of an outgroup (Blumer 1958).

Group threat theory does not assume that the threat actually exists: it may just be perceived to exist. Bobo highlights «subjectively appreciated threat and challenges to group status» (Bobo 1983: 1196). This considerably expands our understanding, as we have to take into account not only individuals' situation but the perception of their situation.

According to group threat framework vulnerable individuals are most prone to express negative attitudes towards immigration. This includes the disadvantaged who are deprived, in material terms, but also those who assess their (or their ingroup's) material situation as negative. This leads to the formulation of the hypothesis 1A proposing that negative feelings towards EU immigration are more likely among more vulnerable groups: the unemployed, persons negatively assessing their individual and country economic situation, the less educated).

As Sides and Citrin point out (2007), beyond the threat to material well-being, immigration may increase a sense of threat in relation to values and identities. Nation building has long been constructed as *us* against a real or imagined *them*. This is why immigrants and immigration may be perceived as a threat to cultural, ethnic or, indeed, the national homogeneity of a given society. This sense of threat may lead to hostility towards the outgroup. In line with reading the threat theory with regards to values and culture, individuals with strong national attachments should feel more challenged by outsiders. Outsiders threaten their values, but also more broadly the homogeneity of a whole society, leading to more negative feelings about outsiders (hypothesis 1B).

Literature has also examined macro factors that contribute to more negative feelings towards immigrants and immigration. As Meuleman *et al.* (2009) highlight, the group threat on the macro level has been operationalised



through measures such as the economic conditions, including GDP level and unemployment, and the size of foreign population. Regarding the economic conditions literature has stressed how when the economic context is unfavourable resources are scarcer, and thus competition between in- and out-group becomes more pronounced during economic crises. This is a very relevant point for the analysis of attitudes which are reported during the prolonged crises affecting Europe. As the recession persists, competition over resources, like jobs, between the natives and immigrants may become more pronounced resulting in more negative attitudes (Gang *et al.* 2013). Curiously, not all existing research corroborates the hypothesis of unemployment being positively related to an increased sense of threat, with some studies finding that unemployment has no effect or, surprisingly, even negative effects (Markaki and Longhi 2013, Rustenbach 2010).

The size of the foreign population is another indicator which has been extensively examined as a determinant of outgroup feelings. According to the original conceptualisation by Blalock (1967) the larger the group the greater the perceived threat. However, the operationalisation of the outgroup differed by study. In the European context first comparative study of attitudes by Quillian (1995) included the size of national groups coming from outside the European Economic Community as an explanatory variable. The analyses measuring the impact of outgroup size largely followed this approach, including the size of community in terms of foreign citizens coming from non-Western countries. In turn Schneider (2008), in order to measure outgroup size, used a number of people with a different country of birth than the country of residence. She claimed this was a more comparable criterion.

Importantly, and as rightly pointed out by Schneider, a larger outgroup size does not necessarily have to increase the sense of threat. With more people coming from other countries there is presumably more possibilities of contact between in- and outgroups, which according to the contact theory, should lead to a reduction in negative sentiments (as originally outlined by Allport 1954). Based on the literature reviewed above, it is thought that a negative assessment of EU immigration is more likely in countries where economic competition is more pronounced; in other terms, countries where GDP is lower, unemployment higher, and the EU migrant share higher (hypothesis 1C).

As outlined earlier, it is not only the economic situation of individuals that matters, be they good or bad, but also the way in which individuals perceive economic situation of their states. This is why analyses need to include a hypothesis referring to individual subjective assessments in different economic contexts. It is thus expected that negative sentiments will be more pronounced among individuals concerned about the economic situation in vulnerable contexts (hypothesis 1D).

While the above section examined the micro and macro factors that contribute to a growing sense of threat among the natives, the following part will inspect the way in which positive attitudes are shaped on the individual and country levels.

### *How can negative sentiments be reduced? Intergroup contact theory*

While group threat theory endeavours to explain where hostility towards immigration comes from, contact theory seeks to understand how this threat sentiment can be reduced. Contact theory outlines how interactions of in-group members with the 'other' can make sentiments towards foreign nationals more positive. In fact, much of the literature followed this line of research linking face-to-face interactions with foreigners at workplaces, schools and in the neighbourhoods.

Existing studies describe how contact between the in- and outgroup can be of different quality (positive/negative), quantity and facilitating context (or lack of it). According to Allport (1954) a distinction can usefully be made between casual, impersonal versus sustained, personal contact and it is the latter that should have the most effect on sentiments.

However, this paper argues that the European context gives opportunities for different kinds of exchanges with fellow Europeans. European citizenship, introduced with the Maastricht Treaty and strengthened with the Lisbon Treaty (Maas 2007), is a tool for creating a European people. European citizens are free to move within the EU in search of work, but also for education, self-development, to follow family or 'just because' (Recchi and Favell 2009, Krings *et al.* 2013). Travel is becoming easier and easier, especially in the passport free Schengen area and there is one currency in the Eurozone, also, facilitating movement. Europeans also travel virtually with most now accessing Internet on a daily basis. Social networks of Europeans often cross the nation state borders (Mau 2010). In addition, consumption practices cross borders as well, with more common online shopping or second property purchase among the wealthier (Wickham 2007). In all these forms, social transnationalism in Europe is argued to be a form of contact with the 'other' which is not only important *per se*, but because it has attitudinal consequences.

Exchanges across borders have been argued to work as learning and trust building processes (Deutsch *et al.* 1957). Data from Germany illustrates how engagement in cross-border practices and transnational networks of family and friends result in more cosmopolitan attitudes (Mau *et al.* 2008). Similarly, in Europe greater transnationalism on the individual level results in less Euroscepticism (Kuhn 2015). Based on contact theory and social transnational-

ism literature a larger volume of cross-border practices at the individual level should positively affect outgroup sentiments (hypothesis 2A).

Similarly, on the country level Mewes and Mau (2013) distinguish between different consequences of the globalization processes which can work as a unifying force or which can lead to divisions. In the former case the civilizing effects of globalization are realised through higher volume of transnational connectivity, which is argued to have a transformative effect on attitudes. Thus we can distinguish between contexts which provide more opportunities for generalised contact with *others* due to more developed social globalisation processes that increase the exposure of residents to otherness<sup>2</sup>. Globalization introduces previously unknown cultures to one another, which results in more interaction and more tolerance (Kaya and Karakoç 2012). Trust in outsiders is higher where the globalization (overall) is more pronounced (Norris and Inglehart 2009). Also the new cosmopolitanism literature sees globalization as a force spreading tolerance and respect of otherness (Beck 2000). Thus, it is expected that with an increase in social globalisation, people will tend to express more positive attitudes towards immigrants (hypothesis 2B).

While Mewes and Mau (2013) highlight how the effects of globalization are mediated by social positioning, this research builds on the fact that effects of social globalization processes are mediated by individual transnationalism. Globalization is not experienced in the same way by all. Rather it depends on individual engagement in processes of interconnectedness. Thus it is expected that for individuals who do not engage in cross-border practices globalization processes may be seen as a threat. This leads to more negative sentiments about immigration originating from other EU Member States (hypothesis 2C).

### *Data and method*

This study draws on the Eurobarometer dataset which is designed and coordinated by the European Commission, Directorate General for Communication (European Commission and European Parliament 2015). The survey was initiated in 1973 and since then its main themes have concerned European citizenship, addressing issues such as European enlargement, the concerns of Europeans on national and European level, health, culture, information tech-

<sup>2</sup> This unifying force refers to the effects of social globalization providing increased opportunities for contact between cultures. This stands against economic globalization which can also bring with it negative consequences like increased competition and thus anti-immigrant sentiment (Kaya and Karakoc 2012).

nology, etc. Among the topics covered by the Eurobarometer are sentiments towards immigrants and immigration, making it a commonly used dataset in the studies of attitudes towards the outgroup (Gang *et al.* 2013, Quillian 1995, Semyonov *et al.* 2006). Eurobarometer coverage includes the 28 European Union Member States, making it a particularly useful source of cross-national comparative data for academic research on attitudes. This paper adds to the literature employing Eurobarometer 82.3 (November 2014) for empirical analysis. Eurobarometer 82.3 collected 27,901 interviews with respondents resident in the 28 EU Member States with around 1,000 responses per country<sup>3</sup>. The interviews were conducted face-to-face in order to assure high quality data.

In order to grasp variability in attitudes not only between individuals, but also between countries (see also Bosker and Snijders 1999) the study utilised multilevel logistic regression model with mixed effects, incorporating micro and macro level factors. This was to account for attitudes towards intra-EU migration. The hypotheses tested two theoretical frameworks outlined in the previous section (see tab. 1).

Table 1 – *Hypotheses tested*

No.	Hypothesis
1A	Negative feelings towards EU immigration are more likely among more vulnerable groups (unemployed, persons negatively assessing their individual and country economic situation, the less educated).
1B	Individuals with strong national attachments should feel more challenged by outsiders leading to more negative feelings about immigration coming from other EU Member States.
1C	Negative feelings towards EU immigration are more likely in countries where economic competition is more pronounced, that is where the GDP is lower, unemployment higher, and the EU migrant share higher.
1D	Negative sentiments towards EU immigration should be more pronounced among individuals concerned about the economic situation in vulnerable contexts.
2A	High and medium volume of cross-border practices at the individual level is expected to positively affect outgroup sentiments.
2B	With an increase in social globalisation people are expected to express more positive attitudes towards the EU immigration.
2C	For individuals who do not engage in cross-border practices globalization processes may be seen as a threat, leading to more negative sentiments to the immigration originating from other EU Member States.

<sup>3</sup> In smaller countries (Cyprus, Luxembourg and Malta) 500 responses were collected.

Until very recently research on outgroup attitudes focused on immigration from non-Western origins. The Eurobarometer, for the first time, introduced the question pertaining to how intra-EU immigration is perceived by fellow Europeans. Thus the Eurobarometer is the only available data source to address the issue of attitudes towards migration from within the EU. The exact wording of the question was the following: «Please tell me whether the following statement evokes a positive or negative feeling for you: Immigration of people from other EU Member States». Possible answers included: very positive, fairly positive, fairly negative, very negative. The answers were dichotomised into 0 (fairly positive and very positive) and 1 (fairly negative and negative). The analysis focused on a sample of 26,145 persons declaring nationality of one of the 28 EU member states where they were interviewed.

In order to test the economic threat hypothesis the individual level explanatory variables included referred to the socio-economic status of respondents: their labour market situation, the subjective concerns about individual situations<sup>4</sup> and country situation<sup>5</sup>, social class and education. Moreover, a dummy regarding identification (strong national identification versus at least some form of European identity) was included to test the cultural threat hypothesis. On the country level GDP *per capita* (in PPP), unemployment level and EU-born share were included. As the economic situation may be experienced by individuals with some time lag, the macro variables referred to 2013.

However the real added value of this research lies in testing the adaptation of the contact theory framework in the context of European citizenship. Regarding contact theory, individual level variables measuring contact with the other were derived from the transnationalism index in Eurobarometer. The index variable combined information from five variables referring to individual level cross-border practices in Europe: if a person visited another EU country; read a book, newspaper or magazine in a language other than mother tongue; socialised with people from another EU country; watched TV programmes in a language other than mother tongue; and used the Internet in order to purchase a product or a service from another EU country. The more transnational activities a person engaged in, the higher the score on the transnationalism index. The index was transformed into dummies, referring to high and medium levels of transnationalism, leaving the low transnational group (which was constituted by majority of the sample) as a reference category. At the country level contact the other was measured by the KOF social

<sup>4</sup> It was a dummy variable consisting of two variables: subjective concern about personal job situation and financial situation of the household.

<sup>5</sup> It was a dummy variable consisting of two variables: subjective concern about the situation of national economy and employment situation in the country.

globalization index, taking the most recent scoring of each country (2012). KOF social globalization index is built up taking into account a number of factors: data on personal contact, on information flows and cultural proximity<sup>6</sup>. Social globalization, along economic and political ones, are three dimensions of the KOF index measuring the degree of globalization (Dreher 2006). KOF annual data are available for 207 countries for 1970 to 2012.

Additionally, analysis controlled for a number of individual level characteristics, commonly covered in attitudinal research, including gender, age, subjective positioning on a left-right scale and city dwelling.

### *Descriptive results*

Descriptive results point to cross-country variation in the attitudes to intra-EU immigration earlier documented with studies of attitudes towards non-Western immigrants and immigration. The range of attitudes towards the EU immigration is very diverse. The most welcoming was Sweden (where only one in six respondents declares fairly or very negative attitudes); the least welcoming was Latvia (with two thirds declaring negative sentiments). Two other Northern European countries, Finland and Denmark, seem to be welcoming to fellow EU citizens. Luxembourg, with a traditional multilingual mix, is also among destinations which remain positive about immigration originating from within the EU. Among new EU Member States Poland and Romania, recent net senders of their nationals towards Western Europe, are most positive towards the EU immigration. At the other extreme, a majority of respondents in some of the new member states – Hungary, Slovakia, Cyprus and Czech and Latvia – are negative about immigration from other EU countries. Intra-EU migration is also seen in a negative light by a majority of respondents in the UK and Italy.

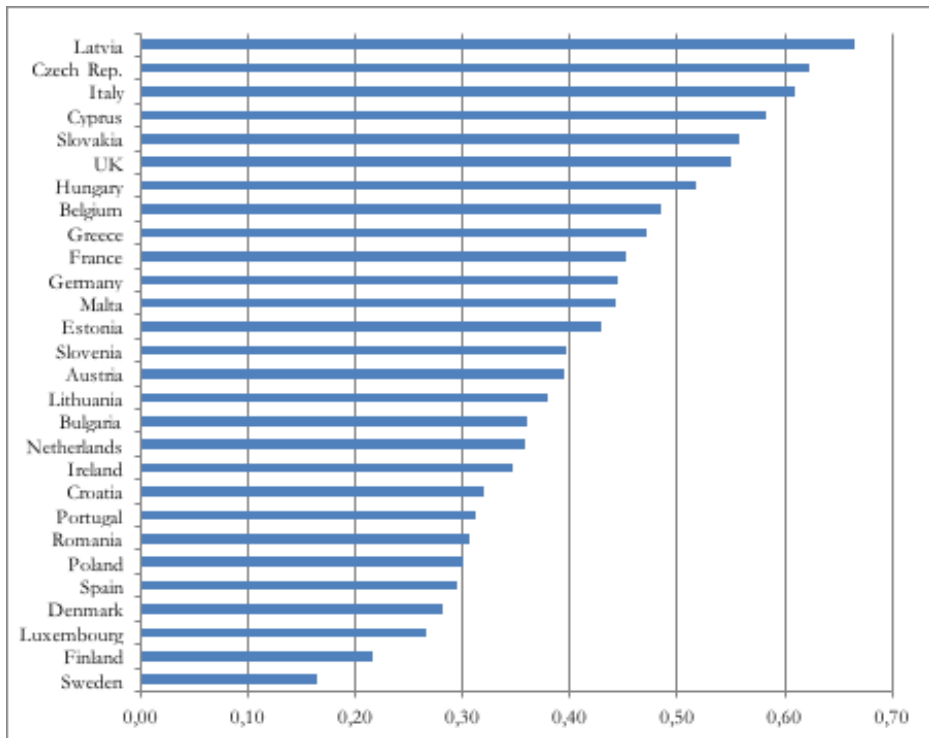
While the descriptive results point to heterogeneity of attitudes within the EU both among ‘old’ and ‘new’ Member States, it is the latter that, on average, hold more negative attitudes. In ‘new’ Member States an average of 45 per cent of respondents declare negative attitudes compared to 38 per cent in the ‘old’ EU. As the item pertaining to attitudes towards EU-immigration was

<sup>6</sup> Data on Personal Contact includes information about telephone traffic, transfers (percent of GDP), international tourism, foreign population (percent of total population), international letters (*per capita*). Data on information flows includes number of internet users (per 1000 people), television (per 1000 people), trade in newspapers (percent of GDP). Data on cultural proximity includes number of McDonald’s Restaurants (*per capita*), number of Ikeas (per capita), trade in books (percent of GDP).

introduced only in 2014 it is not possible to assess how these attitudes developed across time.

While figure 1 illustrates the breakdown in negative sentiments by EU Member States, it remains unclear what shapes attitudes towards the intra-EU immigration both on the individual and country levels. This is why the following multivariate analyses build on the literature review about group threat and intergroup contact in order to examine attitudinal determinants.

Figure 1 – *Negative (very negative and fairly negative) attitudes towards immigration from another EU member state, percentages*



Note: EB 82.3, N=26,145 weighted data ('don't know' excluded)

### **Multivariate analyses**

A set of logistic models was run in order to test the determinants of the attitudes towards immigration from other EU member states (see table 2). Firstly, an individual level logistic regression model was run (M1). Model 2 (M2) was the multilevel mixed effects logistic model adding country level variables. Model 3 (M3) introduced three cross-level interactions.

Table 2 – Individual and multilevel logistic regressions with dependent variable negative attitudes towards immigration from other EU countries (reference group: positive)

	M1		M2		M3	
	Coef.	SE	Coef.	SE	Coef.	SE
Age when education completed	-0.031 ***	0.003	-0.024 ***	0.003	-0.023 ***	0.003
Unemployed (ref: at work)	-0.024	0.051	0.067	0.054	0.068	0.054
In education (ref: at work)	-0.392 ***	0.080	-0.301 ***	0.083	-0.302 ***	0.083
Not active (ref: at work)	-0.083 *	0.040	-0.078	0.042	-0.080	0.042
Negative job/household situation (ref: positive)	0.272 ***	0.031	0.317 ***	0.033	0.320 ***	0.033
Negative econ./empl. situation (ref: positive)	0.416 ***	0.038	0.610 ***	0.043	0.695 ***	0.062
Working class (ref: middle/upper class)	0.029	0.032	0.099 **	0.034	0.100 **	0.034
Only national identification (ref: national/European)	0.731 ***	0.029	0.758 ***	0.031	0.759 ***	0.031
Highly transnational (ref: low)	-0.479 ***	0.042	-0.562 ***	0.047	-0.554 ***	0.047
Medium transnational (ref: low)	-0.218 ***	0.035	-0.283 ***	0.038	-0.281 ***	0.038
Male	0.004	0.028	0.048	0.029	0.049	0.029
Age	0.003 *	0.001	0.004 **	0.001	0.004 ***	0.001
Right on the political scale (ref: left and centre)	0.235 ***	0.040	0.271 ***	0.042	0.274 ***	0.042
Undefined on the political scale (ref: left and centre)	0.107 **	0.039	0.137 **	0.042	0.139 **	0.042
City dwellers (ref: others)	-0.002	0.032	0.037	0.034	0.036	0.034
GDP per capita 2013 (centred)			-0.035	0.022	-0.036	0.022
Unemployment level 2013 (centred)			-0.049 *	0.021	-0.080 **	0.025
EU born share 2013 (centred)			0.052	0.034	0.051	0.033
KOF Social Globalization Index 2012 (centred)			0.020	0.017	0.026	0.016
Negative econ./empl. situation * Unemployment					0.031 *	0.015
Highly transnational * KOF					-0.022 ***	0.006
Medium transnational * KOF					-0.009	0.005
Constant	-0.464 ***	0.092	-0.912 ***	0.140	-1.018 ***	0.145

Notes: EB 82.3, N=23,308

\* p&lt;0.05 \*\* p&lt;0.01 \*\*\* p&lt;0.001



In the first model (M1) only individual level variables were included. In line with expectations derived from group threat theory (hypothesis 1A), less education and subjective concerns about individual economic situation and that of the country increase the probability of holding negative attitudes towards immigration of nationals from other EU countries. Surprisingly, what seems to matter is not objective status (that is the state of being unemployed, where there is no significant effect), but how individuals subjectively assess their situation and the situation of their country more generally. Group threat theory was also corroborated in relation to threat posed by foreigners to out-group values, culture and identities (hypothesis 1B). Strong national identifications (as opposed to holding at least to some extent European attachments) are positively associated with more negative sentiments.

Moving beyond group threat frameworks, there is also very strong evidence corroborating the impact of individual level transnationalism on reducing negative sentiments (hypothesis 2A). In fact, medium and high levels of transnationalism are strongly associated with a smaller probability of holding negative attitudes towards the immigration of fellow EU citizens. This suggests that the contact framework can be extended in the European context to a set of both personal and impersonal cross-border practices. These exchanges provide a more generalised form of contact with fellow Europeans, build trust and thus reduce the sense of threat.

With regards to control variables included in the model, older age and a position on the right of political scale are linked to more negative sentiments.

Upon the introduction of country level variables (M2), significant effects remain in case of all variables (apart from non-active on the labour market). Also when controlling for contextual factors the effect of working class becomes significant in the expected direction. On the country level, however, hypotheses 1C and 2B do not get corroborated. A statistically significant effect was only found for the unemployment level, but in the direction opposite to that expected. This means that in countries with lower unemployment people are less likely to hold negative attitudes. This is a surprising result, but it was also found in other recent studies on migrant attitudes (Markaki and Longhi 2013, Rustenbach 2010). No significant effects were detected for GDP and size of foreign population (share of those born in the EU). This, however, is not limited to this study (Citrin and Sides 2008). Social globalization seems to fuel negative attitudes, but this effect is not statistically significant.

Finally, with the M3 model cross-level interactions were introduced. Regarding group threat theory (hypothesis 1D), it seems that it is subjective perceptions that matter more than actual threats. A statistically significant interaction of unemployment level with subjective concerns about negative situation in the economy and employment suggests that unemployment effect

matters. This effect is mediated by the judgement that the economic situation in the country is, indeed, negative.

Regarding hypothesis 2C, social globalization seems to be a negative force driving a sense of threat. However, high levels of individual transnationalism become a remedy against negative feelings towards foreigners. Interestingly, the same does not hold for those who are at medium levels of transnationalism. This suggests that only with a certain volume of cross-border exchanges do we have attitudinal consequences which matter for how European citizens see EU immigration. This finding is in line with other studies which document how cross-border practices matter in as much as Europeans relate themselves to different facets of the European integration project (Mau 2010, Kuhn 2015).

### *Conclusions*

The last years have seen the emergence of an academic debate on how individual level social transnationalism affects attitudes towards Europe and the European integration project. This paper adds a new perspective to this debate, asking to what extent exercising European citizenship rights affects feelings towards intra-EU immigration.

Recent waves of intra-EU mobility, after the EU enlargements and mobility fuelled by the economic crisis, showed how migrations became part of a life strategy for increasing numbers of Europeans. Although free movement is one of the key rights of European citizens, it does not seem that intra-European mobility was positively embraced by residents of the 28 EU countries analysed in this paper. Why? The issue of intra-EU migration is a part of a broader immigration debate in an increasingly xenophobic Europe. According to the 2015 Eurobarometer respondents in the EU Member States immigration has become the most important concern for Europeans. In this context the mechanisms at play, like economic and cultural threats posed by the outsiders to the ingroup, are similar to those outlined in research focusing more generally on immigrants and immigration. As in previous studies, it is the more vulnerable groups who feel that they face more economic competition from foreigners (persons who are worse off, those negatively assessing their individual and country economic situation, the less educated) and thus express more negative views about the immigration of fellow EU citizens.

The impact of education, as Burns and Gimpel (2000) note in a US context, may be more nuanced. More schooling may mean more training in tolerance, but education is also related to better socio-economic status, which, in turn, coincides with a reduced sense of threat. Moving beyond issues of

tolerance and better socio-economic standing, the better educated are also trained to sound politically correct. The 'sounding right' effect will normally be overlooked in a large-scale survey data, but may be detected during the in-depth interviewing of peers in a qualitative research setting (Byrne 2012).

Another interesting finding is that cultural threats play a role in the case of sentiments towards intra-EU immigration. People strongly attached to their national identity tend to feel that their values and culture are threatened and thus they do not welcome intra-EU immigration.

There is mixed evidence of the effect of group threat theory on the contextual level. From the three measures incorporated into the model – GDP *per capita*, unemployment level and share of the EU born – only unemployment seems to have an effect on attitudes towards immigration from the EU. With a negative coefficient, however, the higher the unemployment levels, the more positive sentiments become. This is not what was expected, but it has been described in other recent studies (Rustenbach 2010, Markaki and Longhi 2013). Importantly, this effect is mediated by how people judge economic conditions in their country. If they are unhappy about their country's situation, they are statistically significantly more likely (than those who are not) to be more negative about the immigration of fellow EU citizens. This is in line with group threat theory, which makes distinctions between real and perceived conditions and their impact on immigration views.

The contribution of this study goes beyond testing group threat framework, which has already received much empirical interest. The underlying question of this analysis was: to what extent processes of Europeanization and globalization at an individual and country level matter for sentiments towards immigration? The Eurobarometer data illustrates how higher levels of transnational practices affect attitudes. When people travel abroad and interact with people from other countries, when they use media and read books in languages others than their mother tongue, or simply shop online within the EU, this amounts to more positive attitudes towards intra-EU immigration. Even if the data suggests that social globalization processes may threaten rather than civilise, as has been hypothesised by some, a high volume of transnationalism seems to remain a remedy against prejudice. This has very strong implications for EU policies, which should encourage and facilitate the mobility of Europeans in building a more welcoming Europe.

There are clearly limitations to this analysis. Firstly, only one time point was available for measurement which does not make it possible to examine how the attitudes towards fellow EU citizens changed over time. It seems plausible to assume the attitudes towards the intra-EU migration have evolved in Western Europe in the light of the new EU enlargements, the economic crisis and public debate about intra-EU migration.

Public debate is of particular importance. Existing cross-national research on attitudes has not incorporated media accounts and the question of how they affect the immigration attitudes. Recent media reporting presenting mass exodus of Europeans from crisis-struck economies towards other destinations, including European ones, do not find strong support in empirical evidence (Recchi and Salamońska 2015). However, they shape public attitudes on immigration. Future research should acknowledge and measure how media representation of immigration, also intra-European one, affects views on immigration.

## References

- Allport G.W. (1954), *The nature of prejudice*, Basic Books, New York.
- Beck U. (2000), *The cosmopolitan perspective: sociology of the second age of modernity*, in «The British Journal of Sociology», 51: 79–105.
- Blalock H.M. (1967), *Toward a theory of minority-group relations*, John Wiley and Sons, New York.
- Blumer H. (1958), *Race prejudice as a sense of group position*, in «The Pacific Sociological Review», 1: 3-7.
- Bobo L. (1983), *Whites' opposition to busing: Symbolic racism or realistic group conflict?*, in «Journal of Personality and Social Psychology», 45 (6): 1196-1210.
- Burns P. and Gimpel J.G. (2000), *Economic insecurity, prejudicial stereotypes, and public opinion on immigration policy*, in «Political Science Quarterly», 115 (2): 201-225.
- Byrne M. (2012), *People like us can't say that: Using peer interviews to collect data on a sensitive topic*, in «Irish Journal of Anthropology», 15 (1): 37-41.
- Ceobanu A.M. and Escandell X. (2008), *East is West? National feelings and anti-immigrant sentiment in Europe*, in «Social Science Research», 37 (4): 1147-1170.
- Citrin J. and Sides J. (2008), *Immigration and the imagined community in Europe and the United States*, in «Political Studies», 56 (1): 33-56.
- Deutsch K.W., Burrell S., Kann R., Lee M., Lichterman M., Lindgren R., Loewenheim F. and van Wageningen R. (1957), *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton.
- Dreher A. (2006), *Does globalization affect growth? Evidence from a new index of globalization*, in «Applied Economics», 38 (10): 1091-1110.
- European Commission and European Parliament (2015), Eurobarometer 82.4 (2014). TNS Opinion [producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA5933 Data file Version 5.0.0.
- Gang I.N., Rivera-Batiz F.L. and Yun M.S. (2013), *Economic Strain, Education and Attitudes towards Foreigners in the European Union*, in «Review of International Economics», 21 (2): 177-190.
- Kaya Y. and Karakoç E. (2012), *Civilizing vs destructive globalization? A multi-level analysis of anti-immigrant prejudice*, in «International Journal of Comparative Sociology», 53 (1): 23-44.

- Krings T., Moriarty E., Wickham J., Bobek A. and Salamońska J. (2013), *Polish migration to Ireland post 2004: New Mobilities in the new Europe*, Manchester University Press, Manchester.
- Kuhn T. (2015), *Experiencing European Integration. Transnational Lives and European Identity*, Oxford University Press, Oxford.
- Maas W. (2007), *Creating European Citizens*, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Markaki Y. and Longhi S. (2013), *What determines attitudes to immigration in European countries? An analysis at the regional level*, in «Migration Studies», 1 (3): 311-337.
- Mau S. (2010), *Social Transnationalism. Lifeworlds Beyond the Nation-State*, Routledge, London.
- Mau S., Mewes J. and Zimmermann A. (2008), *Cosmopolitan attitudes through transnational social practices?*, in «Global Networks», 8 (1): 1-24.
- Meuleman B., Davidov E. and Billiet J. (2009), *Changing attitudes toward immigration in Europe, 2002–2007: A dynamic group conflict theory approach*, in «Social Science Research», 38 (2): 352-365.
- Mewes J. and Mau S. (2013), *Globalization, socio-economic status and welfare chauvinism: European perspectives on attitudes toward the exclusion of immigrants*, in «International Journal of Comparative Sociology», 1 (1): 1-18.
- Norris P. and Inglehart R. (2009), *Cosmopolitan communications: Cultural diversity in a globalized world*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Quillian L. (1995), *Prejudice as a response to perceived group threat: Population composition and anti-immigrant and racial prejudice in Europe*, in «American Sociological Review», 60 (4): 586-611.
- Recchi E. and Favell A. (eds.) (2009), *Pioneers of European integration: Citizenship and mobility in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Recchi E. and Salamońska J. (2015), *Bad Times at Home, Good Times to Move? The (Not So) Changing Landscape of Intra-EU Migration*, in Trenz H.-J., Ruzza C. and Guiraudon V. (eds.), *Europe in Crisis: The Unmaking of Political Union*, Palgrave, Basingstoke: 124-145.
- Rustenbach E. (2010), *Sources of Negative Attitudes Toward Immigrants in Europe: A Multi-Level Analysis*, in «International Migration Review», 44(1): 53-77.
- Salamońska J., Baglioni L.G. and Recchi E. (2013), *Navigating the European Space: Physical and Virtual Forms of Cross-Border Mobility among EU Citizens*, EUCROSS Working Paper.
- Schneider S.L. (2008), *Anti-immigrant attitudes in Europe: Outgroup size and perceived ethnic threat*, in «European Sociological Review», 24 (1): 53-67.
- Semyonov M., Raijman R. and Gorodzeisky A. (2006), *The rise of anti-foreigner sentiment in European societies, 1988-2000*, in «American Sociological Review», 71 (3): 426-449.
- Sides J. and Citrin J. (2007), *European opinion about immigration: The role of identities, interests and information*, in «British Journal of Political Science», 37 (3): 477-504.
- Snijders T. and Bosker R. (1999), *Multilevel analysis: An introduction to basic and applied multilevel analysis*, Sage, London.
- Wickham J. (2007), *Irish Mobilities*, in O'Sullivan S. (ed.), *Contemporary Ireland: A Sociological Map*, UCD Press, Dublin: 48-64.



# Why Do Some Denizens Reject Naturalisation? The Case of Long-term Immigrants in Poland

*Katarzyna Andrejuk*

*The article analyses reasons and context of the decision not to naturalise, made by long-term immigrants in Poland. The text encompasses description of the legal context of naturalisation in Poland, statistical data about long-term residents from various diasporas and number of citizenship acquisitions. The article focuses on four case studies of migrants from the United Kingdom, Lithuania, Vietnam and India in order to examine and interpret the declared reasons of the lack of naturalisation. In general, three types of reasons are distinguished: psychological (lack of sufficient sense of belonging), bureaucratic (costs, length and complicated character of the procedure) and legal-political (prohibition of dual citizenship in the country of origin, possession of a status of a permanent resident).*

## Introduction

The objective of the article is to examine narratives of denizens living in Poland, who intentionally resign from applying for citizenship status. What are their main motivations? Do the narratives of EU citizens and third country nationals differ in this respect? The analysis was a part of a wider research<sup>1</sup> of self-employed migrants in Poland, which included over 80 in-depth interviews with individuals from different diasporas. All of them were asked about their citizenship status and 12 of them were identified as long-term immigrants who do not have immediate plans to apply for citizenship although they fulfill the conditions envisaged by the Polish law.

The last decades brought an intensification of international mobility on a global level, connected with advancement of technologies and means of transport as well as possibilities of fast and cheap electronic communication. It led to the development of new migrant communities, which remain connected not only to the country of settlement, but also keep strong ties with the coun-

<sup>1</sup> The project was financed by the research grant of the National Science Centre in Poland on the basis of the decision no DEC-2013/09/D/HS6/03430.

try of origin. This change was reflected by the emergence of a new understanding of migration as living in transnational social spaces where different cultures are present and the notion of transmigrants who maintain multiple relations and networks across national borders (Glick Schiller, Basch and Blanc-Szanton 1992 and 1995, Portes, Guarnizo and Landolt 1999, Vertovec 2009). Instead of defining the process of integration as a 'transfer' of individuals' sense of belonging from one to another country, transnationalism views migrants' identities as a set of parallel collective attachments to more than one culture. Mobile individuals «live in several societies simultaneously» (Glick Schiller, Basch and Blanc-Szanton 1992: 11). Transnationalism and its consequences constitute an important context for the analysis of changing attitudes to naturalisation.

Transnationalism also means that immigrants may define their sense of belonging by categories other than imposed by a state. In 1990 Tomas Hammar proposed a term, *denizen*, to describe long-term immigrants who have residence rights but do not possess citizenship of the host country. The notion describes long-term immigrants regardless of whether their status is a result of excessively strict naturalisation requirements in the receiving state, or remaining a foreigner is their voluntary decision. In this article I will focus on the second category: intentional denizens, who voluntarily resign the possibility to apply for naturalisation. Using in-depth interviews with migrants, the article will examine subjective explanations, personal reasons and individual patterns of national belonging. The context for this analysis will be official statistical data about migration and naturalisation in Poland, as well as legal solutions concerning the acquisition of Polish citizenship.

### *Official data about naturalisation and long-term immigrants in Poland*

New law on citizenship came into force in Poland in 2012. The Act on citizenship was passed in April 2009. However, it was reported to the Constitutional Tribunal by the president and was put into effect only three years later, after the Tribunal's judgment. The judgment declared that the Act is consistent with the Constitution and it is a legal reflection of an «open vision of a Polish society» (judgment of 18 January 2012, signature Kp 5/09). Currently the decision on the naturalisation is made by a President (*nadanie obywatelstwa* or granting citizenship, art. 18-29 of the Act) or by a Voivode (*uznanie za obywatela* or recognition as a citizen, art. 30-37 of the Act).

While the Presidential power to naturalise foreigners is unlimited and guaranteed by the Constitution, it is an exceptionally procedure. The regular procedure for most of foreigners is naturalisation according to the procedure



of recognition by a Voivode. Adult foreigners who apply for Polish citizenship should have a regular source of income in Poland and know the language of the host state. The next requirement – period of residence – differs with regard to various groups of foreigners. An applicant is usually required to have been residing in Poland on the basis of permanent residence or a similar status for three years. The required period of residence on the basis of permanent residence card is reduced to two years if an applicant is either married to a Polish citizen for at least three years, or has Polish origins, or is a stateless person or a refugee. Regardless of these rules, an individual may apply for a Polish citizenship if (s)he resided in Poland legally and uninterrupted for at least 10 years (even if permanent residency did not last 2 or 3 years before the naturalisation application). The number of naturalisations in Poland increased after entry into force of these regulations.

Table 1 – *Number of naturalisations in Poland (compared to the European Union as a whole)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Poland	1937	2866	1064	1542	1802	2503	2926	3445	3792	3933
EU (28)	-	-	-	-	-	771800	815700	786400	822100	984800
EU (27)	719090	723611	735928	707100	699000	766500	812400	783100	821000	983900
Poland: naturalizations within the EU	0,27%	0,40%	0,14%	0,22%	0,26%	0,32%	0,36%	0,44%	0,46%	0,40%

Note: European Union counted as 27 countries until 2008, 28 countries in 2009-2013

Source: Eurostat, own elaboration

Although the number of naturalisations in Poland is still relatively low, it is increasing. Table 1 presents the number of naturalisations in Poland in comparison to other Member States. In years 2004-2013 the number of acquisitions of host country's citizenship in the European Union has been growing slowly but constantly. In Poland the number of naturalisations remained moderately stable in the years 2004-2008 (with some notable fluctuations, especially in 2005 after Poland's accession to the EU). However, in the recent years Poland experienced a significant growth of naturalisations because of two reasons: intensification of migration processes and enactment of the new law on citizenship. Moreover, the naturalisations conducted in Poland constitute a growing part of naturalisations within the EU (0,46% in 2012 in comparison to 0,22% in 2007). The official data reflect both a growing significance of settlement migration and a mobilising potential of the new citizenship law. However, for some migrants naturalisation remains an unattrac-

tive option. This phenomenon should be interpreted in the light of statistics describing intra-EU migrants and third country nationals residing in Poland.

Table 2 – *Long-term immigrants in Poland*

Permanent residency	Long-term resident of the EU	Temporary residency	Right of residency of EU citizens	Permanent residency of EU citizens	Right of residency of family member of EU citizens	Permanent residency of family member of EU citizens
48186	8927	49649	55493	6806	535	72

Source: Polish Office for Repatriation and Aliens (01.01.2015)

In general, over 48 thousand individuals have a right to live in Poland as permanent residents (Table 2), a legal status which may lead to further naturalization. The most popular countries of origin of migrants living in Poland are Ukraine, Belarus and Russia. Ukraine and Belarus are neighbouring states with relatively weaker economies and similar cultural environment (similarity of languages, history of communist state), which explains the huge the inflow of labour migrants from these countries. Migrants from Russia are mostly Chechens who apply for refugee status in Poland. Another important country of origin is Vietnam, which has established migration networks with Poland. Many Vietnamese came as students in 1970s and 1980s; that also facilitated economic migration which started in 1990s. With regard to the EU Member States, the most popular sending countries are Germany and Italy (Table 3).

While the official information about permanent residents, long-term residents and the number of naturalisations can be obtained from public offices, the data about denizens who do not want to naturalise is not available. Lack of such statistical data constitutes an important reason and context for the usage of qualitative (ethnographic) research in analysing the phenomenon of denizens who do not want to apply for citizenship.

#### *Four case studies*

Below I analyse four narratives of denizens from various countries, who have very diversified migration histories. The case studies are varied, but at the same time they are also most typical and representative of other denizens' life stories: some elements accentuated in these narratives appear also in other interviews conducted within the research project. They encompass migrants

Table 3 – *Most popular countries of origins of long term immigrants in Poland*

## Third Country Nationals

Country	Permanent residency	Long-term residency of the EU	Other status without Polish citizenship	Total
Ukraine	18 637	2 761	19581	40979
Russia	4 192	520	6027	10739
Belarus	7 038	488	2398	9924
Vietnam	3 089	1 708	4245	9042
Armenia	1 336	674	1576	3586
USA	837	101	1327	2265
Turkey	611	393	1531	2535

## European Union Member States

Country	Residency of the EU citizens	Permanent residency of the EU citizens	Other status without citizenship	Total
Germany	17869	1748	583	20200
Italy	4699	688	218	5605
France	4167	430	194	4791
Bulgaria	3569	356	594	4519
UK	3725	545	206	4476

Source: own elaboration based on data from Polish Office for Repatriation and Aliens (01.01.2015)

from four sending states: two EU Member States (United Kingdom and Lithuania) and two Asian countries (Vietnam and India). The four interviews were conducted in years 2014-2015, in Polish<sup>2</sup> (quotations below are translated from Polish into English), which is also an interesting indicator of respondents' level of integration in the host country.

Biographical case studies are increasingly important as a method of in-depth exploration of migration trajectories, dynamics of individual identity, patterns of adaptation and subjective perceptions of integration (Gültekin, Inowlocki and Lutz 2003, Breckner 2014). As it is indicated, «stories and histories of concrete biographical actors show that collective belonging no longer structures biographies as something given and taken for granted» (Breckner 2014: 22). At the beginning of each case study a short biographical note about

<sup>2</sup> Respondents were given a choice: the interviews could be conducted either in Polish or in English.

an interviewee is presented in order to provide a context for their narratives. The examination of the reasons of non-naturalisation is carried out with reference to interviewees' migration histories and embedded in the context of the sending country and the European Union.

*First case: Permanent residence and the devaluation of national citizenship*

The first analysed case is a respondent from the United Kingdom, holding British citizenship. He came to Poland in 1996, after graduating from a British university with a bachelor degree. He is married to a Polish citizen and has two children. Most of his professional career advanced in Poland; he also worked for some time in the Czech Republic. He is currently self-employed as a teacher of English. In the narratives of EU nationals the European Union and its privileges which facilitate mobility are a recurring topic. European Union and the principle of free movement of persons is perceived by migrants as disincentive in further efforts for acquisition of Polish nationality. However, the main meaning beyond the European Union is not a sense of common culture and community, but the legal instrument created within the organisation – EU citizenship, understood as a set of legal solutions and freedoms facilitating inclusion into the host society. The possibility of obtaining rights through an intermediary status deters from applying for host country citizenship (Brubaker 1990). For migrants from the UK, the threat of leaving the EU by their home country is seen as a potential reason for naturalisation:

Of course, if there is a referendum if England wants to exit the EU, this would be a better reason to [apply for naturalisation]. A simplification in my life.

Removing legal obstacles to migration within the EU facilitates intra-European mobility and diminishes importance of national identities of the “free movers”. The respondent does not demonstrate a strong sense of belonging to either his home country or his host country; he declares to be a “citizen of the world” (although all his mobility progressed within Europe). The type of attachment he considers important is the family. The nationality of his children, who were raised in Poland, is mentioned as a possible reason for his potential naturalisation. However, the respondent does not have immediate plans to apply for Polish citizenship, as he argues the status would not give him any visible advantages:

I actually have three friends who obtained Polish citizenship last year. But at the moment I just don't know if there is [...] how I can profit from this. I do not see any profits. My children were born in Poland, so they are in fact Polish

– my children, yes [have dual citizenship]. So maybe that's why it is worth it. I didn't have time to give it a careful consideration. In the future maybe I will think about it [...] In the future I may do it. I do not have a 'hometown', I do not have a sense of belonging to a country of origin, I do not feel particularly attached to Poland or England, I feel I am a citizen of the world.

As several other migrants, this respondent emphasises administrative difficulties and obstacles which may discourage from naturalization. From the respondent's perspective, they make the potential naturalization process time-consuming and arduous. This narrative also highlights a voluntary character of citizenship acquisition: the interviewee emphasizes that lack of naturalization is his free decision, and not a result of high integration requirements or conditions which would be difficult to meet. He assesses that his language skills and period of residence in Poland qualify him for naturalization. The respondent settled down in Poland before Polish accession to the European Union, so he also underlines the significance of the most stable foreigner's status (permanent residency) as a legal position which guarantees sense of security in the host country:

Applying for Polish citizenship would be a pure formality. I prefer permanent residency status. I would pass the language test [laugh]. Generally it is something I should think over and devote some time to it. I just don't have time. I work 10-12 hours every day so I do not have time for children and for myself.

The narrative exposes that access to an intermediary status (permanent residency) decreases interest in the naturalisation. Moreover, the context of the European Union provides an important disincentive for citizenship acquisition. Intra-EU migrants, even without a permanent residency status, have free access to the host Member State's labour market, and may freely reside in the receiving country if they have a job or other means to provide for themselves and not be a burden for the host country's welfare system. These institutional solutions weaken individual desires to apply for a formal, legal recognition of national belonging, such as citizenship.

*Second case: Reduced importance of formal (state) recognition of identity and constructing borderland identities*

The second respondent is a woman in her thirties, living in a town in the Eastern Poland, near Polish-Belarussian-Lithuanian border. She holds Lithuanian citizenship. She comes from a binational family: her mother is Lithu-

anian and her father is Polish. She came to Poland as a two year old child and settled down here. She received her education entirely in Poland (beginning with the primary school, finishing with a university degree). Her whole career trajectory progressed in Poland as well. She is currently self-employed and works as an architect.

Since the beginning of her stay, the respondent resides a city in a borderland region of Podlaskie Voivodeship, near the Polish-Lithuanian and Polish-Belarusian border. The region which she inhabits is also known for its multicultural character and strong presence of several ethnic and national minorities (Lithuanian, Belarussian, Tartar). This facilitates the development of multicultural borderland identity, containing elements of various national identities. Respondent's everyday experience of transnationalism is strengthened by intense ties with the sending country, which she visits numerous times each year. It is even easier since the distance between her city of residence and place of origin is smaller than the distance between her city and the capital of Poland.

I do not feel as if I left some place, because I have two countries, in one I spend holidays and in the second one I reside. For me it is natural [...] I was born in Lithuania and I had been living there until I was two. I came here with my mum to [be with] my dad. And ever since that time I live in Poland. Of course, I go to Lithuania for holidays, for festivities. My whole family from my mother's side lives there.

Single citizenship does not exclude multiple sense of belonging, which is quite apparent in the narrative. Transnational identity is strengthened by frequent visits in the home country (associated with significant events and celebrations) and emphasis upon family ties connecting the respondent with Lithuania. Interesting aspect if the narrative is a lack of reference to a difficult situation of Polish minority in Lithuania. This problem has been for a long time a controversial element in Polish-Lithuanian relations, it has also appeared in a narrative of another Lithuanian migrant. Concealing this motive in the analysed interview may be a strategy of protection of respondent's dual national identity. On the other hand, Lithuanian's perception of a Polish identity as dominating or threatening (which is embedded in a wider cultural and historical context) may be a factor which discourages from applying for a Polish citizenship.

The respondent also emphasizes the factor of legal consequences of possessing certain citizenship in terms of facilitating international mobility. Such motive also appeared in other narratives. While mobility within European Union Member States is not associated with any legal barriers, particular Member States differ when it comes to freedom of mobility to non-EU coun-

tries (e.g. obligation to acquire visa). For example, citizens of Poland still have to obtain visas to travel to the United States, which is mentioned as one of reasons why it is more advantageous to remain a citizen of the country of origin without naturalisation:

Because I do not need it at all, I do not feel any limitations because of the lack of [Polish] citizenship. And earlier [before the EU] there was a difference, but even if so, I felt it is better off with Lithuanian citizenship. Because as my father who is Polish had to apply for visas when we went of holidays to Lithuania or anywhere in the Soviet Union, I could just as a Soviet Union citizen go everywhere I wanted, so it is not a problem. And in fact generally. Nowadays, taking into account possibility to go to the United States, I can just buy a ticket and I am in the States, while all my Polish friends have to go to the embassy, so I do not have problems with this. Maybe only spelling of Lithuanian names, it is incomprehensible, it creates some formal problems.

The narrative demonstrates that even migrants who declare Polish identity, have Polish ancestors and were socialised to the Polish culture since childhood may perceive citizenship acquisition as redundant. Privatisation of national identity means that even migrants with Polish origins may not wish to have their sense of belonging acknowledged by the state in the naturalisation procedure. Official recognition of individual's identity by the state is not valued as a crucial element of one's ethnic affiliation. On the other hand, remaining a citizen of the sending state does not exclude emergence of a new identity or at least contradictions and ambivalences in the individual sense of belonging.

*Third case: To live in a transnational space as a point of reference for identity construction*

Third respondent is a woman born in Vietnam, who came to Poland as a child in 1989 accompanying her parents. Several years earlier, her father went to Poland in order to study: his wife and daughter followed in the framework of family reunification. The interviewee attended Polish schools, graduated with a Master's degree from a Polish university and set up her own firm in Poland in the food sector (unrelated to ethnic cuisine). She lives in one of the biggest Polish cities with a numerous Vietnamese population. Her husband is Polish. She is bilingual.

When the respondent was a child, her family's stay in Poland was planned as temporary. Her narrative describes inclusion to the host society

as a gradual process, which involves the whole family rather than just her individually. The underlying assumption of interviewee's parents that the stay in Poland is temporary might have led to the conviction that children do not have to naturalise:

For the time being lasted until let's say the middle of the 1990s, maybe the end of 1990s, when everything kind of became stable. It is obvious that children – in this case, me – are in such a phase, educational phase, that – what? Return to Vietnam in the sixth grade of primary school – well, it doesn't make sense. In the meantime, my sister was born. My parents understood that here they can develop financially with their own business. So [...] let's continue with this, right? So at the moment our situation is that this is our permanent place of residence, we feel attached to it. However, my parents do not exclude the possibility to go to Vietnam when they are old, or at least to live in both countries: six months here, six months there. So the question permanent or not permanent just lose its sense, right? We just have two places of residence, two places of living and that's it.

Apart from a sense of transnational belonging, the respondent also mentions in her narrative bureaucratic reasons of lack of interest in the naturalisation (problems with and adequate recognition of Vietnamese names by Polish public offices) and legal reasons (attractiveness of the permanent residency status, possibility to travel without visas to Asian countries). Nevertheless, the issue of transnational identity constructed through everyday practices appears to be the most important point of reference in the identity construction, lessening the significance of formal state affiliations.

*Fourth case: The symbolic meaning of citizenship as an expression of belonging*

Fourth respondent comes from India, he is a Sikh. He came to Poland in 1989 because of a relationship with a Pole and since that time he has been residing in a major Polish city. He is married to a Polish citizen and has two children. He graduated from an Indian university and his career trajectory progressed partly in India and partly in Poland. He currently owns a big company in a travel branch and co-owns an Indian restaurant, he is also a recognised leader of the Indian diaspora: he actively participated in establishing associations of Indian migrants in Poland.

Similarly as in other interviews, the reasons of non-naturalisation are complex and cannot be reduced to one single factor. The narrative encompasses different layers and contexts for the decision about lack of interest in the ac-



quisition of citizenship – most importantly (in this case) legal and psychological. The legal reason is prohibition of dual citizenship in the sending country, India. This motive appeared as a powerful deterrent in several other narratives collected within the research project, especially among migrants from Ukraine settled down in Poland. While EU states in most cases do not forbid dual citizenship, it is different in the case non-EU countries. Third country nationals living in Poland often declare that they would wish to naturalise if the option of multiple nationality was available. Even for individuals who wish to obtain a passport of the host state, the obligation to resign their first national affiliation may constitute a serious discouragement.

It is simple, if I give up my Indian passport [I could obtain a Polish one], I cannot have two citizenships. Indian side does not agree for that. For me it is important to have my identity.

However, in the analysed case the prohibition of dual citizenship is not the only reason for the lack of naturalisation. The crucial aspect of respondent's narrative seems to be psychological reasons of non-naturalisation, associated with the perception of citizenship as an expression of the deepest sense of belonging. In this interpretation, being a citizen reflects a permanent emotional attachment to the country. Its meaning is most of all symbolic and not pragmatic (connected with privileges). Nationality is perceived more as a bond of kinship than as a formal status defined by a state. Lack of sufficient identification with the host society and its culture leads to the decision about remaining a citizen of the sending country. The interviewee, who is an influential and prominent diaspora member, also declares that he persuades his co-ethnics not to naturalise.

Even if there appears a provision from the Indian side, because Poland agrees [to dual citizenship], I still don't see a reason. Because if I have a Visa, I can [travel] within the European Union, because I have a residence card, I have a visa to England, Canada, United States, so there is no need to change [citizenship status]. And at this moment I have, of course, all due respect for Poland, I live here, I do business here, but I still need to preserve my identity. Even if I change the passport, this paper, I will not become Polish. I was born, I am and I will be Indian, yes. I will not be Polish, so why lose my identity. Of course one has to respect [the place] where one lives, because we earn money here, one has to obey the law. Personally I persuade to all Indians that they should not change [citizenship]. But it is for nothing. I don't see such necessity. In any case, there will always be information 'born in India' and so on. One does not become Polish or American.

In this case, the place of birth appears as a more important factor of identity construction than a place of residence. Citizenship acquisition is perceived as an ostensible and superficial status transformation, which does not have a power to change the immigrant's life in terms of rights, privileges or sense of attachment.

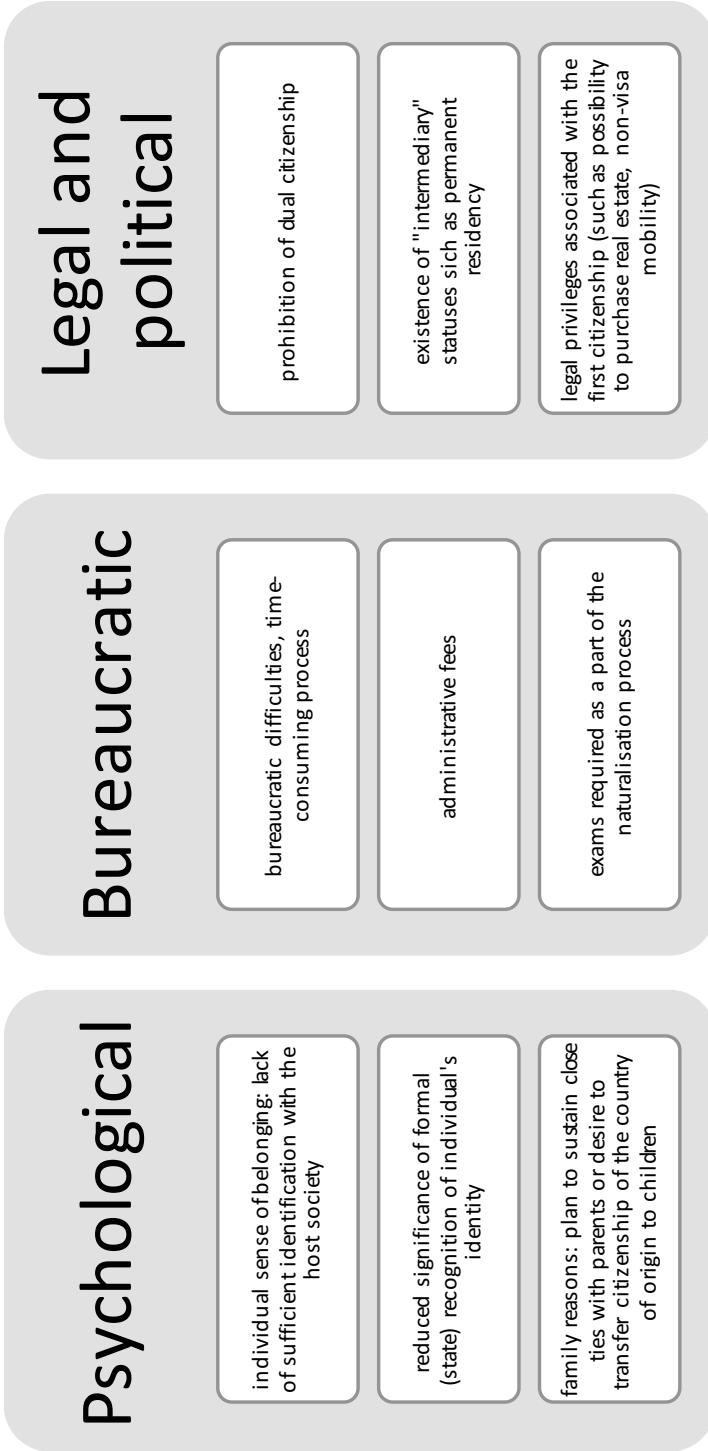
### *Conclusion*

The analysis of narratives exposes that the non-naturalisation is not necessarily connected with rejection of the host country's way of life. Even individuals who are very well integrated with the host society in terms of language, cultural competences, position on the labour market, may not be interested in acquiring new citizenship. Immigrants' countries of origin also have influence on their attitudes to naturalization. The narratives of intra-European migrants expose that European Union citizenship and possibility of free movement within the EU lessened the significance of naturalization. For third country nationals, however, stabilising legal situation in a host country is advantageous, although naturalisation seems to be less important than the acquisition of a permanent resident status. Examination of in-depth interviews demonstrates that naturalisation or the lack of it may have a different meaning for particular individuals. Denizens also vary with regard to their attitude to naturalisation in the future – some of them definitely reject it, while the other theoretically allow such possibility even though they do not have immediate plans.

Non-naturalisation is an outcome of complex psychological, social and institutional determinants. The typology of reasons leading to the lack of interest in the host country's citizenship is presented in the chart above. The background of rejecting naturalization may be psychological (categorizing citizenship as a reflection of the deepest sense of national belonging, lack of sufficient identification with the host society), bureaucratic (desire to avoid time-consuming procedures and administrative fees), legal and political (existence of statuses which to some extent substitute national citizenship – for example EU citizenship; reluctance to renounce citizenship of the country of origin if no dual citizenship is accepted).

These reasons are usually intertwined and influence each other: for example, existence of intermediary statuses such as permanent residency may lead to perception of citizenship status as solely symbolic, and thus administrative difficulties connected with acquisition of such status constitute a sufficient reason of rejecting naturalization. If citizenship of the country of residence was considered as a more valuable status, bureaucratic difficulties or administrative fees would

Figure 1 – *Reasons of non-naturalisation, a typology*



not be perceived as a significant disincentive. Moreover, for some denizens, the process of privatization of national identity can be observed. Even if their sense of collective belonging changes in the course of time, they do not seek acknowledgment of this fact by the host state in the process of naturalization.

## References

- Breckner R. (2014), *Collective Identities in Migration. Biographical Perspectives on Ambivalences and Paradoxes*, in «Sociology and Anthropology», 2: 15-24.
- Brubaker W.R. (1989), *Membership without citizenship: the economic and social rights of non-citizens*, in Brubaker W.R. (ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, German Marshall Fund and University Press of America, Lanham.
- Glick-Schiller N., Basch L. and Szanton-Blanc C. (1992), *Transnationalism: A New Analytic Framework for Understanding Migration*, in «Annals of the New York Academy of Sciences», 645: 1-24.
- Glick-Schiller N., Basch L. and Szanton-Blanc C. (1995), *From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration*, in «Anthropological Quarterly», 68 (1): 48-63.
- Gültekin N., Inowlocki L. and Lutz H. (2003), *Quest and Query: Interpreting a Biographical Interview with a Turkish Woman Laborer in Germany*, in «Forum: Qualitative Social Research», 4 (3), Art. 20, <<http://nbnresolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0303200>>.
- Hammar T. (1990), *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury.
- Portes A., Guarnizo L.E. and Landolt P. (1999), *The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field*, in «Ethnic and Racial Studies», 22 (2): 217-237.
- Vertovec S. (2009), *Transnationalism*, Routledge, London.

# The Controversy about Education for Citizenship: The Contested Limits of Tolerance in Spain

*Flora Burchianti and Ricard Zapata-Barrero*

*Education is of crucial importance to ensure social cohesion and progress in a given society. Even if the content of citizenship education has been a matter of debate in several European countries, it has taken a singular development in Spain. The important controversy that has been triggered by its introduction in secondary school curriculum is a matter of interrogation: Why did Spain react differently than other European countries? The argument put forward in this article is that education for citizenship reveals the impossibility for Spain to provide a stabilised and consensual definition of national values and identity, precisely because the country is characterised by unresolved questions about its territorial and national diversity, and exemplifies multiple diversity challenges. After providing a European contextualisation of questions of religious and values teaching in Spain, we present a chronology of the controversy and then analyse the public debate in terms of limits to tolerance. We will show that the question of the shared public values highlighted by this conflict is still unsolved and remain non-consensual in the Spanish society.*

## Introduction

Education is of crucial importance to ensure social cohesion and progress in a given society. Many scholars have shown how the design of the educational system and the content of the curriculum are of a tremendous importance to build what Anderson called the «imagined communities» (Anderson 1991) and in the diffusion and maintenance of national identity. Since the nineties, the growing linguistic, cultural and religious diversity of the Spanish society coming from a raise in foreign immigration rates is challenging the national education system.

Within this framework, Education for citizenship (EfC) has been subject of a growing attention from policy-makers and scholars in many European countries (United-Kingdom, Ireland, Sweden, Norway). Various reasons to explain this growing interest have been put forward. Scholars linked it to changing patterns of governance in the nation-States and to the globalization process (Keating *et al.* 2009). Others argue that the perception of a decline in

the adhesion of children to liberal-democratic values in the post-September 11th context, the increase in immigration rates and the growing cultural diversity of societies have contributed to bring this question on the political agenda (Naval *et al.* 2002). As in the majority of Western countries, citizenship education has been debated in Spain since the beginning of 2000s (Eurydice 2005). However the implementation of the subject sparked one of the most important controversies the country experienced in relation to education over the last ten years.

The creation in 2006 of a new subject named Education for citizenship and Human rights (*Educacion para la ciudadanía y los derechos humanos*) generated a social and political debate more than a debate about education and curriculum. Definitions of Spanish identity was particularly at stake, and the controversy functioned again as a 'mirror effect' regarding how the country conceives itself as a diverse society (Zapata-Barrero 2010). In this debate, the place of religion and more specifically the relation between the Catholic Church and the State was discussed but remained largely unsolved.

Even if the content of citizenship education has been a matter of debate in several European countries (Kaltsounis 1999, Davies *et al.* 2005, Doppen 2010, Niens and McIlrath 2010, Marshall 2011) and recalls debates in Australia (McIntyre and Simpson 2009) and about History in the United-States (Nash *et al.* 1997), it has taken a singular development in Spain. The huge controversy that has been triggered by its introduction in the curriculum is a matter of interrogation: Why did Spain react differently to the implementation of citizenship education driven by European institutions than other European countries? To which extent does that account for the impossibility for the country to debate questions of national identity and conditions its management of social and cultural diversity?

The argument put forward in this article is that education for citizenship reveals the impossibility for Spain to provide a stabilised and consensual definition of national values and identity, still unresolved questions in this country characterised by «multiple diversities» (Zapata-Barrero 2013). Two frameworks of diversity interact in Spain: an old framework arising from the democratic transition, in which religion and languages are the only categories of diversity, and a new one due to immigration. While education for citizenship had been created in view to acknowledge the new cultural diversity brought by immigrants in the country, it triggered debates about the tolerance of all kind of values and practices associated with socially, nationally and culturally diverse identities in the Spanish society. On a conceptual level, the controversy shows that values associated to liberal-democratic societies, such as tolerance, are a matter of competing boundary-drawing processes to define what can be accepted or not in the society. Social and cultural plural-

ism of European societies shows that supposedly consensual and universalistic moral values are in reality strategic stakes for competing ideas and interests in society.

In order to understand and categorize the controversy that arose from the conception and implementation of Education for citizenship<sup>1</sup>, we carried out an analysis of the public discourses which appeared in newspapers – 164 pieces of articles in 3 national centre-left and centre-right wing newspapers between 2004 and 2012 – as well as administrative and civic organisations materials and essays. In addition, we conducted seven semi structured interviews with prominent actors who intervened in the public debate during the first semester of 2011. This material allowed to reconstruct the dynamics of the contention on the one hand and, on the other, to analyse the discursive frames of the different parties.

We articulate our argument as follows: First, we provide a European contextualisation of questions of religious and values teaching in Spain, in order to enlighten the causes of such contention. Then, we present a chronology of the controversy, from its brewing to its last developments. This is followed by an analysis of the rationales in terms of tolerance, which have appeared. We show that most of the issues highlighted by this conflict, and especially questions of what is tolerable and what values should be teach to children at school, are still unsolved and remain non-consensual questions in the society. We thus conclude by highlighting the challenges that poses for Spain. It also invites to consider lines of tolerance and national identity as permanent source of negotiation and contention.

### *From a European recommendation to a Spanish social debate*

The creation of the new subject has been decided after long years of debate about the necessity to introduce the teaching of civic and public values to children at school. However, decisive moves came from supranational organisations and in particular the Council of Europe. This institution has promoted Education for citizenship as a core element in the curriculum of European children. In 1997 the Summit of Heads of State and Government of the Coun-

<sup>1</sup> This article is based upon work supported by the European Commission's Seven Framework programme (2010-2013), in the framework of the Accept Pluralism project (Grant n. 243837). The authors express their gratitude in particular to Anna Triandafyllidou, principal investigator of the project, and the researchers who have discussed and commented on these results at every stages of the research. They also acknowledge all the persons who accepted to be interviewed during the fieldwork.

cil of Europe issued a declaration calling on the inclusion of human rights, democracy and the rule of law as subjects in the curricula of all learning institutions. Between 2002 and 2005, various recommendations were issued by the Council of Europe all focusing on the implementation of citizenship education in the member States. The initiative of the Council of Europe to declare the year 2005 ‘European Year of Citizenship through Education’ has been an opportunity to organise many events and debates. It strengthened the collectives who had been advocating for the development of citizenship education. The Spanish Education Law prepared by the newly elected socialist government in 2004 represented a good opportunity to assume international recommendations in favour of education for democratic citizenship.

The influence of Europe has been decisive in the creation of Education for Citizenship. Yet, Spain had already experiences of moral values teaching. Several subjects were designed for such purpose over time. There are of course many differences between the place of moral and values at school during the Franco dictatorship and after the democratic transition but both parties referred largely to these previous experiences during the conflict about the creation of Education for citizenship.

During the Francoist era, moral education was one pillar of the curriculum at all stages of school (Dietz 2007). Ethics was delivered through compulsory catholic religion. Catholicism was not only one of the two pillars of the regime along with patriotism and national unity. It was also the cornerstone of the moral formation of children at school. Until 1970, another subject was entitled ‘Formation of the National Spirit’ (*Formación del Espíritu Nacional*) and aimed at delivering the doctrine of Franco’s national movement, especially Spanish nationalism, corporatism, deference to the regime and its leader. The 1970 law which reformed the education system suppressed this course. But it remains in the memory of large generations of people, especially those born before 1961.

During the democratic transition (1975-1982), a subject named ‘Living together in democracy’ (*Convivencia en democracia*) tried to oppose dictatorship’s moral education. It was integrated afterwards in History subject. In 1990, the LOGSE created the concept of ‘transversal subjects’ which were not taught during specific hours but had to be integrated in all other subjects and were considered as of crucial importance for the curriculum. Civic education and values such as gender equality, respect for diversity and multiculturalism were considered as transversal subjects (Gonzales-Lucini 1993). The 2002 LOCE took up the idea of transversal subjects and added a focus on the need to deliver the ‘culture of effort’ to students. The introduction of transversal values in the curriculum had already been advocated by some education organisations. As the president of the ‘Spanish league for education and popular culture’ (*Liga es-*



*pañola de la educación y de la cultura popular* or LEECP) recalls, this was considered as a first victory. Nevertheless, the mainstreaming of these core transversal subjects was merely perceivable and this policy was not considered a success. Faced with this situation, social organisations start promoting the creation of a full subject aiming at teaching citizenship and liberal democratic values.

The context of Spain at the beginning of 2000s give strength to those who advocate for the democratic and human rights values teaching at school. The rooting of democracy, the desire to further the democratic culture of children, globalisation and, above all, the desire to take into account transformations of the Spanish society since the 1990s, especially the new diversity introduced by foreign immigration, create the conditions for the development of citizenship and human rights education. In 2004, the newly elected government led by Zapatero decides to include a subject of 'Education for Citizenship and Human Rights' (*Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos*) in secondary school curriculum, as part of an education law presented by the Minister of Education San Segundo. But this creation unleashed an important controversy on education, common identity and values.

Aspects of the debates referred directly to educational matters, such as the respective roles that school, State and the families must have in regards to the education of children and especially the transmission of ethics and human rights values. Nevertheless, the controversy raises mainly political and ideological issues for society as a whole, about collective identifications and territorial, social, cultural, sexual, religious and ethnic multiple diversities in the country<sup>2</sup>.

### *The dynamics of the controversy about Education for Citizenship (2004-2013)*

The creation of EfC, the 'Education for Citizenship and Human Rights', has confronted two clear sides. On the one hand, people who put forward values of public ethics and secularism and defended that there are minimal constitutional values that have to be taught to children, as tolerance to diversity and to sexual, religious or cultural differences, democratic values and human rights. Among them are the instigators of the Law, who belonged mainly to the socialist party (PSOE) circles and to organizations of the civil society in favour of secularism. On the other hand, entities have rejected the new

<sup>2</sup> There were other matters of confrontation between the Church and the State at the same period on questions relative to gender and homosexuality. Zapatero's first government (2004-2008) legalised the same-sex marriage and raised the condemnation of anti-homosexual speech.

subject arguing that it goes beyond the duty of the State to teach values to children, which can be contrary to the personal beliefs of their families. The most actives were members of the Catholic Church hierarchy and Catholic organisations, which could rely on the support of an important part of the conservative People's Party (PP) representatives. A retrospective review on years of public debate since 2004 reveals the complexity of this matter, as for the variety of players involved as for the twists and turns at different stages of the confrontation.

This section presents the controversy about Education for citizenship, from the conception of the law to its suppression. We divide the controversy into three stages: the stage of discussion and design (2004-2006), the implementation during which the protest takes place in Autonomous Communities and Courts (2006-2009), and the definitive abandon of the subject by the newly elected government of the People's Party (2011-2013).

### *The stage of discussion and design: Cleavages-building process about the creation of Education for Citizenship (2004-2006)*

The creation of a subject of Citizenship education was part of the platform of the newly elected government in March 2004. Civic organisations and in particular the secular movement close to the PSOE have advocated for such creation for years.

During the process of elaboration of the future Organic Law on Education (LOE) in 2004, the Ministry of Education invited determined sectors of the civil society dedicated to education issues to take part to an *ad hoc* group for discussing and designing the new subject. Both parties participate to these meetings. On the one hand, we find the future promoters of EfC, such as the CIVES Foundation, sister organization of the *Liga española por la educación*, professors of Carlos III University in Madrid, the trade union UGT and its sister organization the Foundation Lorenzo Luzuriaga. On the other hand, representatives of organisations which will be leading the protests against EfC, such as members of Catholic Schools organisation (*Escuelas católicas-FERE-CECA*) or the Catholic parents' organisation (CONCAPA) also participate to the commission. This ad-hoc group designed roughly what will be the future subject and also served to strengthen the networks of the advocates for EfC.

At the end of 2004, the Ministry of Education published a document named 'A quality education for all' (*Una educación de calidad para todos*) in which it outlined, among other measures, the key features of a new subject named 'Education for citizenship' (Ministerio de Educación y Ciencia 2004). The document was addressed to all educational organisations and underlined the

importance of teaching values and citizenship at school. It argued that immigration has been positive in many matters but that «it has introduced in the distinct social institutions and at school a range of very diverse beliefs, customs and practices of socialization, sometimes contradictory and not only occasionally opposed to widely accepted democratic principles of our society». It stated that values education implemented as a transversal subject at school resulted insufficient and proposed to create a dedicated area.

Among the 300 contributions the Ministry received between October 2004 and March 2005, a report contributed decisively to design the content of Education for citizenship. It was written by CIVES in collaboration with the chair on ‘Secularism and Public liberties’ (*Laicidad y Libertades Públicas*) Fernando de los Ríos of the University Carlos III in Madrid, created in 2004 and chaired by the Professor Dionisio Llamazares. The report was made public and both institutions acquired a great role in shaping the reform. The document proposed a full course of Education for citizenship, taught at every grade and delivering a general knowledge on public institutions, values and knowledge based on the Human Rights and liberal democratic values. Referring to Habermas’ concept, the document stated that the course had to deliver and develop the ‘constitutional patriotism’ of the young and a ‘common heritage of values’ based on the liberal-democratic State (Comunidad Escolar 2005).

While this proposal is welcomed positively by the Ministry, it also raised many oppositions. At this stage, even leftist and radical left organisations criticised the initiative. First, this project was criticized for burying the ‘transversal subject’ strategy. Organisations of the Left and especially education unions such as the main education federation of the *Comisiones Obreras* (FE-CCOO), criticized that the creation of EfC was in fact a way to abandon the transmission of values in other parts of the curriculum. In reason of this opposition, the Education council of the State, the major consultative body on Education, rejected the project of EfC in February 2005. In April though, the majority of the Council changed and backed this time the creation of EfC as a new dedicated area. Other leftist organisations rejected EfC for presenting liberal-democracy as the most desirable form of government or for spreading human rights principles at the same time it supports capitalism, individualism and market economy (*El otro País*, July 2007).

But the major resistances come from the catholic organisations who interpret this initiative as an attempt from the secular movement to control the content of the values taught to students at school. The catholic organisations also complained about the closure of the debate despite an apparent deliberative process. The opposition thus concentrated on religious matters. First, the project planned to make religion optional and non evaluable, and, second, EfC was said to be a way to depreciate religion and to deliver to children

secular ideology and values contrary to Catholicism. In February 2005, the Catholic confederation of parents (CONCAPA) decided to leave the *ad hoc* meetings and the confederation of private-schools CECE refuses to take part to it. However, the sector of catholic organisations is divided and the major organisation of catholic private-schools (*Federación Española de Religiosos de Enseñanza* or FERE-CECA) keep participating to all negotiations.

Despite this opposition and despite the attempts of the Ministry of Education to negotiate the Law with these opponents, the process of elaboration of the LOE follows and leads to its adoption in December 2005 with the creation of the subject Education for Citizenship but without the support of the main parliamentary opposition, the People's Party, which had rallied the arguments developed by the Catholic hierarchy.

*The stage of implementation: Escalation of the conflict at the level of territorial administrations and in Courts (2006-2009)*

Autonomous communities are in charge of an important part of the educational policies in Spain. They thus have had a leading role in the controversy. When, at the end of 2006, complementary texts fix the hours and school-grades to which the subject will be imparted, Autonomous Communities are given a large autonomy to decide on the content and organization of the subject. In September 2007, only half of the Autonomous Communities – Andalusia, Aragon, Asturias, Cantabria, Catalonia, Extremadura and Navarre – decide to implement EfC while the other half postponed it with various reasons.

Autonomous Communities which implemented the subject, ruled in majority by left-wing governments, were faced by a new social protest. Catholic organisations and the Church launched a movement of 'conscientious objection' asking to the families to manifest their opposition to EfC and withdraw their children from school. The sector of the society against the new subject was large: the initial petition launched by CONCAPA received more than 3 million signatures. Parents and family organisations and the 'Association of professionals of Ethics'<sup>3</sup> organized in a very active platform disseminating initiatives of 'conscientious objection' and compile thousands of demands made by the families to the Autonomous Communities. Along with these or-

<sup>3</sup> This last one was certainly the most active in providing legal tools to the families: manuals, support to formal accusations to the Autonomous Communities and in front of the European court of fundamental rights (see in particular: Profesionales por la Ética, 2006).

ganisations, prominent bishops appealed to disobey the law. The archbishop of Granada, Javier Martínez, appealed to ‘conscientious objection’ and ‘civil disobedience’ to EfC in November 2006. He denounced the ‘real invasion of the fundamental right of parents’ and the ‘terrible threat’ to the freedom to education (*El Mundo*, 18 November, 2006). This first statement from a high representative of the catholic hierarchy made a commotion at political and social levels.

The civil society took the lead in the protests against the Education for Citizenship. Yet Autonomous Communities ruled by the People’s Party also obstructed the implementation by different means. They stated to delay the application of the new subject to the year 2008-2009. It was meant to wait for after the general elections of March 2008, counting on a victory of the PP who promised to suppress EfC in case of victory. The re-election of a socialist government ran counter these expectations however and weakened the possibility to politicize the issue for the People’s party afterwards.

Despite that, the Autonomous Communities of Madrid, Castile-Leon, La Rioja, Murcia and Valence tried to place a hindrance to the normal implementation of the law. They modified the content of the subject in order to erase the ‘controversial’ aspects on gender equality and different models of families. Madrid’s government showed its support to the ‘objectors’ and announced in 2008 that the Autonomous Communities would organise alternative courses for the students who object EfC. It did not reply to the warnings of the Ministry of Education until the Supreme Court of the State declared illegal the movement of conscientious objection. The government of Murcia equally accepted objections and stated that the objectors wouldn’t have to attend courses of EfC. As for the government of the Valencian Community, it adopted the same position admitting conscientious objection, and also decided that EfC would be delivered in English.

Faced with the denial of Autonomous Communities to accept conscientious objections, the oponents to Education for Citizenship change their strategies and present complaints to the Autonomic Courts of Justice and to the ECHR. They alleged that EfC was violating their fundamental rights and «freedom of ideology, religion and denomination» (Spanish Constitution, Art.16.1). At first, the sentences pronounced by the Autonomous Courts added more confusion to the debate. On the one side, the Superior Court of Justice of Asturias stated that EfC was perfectly constitutional and did not hurt the rights of parents and children while the Superior Court of Justice of Catalonia simply stated that there was no such thing as the right to conscientious objection. Conversely, the Superior Courts of Justice of Andalusia and Rioja recognized the right to object EfC if parents felt that it was contrary to their beliefs. This led finally to the appeal to the Supreme Court to decide on the consti-

tutionality of Education for Citizenship and of the objection. The resolution of the Supreme Court illegalized the movement of conscientious objection in 2009 and weakened definitely the movement. But the Supreme Court also underlined that the content of classes could not damage the personal beliefs of parents which satisfied also the opponents.

Despite the protests, the reelection of a socialist majority during the 2008 general elections and the sentence of the Supreme Court illegalizing the objection to EfC deeply weakened the political opposition. Nevertheless, the leader of PP stated in March 2011 that his party would suppress the course in case of victory at the general elections in November 2011.

### *The stage of abandon: The case of Education for Citizenship re-opened (2011-2013)*

While the controversy on EfC seemed to be settled by the legal decision and disappeared from the public debate, the success of the People's party at November 2011 elections changed the situation once again. Even if the suppression of EfC was part of the People's party's platform, it did not seem that the new government was willing to really suppress citizenship education. But during summer 2012, the Minister of Education passed a royal decree changing the content of the subject, suppressing in particular the content on sexuality, new types of families, and on fighting racist, xenophobic and sexual prejudices. He announced that civic education would be maintained during two years in secondary schools under the name of 'Civic and constitutional education'. The 5 December 2012, a draft of the Education law in project suppressed outright Citizenship education. In addition, it created a compulsory subject alternative to Religion, satisfying a long-standing claim of the Catholic Church. There is a consensus in considering that the law was a token to the Catholic Church and catholic social sectors. Some Autonomous Communities such as Andalusia announced that they would use their right to fix 35% of the content of a subject to reintroduce the 'controversial' topics on sexuality and families, gender roles and equality or anti-racism. In addition, fifty organizations including parents' organization, Amnesty International or Oxfam wrote a public manifesto to defend EfC in January 2013, addressed to the Council of Europe. However, the suppression of the subject in the new Law did not reopen a conflict. The suppression being part of a wider legal change including the status of religion and the teaching in national language, EfC was pushed into the background of the contention of the new policy.

The debate about EfC has confronted mainly two coalitions: people advocating for a new ethical education of children in matters of citizenship,

human rights and respect to diversity, and people who saw the principle and the content of the subject as an intolerable invasion of families' – and private – prerogatives on education. This opposition overlaps the traditional right-wing / left-wing cleavage in Spain even if part of right-wing representatives and of the Church did not actively oppose EfC<sup>4</sup>. We will see that if the debate did not focus directly on the tolerance to diversity, both dimensions are indeed inter-related.

*Teaching tolerance or teaching ideology? What Education for citizenship's debates reveal for the Spanish society*

The main cleavages between the supporters and the opponents of EfC put into question issues of tolerance, acceptance and in general the shared core values of the Spanish society. The debates about the creation of EfC generally revolve around a series of issues. Some of them relate to education, such as: Is the creation of such a course necessary? Is it better teaching values as a transversal subject or as a specific subject? Is it the role of the school to teach values to children – and to dedicate a full subject to it – or should it be the responsibility of parents? Said differently, is the transmission of values a public or a private matter? These questions address mainly the principle of Citizenship education at school. Yet, another series of questions address primarily the content of the subject and content the values and liberal-democratic principles that are taught to the children. It refers particularly to the recognition of the multiple diversity of the Spanish society, such as multiculturalism, gender and sexual diversities and new models of families. We will analyse both lines of argument, on the principle and on the content, although they are generally associated in the claims and rationales about EfC.

Debates about the principle of creation of EfC are much more open than the other. It means that even strong supporters of EfC may express a preference for another type of subject or for another way to teach tolerance and respect to diversity. The majority of our interlocutors, in favour of against the introduction of the new subject, underlined that they were in favour of a transversal subject, which would be introduced in all classes and in the school project. As regards to the curriculum, others underline the need to provide a non-confessionnal religion subject that would be mandatory for all students. It

<sup>4</sup> There has been also a 'left-wing' discourse against EfC, which libertarians and other revolutionary organizations saw also as a way for the state to indoctrinate children in favour of the liberal-democratic system.

is perceived as part of the goal pursued by Education for Citizenship. As one of the interviewees points out,

you cannot teach children to be good citizens or to understand tolerance [...] if you don't explain that the Muslim at your side is a perfectly normal person. The only thing is that he believes in other things (interview 3).

The main opposition in this respect, resides in the perception of the respective roles of the school and the families. For the opponents to EfC, teaching public values at school is perceived as a totalitarian enterprise guided by the State. As the president of CONCAPA underlines, EfC is seen as a clear intrusion into families' prerogatives on their children's education. He explains that the opponents to EfC:

want humans to be free, independent, educated in the most important subjects as morality and ethics by the families, and that schools be an auxiliary, which helps to the formation. As a consequence [...] we want to task the teachers with educating our children in what we cannot do ourselves [...] I do not educate my child for the State; I educate my child to be a good person [...] [Conscientious objection's purpose] was not to attend these classes because the content was contrary to the principles of the families (interview 2).

On the contrary, those who supported the reform criticizes this rationale and position of the Catholic organisations:

Firstly, they can't deny the legitimacy of the decision taken by the Parliament, even if it goes against their beliefs. Because, secondly, the only moral which is worth taking into account in that matter is the public moral [...] They live within a democratic system, which has its own rules (interview 3).

The idea that private ethics is superior to public ethics, and that school must not educate the children in values, is seen as a legal fault and an anti-democratic statement by the supporters of the law. This highlights how the discursive opposition between the families and the State, when it comes to education, is structuring the debate. These debates brought to light important cleavages in the Spanish society about the respective places of the State, the Church and the families when it comes to determine the values generally accepted, and when it comes to determine which statements and practices can be tolerated or not.

The debate about the content of the course was much more heated, as several points have been subject to criticism. This concerns the definition of the



shared values of the Spanish society (liberal-democratic values, human rights or constitutional values) and above all the inclusion or not of non-consensual matters such as gender theory, models of families or sexuality. The content referring to multiculturalism and religious diversity as such is not the major matter of controversy for the opponents. But the way to connect tolerance and immigration is questioned. Firstly, they underline that tolerance to diversity is just a false argument to create EfC. Plus, they feel that tolerance should be limited and that the State, and especially the socialist government, has been too lax in this sense. As the president of CONCAPA insisted:

In this respect, we should not mistake tolerance with a cession of rights. I think that one side of the debate is whether tolerance has to admit all the cultural, religious – and other – diversity brought by immigrants [...] We cannot be fighting to obtain women's liberation and allow women to wear burqa. This is not tolerance, this is a cession of rights we have fought during generations to obtain [...] This is mistaking weakness for tolerance (interview 2).

This highlights the connexion between the debates on the content of EfC and tolerance boundaries drawing activities. School appears to be a sensitive institution that reflects and amplifies social and political cleavages. Sources of cultural and social diversity in the society are deemed challenging values and representations presented as intrinsically Spanish or consensual among the in-group. But precisely, the controversy shows that the definition of what characterises the in-group culture and values is a question in debate. One main rhetorical rationale is then setting a classical opposition between the in-group and the out-group cultures. It presents the latter as an aggression that would lead to the elimination of the former if tolerated, as exemplified by the following quote:

I think that here, in every houses, yours or mine, we have invited hosts and these hosts have to respect minimal norms of positive coexistence. I understand that there is this very manichean discourse about plurality, about tolerance, and we have to be careful because it can be confusing. The thing is to which extent we want [...] we will abandon our very cultural essence, for which we have fought during centuries, in exchange for a tolerance which brings nothing to the humanity (interview 2).

In that sense, diversity is presented as something impossible to achieve and is not considered as a positive feature of a society. Cultural unity remains the way to live together in society. On the contrary, for the promoters of EfC, diversity and social pluralism are given a positive content that has to be en-

couraged. For them, different cultures are not competing with each others. It is possible for them to coexist and, in addition, the coexistence of cultures is an added value for any society. In that sense, citizenship education is not only perceived as a positive acknowledgement of the social and cultural diversity in society. It is also precisely as a way to pursue the integration of minorities in the society by acknowledging their practices and values and, finally, by teaching these practices and values to all students. This position is in line with the original motivations presiding to the implementation of citizenship education in the United-States and Europe (Banks 1990 and 2008, Crick 1999).

In the end, teaching tolerance of diversity in values and practices is, for its supporters, a way to form active citizens in liberal-democracies. Liberal-democracy is precisely conceived as the political system that seeks a peaceful compromise between values, ideas and interests in a diverse society. For supporters of EfC, the opposition of the Catholic Church and catholic organisations is a manifestation of its rejection of liberal-democratic rules and Human Rights values:

When EfC is proposed by the most progressive sectors of the society, the intention is not to invade anybody's moral education but to educate in democratic values to strengthen the democracy. I dare anybody's from the Church or from others sectors, as the conservative sector for example, to say which values of EfC go against human rights, may they just show me one example! (interview 1)

Few people or organisations questioned the need to reinforce the transmission of values to children, for two main reasons: the growing individualism in the society either due to the logics of the free-market economy or to the spreading of a 'moral relativism' as a trend of thought (put forward by the Catholics) on the one hand, and the growing cultural and religious diversity due to the immigration flows Spain was receiving at this period, on the other hand.

However, in link with issues of tolerance and acceptance, what the debate around EfC is highlighting is the persisting co-existence in the Spanish society of two different institutions, the liberal-democratic state and the Catholic Church, based on two different reference frameworks to define a 'regime of truth' and associated values for the society. Even if the liberal-democratic State and the constitution are defining the core values of the Spanish society, the values and organisation of the Church continue to be the main reference for sectors of the civil society and some families, especially when it comes to education. To which extend the State is able to define and teach common and public values is thus an important question at stake here.

The dividing line between two ethical systems (the ethics of the State and the ethics of the Church) is clearly apparent in the texts of the Conference of Spanish Bishops, which lets the parents determine which kind of moral education they are willing for their children: «The State cannot force legitimately a determined formation of the moral conscience of students apart from the right to choose of parents. When these choose freely religion and the catholic ethics, the State must recognize that the necessary moral formation of students is assured by those who have the duty and the right to deliver it» (Comisión permanente de la Conferencia Episcopal Española 2007).

Thus, the examples of an effective opposition between the values contained in EfC and those of Catholicism are not always put forward and, when they are, they refer to one point in particular, what the Conference of bishops calls the 'gender ideology'. EfC includes indeed among the values to teach, gender equality, autonomy in the sexuality and the rejection of homophobia. To the catholic organisations and hierarchy opposed to EfC these subjects should be out of the limits of what can be taught to children as they hurt the values and beliefs of some families and especially the ones who choose to educate their children in line with the catholic ethics.

For EfC advocates, it is precisely needed that schools deliver to all the students common public values, precisely because all the moral education must not lie on parental education and because the State has to «educate in self-defence, to avoid becoming a hotbed for opposed intransigences and for uncommunicative ghettos of tribal dogmas» (Savater 2006). The arguments of the promoters of the law is therefore that not only it exists such thing as a public ethics and public values, based on the constitution and on international treaties on Human Rights signed by Spain, but this public ethics has to be taught to children to maintain social cohesion and the possibility to live together. Plus, they put forward that the public ethic, whose respect is guaranteed by Law is superior to private ethics when values are in conflicts. That is to say that even if the State tolerates private ethics based on values differing from the public ethics, the respect of private values cannot be an argument to oppose public ethics (Llamazares 2009).

***Concluding remarks: How to define limits to tolerance when common values are contested?***

The creation and implementation of a course aiming at fostering the tolerance or student toward cultural, religious, sexual diversity and at reinforcing the democratic culture of children has failed in Spain. The Spanish debate around EfC has been one of the most heated in Europe, specially thorough

the years 2004-2008. We have seen how the protest occupied the social, political and judicial fields, until the Supreme Court, the daily practices and – finally – its abandon, eased the confrontation.

In the diversity and tolerance debate in Europe, the Spanish case study is relevant as it touches upon issues such as the secularisation of the State. The debate around EfC confronted two irreconcilable positions about the respective roles of the State and the families to educate children with their own provision in values. This public deliberation around the limits of the public and the private spheres is relevant to an analysis of the delimitation of what has to be tolerated and accepted in the European societies (Triandafyllidou and Zapata-Barrero 2012). Opponents to the subject ‘Education for Citizenship’ have argued that ethics and morality are not a matter of the State whereas its supporters and instigators argued that it is desirable to define common values that are or should be shared by all, independently of their culture, ideology or religion. Interestingly, as we have shown, these values have not been contested by cultural minorities but by the Church and related groups, which are part of the cultural majority.

The intensity of the debate cannot be explained only by a strong politicization and rivalry between the conservative opposition and the socialist-led government. The cleavage is deeper and put into question the different resources of the Spanish society for reaching cohesion. The debate over the national identity has always been perceived as a Pandora box in the political arena. Since Franco’s dictatorship, all attempts to define national identity have failed, and come generally from the most conservative sectors of the political spectrum. What gets to define the best the Spanish national identity is the acknowledgement of its territorial and national diversity. Before centrifugal forces of minority-nations’ claims and the centripetal force of State nationalism and political conservatism, governments have in general been reluctant to raise public debates involving a definition or a re-definition of Spanish national values.

The debate on citizenship education has been a new illustration of the persistence of the «invertibrate Spain», as depicted at the beginning of the 20th century by the Spanish philosopher Ortega y Gasset (2005 [1922]). However, this does not mean that different conceptions and interests are not effectively competing over the definition of common values and identity. The difficulties to implement citizenship education in Spain highlight that tolerance boundaries as well as membership boundaries in society are never stabilised results of public actions and discourses. For social scientists, tolerance should therefore not be only considered as an essential moral value of liberal-democracies. It appears to be above all an ideologically loaded and challenged issue that diversification and cultural pluralism contribute to render salient.

## References

- Anderson B. (1991), *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*, Verso, London.
- Banks J.A. (1990), *Citizenship education for a pluralistic democratic society*, in «The social studies», 81 (5): 210-214.
- Banks J.A. (2008), *Diversity, group identity, and citizenship education in a global age*, in «Educational Researcher», 37 (3): 129-139.
- Bolívar A. (2007), *Educación para la ciudadanía. Algo más que una asignatura*, Graó, Barcelona.
- Cobo Suero J.M. (2005), *La educación para la ciudadanía en España desde la LODE y la LOGSE al Anteproyecto de LOE. Algunas propuestas para la programación y los profesores*, in «Miscelánea Comillas: Revista de teología y ciencias humanas», 63 (122): 5-30.
- Crick B. (1999), *The presuppositions of citizenship education*, in «Journal of Philosophy of Education», 33 (3): 337-352.
- Davies I., Evans M. and Reid A. (2005), *Globalising citizenship education? A critique of 'global education' and 'citizenship education'*, in «British Journal of Educational Studies», 53 (1): 66-89.
- Dietz G. (2007), *Invisibilizing or Ethnicizing Religious Diversity? The Transition of Religious Education Towards Pluralism in Contemporary Spain*, in Jackson R. (ed.), *Religion and education in Europe: developments, contexts and debates*, Waxmann Verlag, Münster: 103-131.
- Doppen F.H. (2010), *Citizenship Education and the Dutch National Identity Debate*, in «Education, Citizenship and Social Justice», 5 (2): 131-143.
- EURYDICE (2005), *Citizenship Education at School in Europe*, Eurydice, Brussels.
- Fernández-Soria J.M. (2008), *Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos: controversias en torno a una asignatura (o entre ética pública y ética privada)*, in «Trasatlántica de Educación», 4.
- González Lucini F. (1993), *Temas transversales y educación en valores*, Alauda: Centro de Apoyo para el Desarrollo de la Reforma Educativa, Madrid.
- Jackson R. (ed.) (2003), *International Perspectives on Citizenship, Education and Religious Diversity*, Routledge, London.
- Kaltsounis T. (1999), *Introduction: Forces Enhancing and Inhibiting Democratic Citizenship Education around the World*, in «The Social Studies», 90 (6): 245
- Keating A., Ortloff D.H. and Philippou S. (2009), *Citizenship education curricula: the changes and challenges presented by global and European integration*, in «Journal of Curriculum Studies», 41 (2): 145-158.
- Marshall H. (2011), *Instrumentalism, ideals and imaginaries: theorising the contested space of global citizenship education in schools*, in «Globalisation, Societies and Education», 9 (3-4): 411-426.
- Macintyre S. and Simpson N. (2009), *Consensus and division in Australian citizenship education*, in «Citizenship Studies», 13 (2): 121-34.
- Nash G.B., Crabtree C. and Dunn R.E. (1997), *History on Trial: Culture Wars and the Teaching of the Past*, A.A. Knopf, New York.
- Naval C., Print M., Veldhuis R. (2002), *Education for Democratic Citizenship in the New Europe: Context and Reform*, in «European journal of education», 37 (2): 107-128.

- Niens U. and McIlrath L. (2010), *Understandings of Citizenship Education in Northern Ireland and the Republic of Ireland: Public Discourses Among Stakeholders in the Public and Private Sectors*, in «Education, Citizenship and Social Justice», 5 (1): 73-87.
- Ortega y Gasset J. (2005), *La España invertebrada*, Espasa-Calpe, Barcelona [1922].
- Peces-Barba Martínez G. (2007), *Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos*, Espasa, Madrid.
- Triandafyllidou A. and Zapata-Barrero R. (eds.) (2012), *Addressing Tolerance and Diversity Discourses in Europe: A Comparative Overview of 16 European Countries*, Cidob, Barcelona.
- Zapata-Barrero R. (2010), *Education as a Mirror of Spanish Society: Challenges and Policies towards Multiple Diversity*, in «OMNES: The Journal of Multicultural Society», 1 (2): 65-100.
- Zapata-Barrero R. (2013), *Diversity Management in Spain: New Dimensions, New Challenges*, Manchester University Press, Manchester.

### **Cited public statements, essays and policy documents**

- Comisión permanente de la Conferencia Episcopal Española (2007a), *La ley orgánica de educación (LOE), los reales decretos que la desarrollan y los derechos fundamentales de padres y escuelas*, Madrid, 28 February [Public statement, available at [www.conferenciaepiscopal.es](http://www.conferenciaepiscopal.es)].
- Comisión permanente de la Conferencia Episcopal Española (2007b), *Nueva declaración sobre la Ley Orgánica de Educación (LOE) y sus desarrollos: Profesores de Religión y 'Ciudadanía'*, Madrid, 20 June [Public statement, available at [www.conferenciaepiscopal.es](http://www.conferenciaepiscopal.es)].
- Fundación CIVES (2005), *Educación para la Ciudadanía. Propuesta de Educación ético-cívica*, Madrid, Fundación Educativa y Asistencial CIVES.
- Llamazares Fernández D. 2010. *Educación para la ciudadanía democrática y objeción de conciencia / Education for democratic citizenship and conscientious objection*, Editorial Dykinson.
- SPAIN - Ministerio de Educación y Ciencia (2005), *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate*, Madrid, Marín Álvarez.
- Profesionales por la Ética (2005), *Informe sobre la propuesta de la Universidad Carlos III y la Fundación Cives para la nueva asignatura 'Educación para la Ciudadanía'*, Área de Estudios de Profesionales por la Ética, Madrid.
- Profesionales por la Ética (2006), *'Educación para la ciudadanía': Guía para la objeción de conciencia. Los padres elegimos*, Madrid.
- Savater F. (2006), *En defensa propia*, El País, 12 August.
- Trillo Figueroa J. (2008), *Una tentación totalitaria. Educación para la ciudadanía*, Madrid, EUNSA.

### **List of cited interviews**

- Interview 1: Male. Director of the UNESCO Catalonia. Professor of intercultural Education at the Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, May 2011.

Interview 2: Male. President of the catholic parental organisation CONCAPA, Madrid, June 2011.

Interview 3: Male. Professor of Ecclesiastic Public Law at the Universidad Carlos III, Madrid. Fernando de los Ríos Chair on 'Secularity and Public Liberties', Madrid, June 2011.

Interview 4: Male. President of the Liga Española de la Educación y la Cultura Popular, President of the Foundation specialized on Education CIVES, Former national MP for PSOE (socialist party). Madrid, June 2011.





# Italy and Lega Nord: Stories of Communities, National (Dis)Integration and Spaces of (Restricted) Citizenship

*Florence Di Bonaventura*

*This paper focuses on the conception of citizenship of the Italian political party Lega Nord. To that aim, we consider citizenship in terms of belonging to the political community, which thus also defines the boundaries of exclusion. In our approach, citizenship is a structuring dimension of building a political community and it has two components: the State and the nation. By situating these concepts (State, nation and citizenship) in a theoretical-historical framework, we enlighten the conceptions of the Lega Nord in relation to each of them, by positioning them in long term socio-historical dynamics in Italy.*

## **Introduction**

This paper focuses on the conception of citizenship of the Italian political party *Lega Nord*<sup>1</sup>. To that aim, we consider citizenship in terms of belonging to the political community, which thus also defines the boundaries of exclusion. In our approach, citizenship is a structuring dimension of building a political community and it has two components: a more institutional one, the State (Weber 1922 [2005], Elias 1939, Badie 1985, Genêt 1997, Déloye 2007); and a more social one, the nation (Anderson 1983, Lapeyronnie 2005, Delmotte 2007). By situating these concepts (State, nation and citizenship) in a theoretical-historical framework, we enlighten the conceptions of the *Lega* in relation to each of them, by positioning them in long term socio-historical dynamics in Italy.

Moreover, the subjective and symbolic dimension is approached transversely in each of these sections. On the one hand, we analyse the constructive, subjective and symbolic character of the Nation State and national identities (Anderson 1983, Hobsbawm 1983, Delmotte 2007). On the other hand,

<sup>1</sup> Founded in 1991 under the direction of the *Lega Lombarda* the *Lega Nord* gathers various separatist parties (Biorcio 2012).

we examine the way the communities «symbolically and locally constructed how to relate to the universe of the Nation [State]» (Sahlins 1989: 26). In this manner, we will be able to perceive the basis of citizenship and the criticisms related to it (Young 1994, Procacci 1998). Today, citizenship is manifold, included in complex interdependent networks (Procacci 1998, Zolo 2000, Baglioni 2010) and increasingly disputed. Indeed, in the national context, citizenship has its roots in a certain cultural homogeneity capable of absorbing the existing particularities on a given territory (Magnette 2007). Far from natural, it assumes that the national citizen sacrifices a part of its personal identity. It also requires a sharing common memory (Brass P. R. quoted by Déloye 2007) that can be symbolically manipulated by political leaders and (nationalist) groups (Bourdieu 1980, Kertzer 1988, Norman 2004, Mink 2007). And those symbolic elements facilitate the emergence of socio-political organisations such as the *Lega* (Di Bonaventura 2015), through the use of invented traditions. In fact, these invented traditions are «responses to new situations that take the shape of a reference to old situations, or build their own past by quasi-obligatory repetition» (Hobsbawm 1983: 12).

### *The modern state*

In this first part, we analyse how the modern State has freed individuals from the mastery of feudal and communal groups ; and the difficulties that this process has generated, laying however the institutional foundations of citizenship. First, we explore this framework in general. Secondly, we apply it to Italy. And thanks to it, we are finally able to apprehend the State conception of the *Lega* and the way they assert that conception.

Societal changes have led to different forms of political communities that have succeeded or coexisted in space over time in Western Europe. In the end, a political form takes the precedence over the others: the modern State (Badie 1985). Facing various types of power structures such as cities or urban republics, princely States, empire or the Church, the modern State in Western Europe has not been achieved without hurts and resistances. If each State has its own trajectory, feudalism is a central element of its birth. It «is characterized by the breakdown of public authority and multiplication of human to human relationships» (Bloch quoted by Déloye 2007: 28). Therefore, the order and taxation powers are in the hands of many «dominance units», as Norbert Elias wrote. This is what Max Weber calls the «patrimonial domination». Feudalism is a social model that has inherited the Germanic tradition of its hierarchical organisation mode and the Roman tradition of its conception of property «relating private property and sovereignty» (Anderson quoted by

Badie 1985: 625). Feudalism involves some decentralising logic that drives the Lords to enter drastic competition, although they are powerless to cities evolving in the interstices of the lordships. Unlike the feudal model, the city-state model tends to identify with the center, blurring the center-periphery relationship. Thanks to the trade development, it has freed individuals from the patriarchal and familial influence, creating a real community of citizens. Stein Rokkan has applied this city-state model of ancient Greece to the economically rich European backbone (Seiler 2014). But this rokkanian model only keeps from the greek one three elements: a narrow territory, deep particularism and the non-building process of an abstract entity distinct from a civil society. Nonetheless, in this new model, Christianity imposes itself on a plurality of divine beliefs and facilitates the autonomy of the city-States. If the urban phenomenon has existed since the Roman Empire, its geographical limits date back to the Middle Ages. «The fate of the European backbone was that the city-States and the feudal principalities composed of rich prosperous cities [...] were powerful enough to prevent the emergence of an indigenous territorial State» (Seiler 2014: 25).

The process of political power centralisation results of the competition and conflicts among medieval houses. «The winner is [...] the monolistic Central of a state organisation under which many of the formerly rival groups and regions merg» (Elias 1939: 300). That Central is the meeting point of the action of various actors and competing projects. Also, (groups of) individuals are not necessarily aware of the multiple interdependent networks there are in. Florence Delmotte (2007) calls «objective integration» this reticular phenomenon. Finally, the central government has concentrated all means of domination. If many authors (Elias, Gellner, etc.) agreed on this point, Tocqueville is the first to denounce all the power of the State, a central power previously scattered in «secondary powers, orders, classes, professions, families and individuals» (Tocqueville quoted by Déloye: 35). According to Strayer and many others, there are societies with strong State and other with weak State: «the more traditional structures (mostly feudal) resist the political modernisation process, the more the centre [...] adopts a strong State, only able to overcome the social, religious or territorial peripheral resistance» (Déloye 2007: 44). Therefore, the State must deprive the Church and the aristocracy of their political prerogatives.

In the end, the State is a social organisation ensuring its security and that of its members through a military and fiscal apparatus, which is legitimated by the consent of society through representative institutions. It «appears as the socio-political framework inseparable from the empowerment of the individuals in Western cultures» (Genêt 1997: 6). Legitimated by French revolutionary ideas and the opposition to Napoleon, this model has spread throughout the

European area. Moreover, «the ideologies [...] of some contemporary European States draw their origin in the reaction against the Napoleonic State and the French model of the State» (Genêt 1997: 7).

### *The emergence of the Italian unitarian state*

Let's apply now this theoretical-historical framework to the emergence of the Italian unitary State.

The development of Italian cities dates back to the Roman Empire and is then amplified in the Middle Ages in a climate of insecurity and high heterogeneity of class and wealth. Besides the great feudal lords and their families, the municipal development leads to the emerging aristocratic patricians and great bourgeois, the middle bourgeoisie, the «common people» and the «excluded of the urban society» (Milza 2005: 237). Merchants (the city) and the manorial power (the campaign) coexist in harmony, the latter holding the municipal power. This municipal movement has grown especially in the North and is «a voluntary pact of all citizens». If an embryonic system of direct democracy exists in the twelfth century, it is replaced by an indirect election system in populated cities. Notwithstanding, holders of municipal power have recruited from the noble lineage knights or *militia*, who manage judicial, fiscal and administrative tasks. In the thirteenth century, despite the substitution of the consulate by the Mayor<sup>2</sup>, the city has remained aristocratic. Italian cities are plagued by bitter struggles, aiming at the control of the neighbouring *contado* or the absorption of a rival town. The loser becomes an exile (*fuoruscito*) aspiring to regain its original fatherland (Milza 2005). In the fourteenth century, this confrontational atmosphere worsens and city-lordships are instituted. This authoritarian system has spread in many padanian cities like Milan, soon under the aegis of the Visconti family. The lordships of Piedmont-Alpine were born long before around feudal families, vassal of the emperor. Two models coexist. In these cities lordships, trade bodies take drastic protectionist measures concerning the local economy that displease the patricians in favour of free trade. Also, foreigners wishing to live in the city must pay a right of citizenship. During the Renaissance, these urban economic strongholds and highly rivals get richer. If in the fourteenth century the idea of a Northern Italy already is in the mind of the *milanese* Lord Visconti (Milza 2005), the ideas of the *Risorgimento* and *Illuminismo* are the real engines of the unitary ideology (Caron and Vernus 2015).

<sup>2</sup> 'Neutral' magistrate from abroad.

Following the arrival of Napoleon Bonaparte on the Italian territory in 1796, the liberal ideas have diffused and an Italian Jacobinism is born. A unitary awareness rises in opposition to foreign powers. Different elitist and liberal movements appear; some advocating a federal State (the *Carbonari*), others a unitary State (the Mazzinians or the liberals). These state models generate regional divisions in 1848. For example, unlike the Piedmont, Lombardy defends the federalist solution. The *milanese* philosopher Carlo Cattaneo considers this one as «a deep modernization of the Lombard economy, becoming the spearhead of the Italian federation in the European framework» (Caron and Vernus 2015).

In Piedmont clerical and aristocratic, the liberal Charles Albert has prevented a French-style revolution and has established a strong royal sovereignty through the completion of the *Statuto*<sup>3</sup>. This has been used as a crucial weapon by his successor Victor Emmanuel II to harden the regime and emphasize the Piedmontese dynasty as «the only guarantee of an Italian independence» (Brice 2012: 91). The sovereign wanted to appropriate Northern Italy (and the rich Lombardy), leaving the South and the Centre some autonomy. However, he has enlarged its territorial ambitions because of the many insurrections and border threats, and the possibility of a Garibaldi republic in the South. Helped by Cavour, the king then has led a monarchical political propaganda, marginalizing Catholics and Republicans. Between 1859 and 1870 Cavour organizes plebiscites in each province, to obtain popular consent on the new king. However, they only serve as a way to underline the popular attachment to the monarchy. Besides few people vote (Caron and Vernus 2015). Nevertheless, plebiscites have been a kind of political participation without citizenship, a way to learn voting before time (Brice 2012). A political system of patronage and elitist kind comes up, «trying to consolidate the central politico-administrative structures and peripheral community allegiances» (Badie 1985: 635). This strong bureaucracy system tends to distance itself from civil society and establishes a very limited parliamentary representation. The Italian central government should continue to impose and legitimate itself despite political, socio-economic and cultural resistances (Caron e Vernus 2015). Indeed, the arrival of officials and Piedmontese military is seen as a real aggression, meaning also huge taxes and free trade.

### *A political centralisation of a different kind of order: the Lega Nord*

Let's examine how peripheral nationalism, and more generally the history of the Italian State-building will be instrumentalised and reinvented by the *Lega*, aspiring to political centralisation of a different kind of order.

<sup>3</sup> Constitutional text inspired by the French charter of 1814.

From the 1980s, Umberto Bossi, head of the *Lega Lombarda*, has initiated a «cultural-political battle» against the «Romano-centric regime». Moreover, until 1996, he puts Brussels at the heart of his project. He defends the Lombard autonomy «within the framework of an ideal of federal unity of Europe [...] based on autonomy, federalism [...] and direct solidarity» (Bossi 1996: 9, 12). Also, the *Lega Lombarda* claims a right to self-determination in a defined territory and its own national identity. It seeks Lombard recognition of their cultural specificities «embedded in a puddle of undifferentiated Italianness» (Bossi 1996: 5). Therefore, they long for «the liberation of Lombardy [...] in a broader context of padanian autonomy» (Bossi 1996: 7). The Lombard movement failing to obtain the title region with special status<sup>4</sup>, the leader chooses the path of «ethno-federalism», which unites ethno-nationalist movements «from homogeneous geographical areas due to economic, social and ethnic affinities needs» (Bossi 1996: 21). Thus the *Lega Nord* is born. His political program seeks the «independence of a mythical *Padania*» separated from the Mezzogiorno, «a South decried as attended, corrupt and mafia» (Pouthier 2010: 583). In the padanian conception, psychological and geographical spaces merge and create a cultural, economic and political unification like the Nation State. This psycho-geographical space evokes the reminiscence of a northerner centralisation, and more precisely Lombard, seeking to impose other northern regions, yet diverse, a fictional padanian nation (Di Bonaventura 2015).

If Italy recognises the Romans as its ancestors, the *Lega* recognises the Celts as his ancestors, and if the pride of Italian culture originates in the Renaissance, padanian culture originates in the Middle Ages (Avanza 2003). Indeed, the *Lega* is inspired by the municipal tradition of these local powers in the North who were opposed to centralisation and claims a more localised autonomous community opposed to the ‘imposed’ national community. They then exacerbate the North-South differences: «The *Lega* members like to contrast the northern municipal tradition [...] to the southern feudalism» (Champeyrache 2011: 12). They do not hesitate to defend the small northern industry with protectionism. Also, they dispute the legitimacy of the *Risorgimento* (1848 to 1861). The unification is achieved in defiance of cultural and linguistic differences of the peoples of the peninsula. The *Lega* refers to some intellectuals who, like Cattaneo, advocated federalism (Avanza 2003). More generally, the *Lega* denounces State legitimacy deficit underlining the lateness

<sup>4</sup> «These border and island regions are marked by linguistic particularities, which, from the postwar period, had obtained broad autonomy as the cultural and linguistic level [...] as political and economic levels» (Avanza 2010: 126).

of the national centralisation process and the lack of popular support. According to Bossi (1996), Italy is neither a state nor a nation. The *Lega* is strategically trying to prove that «Italy has no reason to be» and that North-South separation «would only repair the mistakes of History» (Avanza 2003: 86). If the entrance to the government of the Bossi's *Lega* has mitigated their separatist speech (Champeyrache 2011), this is «certainly not because they have changed their mind about Italy, as a nonexistent Nation State» (Diamanti 1993: 132), but by electoral strategy and quest for power in a separatist view. This national strategy is now pursued by Salvini. In *Pontida*, Salvini says<sup>5</sup> he wants «another Italy» or «Italys» and he is there «to conquer», «to make a revolution» (Salvini 2015).

### *The nation*

In this second part, we detail how the nation and national identity are built to legitimate and create a national consciousness and a social cohesion, first in general, then in Italy, in order to highlight how the *Lega* reinvents traditions and appropriates former nationalist strategies.

Number of heterogeneous countries have followed the so called «French domination path» (Seiler 2014), a process of political unification, economic domination and cultural standardisation. To do so, the great figures of the State or charismatic leaders use a «nation language» (Lapeyronnie 2005: 297) abolishing hierarchical loyalties networks.

According to Elias, «the [national] integration implies self-awareness shared by most citizens, and not only by the elites» (Delmotte 2007: 91). The nation can thus be considered as an «imaginary and imagined political community» (Anderson 1983), a «symbolic creation», a «language erected in political myth» (Kertzer 1988, Lapeyronnie 2005). These are speeches that maintain its existence by redefining it perpetually. Nevertheless, the nation assumes a national identity that can be rooted in ancient elements that have produced specific habitus. Indeed, identities are based on beliefs, feelings, attitudes, which are usurped by National engineers or nation builders (Norman 2004). Thus, identities are to place in a building process of an imagined community border between a *us* and a *them*. Moreover, Elias shows that a well established group may use positions of power and a strong collective identity, to stigmatise the members of a group and maintain it in a certain exclusion

<sup>5</sup> See the speech of Salvini at the gathering of the *Lega* in Pontida on 21 June 2015 <<https://www.youtube.com/watch?v=g4i7Q6NnZM8>>.

or marginalisation. If the identity of a community can be based on ethnic or regional criteria (language, dialect), it may not be any objective basis. Indeed, as a member of a culture, we can not avoid societal symbols, even if most are «historically new and largely invented: flags, images, ceremonies and music» (Hobsbawm 1983: 23). These give meaning to things and build our realities (the State, the nation). Thus, the real, the representation of reality and the struggles related to it, as well as social events in which mental images are manipulated, have to be taken into account (Bourdieu 1980).

In this universe of symbolic violence, the nationalist discourse is a «performative speech» (Bourdieu 1980: 66), which imposes a new and legitimate definition of the nation's borders. Categorising or just naming a thing constitutes *per se* a power. In fact, subverting the symbols sets a new vision/division of the social world. To this end, the performative speech can offer a range of performative strategies (Norman 2004), which can be historicised (Mink 2007). And these ones shape the national construction and identity by «reprioritising, sentimentalising, desentimentalising or reconfiguring, remoralising, nationalising» (Norman 2004: 92) as a process of «national engineering» (Norman 2004: 87). This kind of social engineering can be applied at state and sub-state levels. Different communities, identities and national projects are competing in the same territory. State nationalism is mainly used by the Liberals to keep the unity of a highly heterogeneous country that could fragment along regional, ethno-cultural or social lines. And if national identity links the members of a society, it also allows «the achievement of social justice and deliberative democracy» (Miller quoted by Norman 2004: 87).

### *The construction of the Italian nation*

In 1870, if the unification of the Kingdom of Italy is achieved, Italians still have to be made. Hereafter we detail how this nationalisation process takes place in Italy.

«Besides school and the army, monuments policy and civil celebrations, historical museums, music, theater and the rhetoric of celebration contribute to the nationalisation process» (Baioni 2012: 153). And at first the Piedmontese monarchy. The two kings Charles Albert et Victor Emmanuel II strengthen the State and the construction of national identity. Indeed, the monarchy between 1870 and 1914 creates a kind of continuity and a «symbolic unity» (Brice 2012: 86). First, Charles Albert brings Italy into political modernity giving the Italians a liberal constitution and a flag sealing the union between monarchy and nation. Then Victor Emmanuel II tries to develop a greater sense of belonging to the Italian State. To this end, he uses memorial symbols



and instrumentalises the Italian history. In the municipalities, a territorial marking reminds people of major events and the great figures of the Risorgimento. ‘Plaques’ calling to mind the plebiscites or referring to Republican Giuseppe Garibaldi adorn the walls of town halls. Also, pictures of Victor Emmanuel II, Cavour and Garibaldi, playing card for example, reflect the fictitious union between Democrats and Moderates. At his death in 1878, Victor Emmanuel II becomes the *risorgimentale* iconic reference as «*Re Galantuomo* or Father of the Fatherland» (Brice 2012: 93). A true national religion is dedicated to him: number of monuments to his memory, booklets of his actions, plaques and busts in his honour. The names of sovereign Victor Emmanuel II and his successors are used in order to name streets of Italian cities. All symbolic representations related to the Risorgimento is implemented for better national integration. This gives consistency and meaning to the constitutional sovereign as well as to the political regime and the Italian ‘nation’.

From a national cohesion perspective, the left in power since 1876 has wanted to overcome the dominant historical representation by integrating the democratic tradition. Indeed, the tricolor containing in its center the white and red cross of Savoy has introduced some symbolic ambiguity into the new Italy (Ridolfi 2014). The left invents the consensual tradition of the *Risorgimento*, mitigating conflicts between its actors. Iconographic representations of the meeting in Teano show the complicity between Victor Emmanuel, Garibaldi, Cavour and Mazzini. Moderates react to this *risorgimentale* reconfiguration and recover the Garibaldi tradition. «The rebel Garibaldi is diluted in the image of ‘disciplined revolutionary’, hero of the fatherland» (Baioni 2012: 154). Francesco Crispi intends to give some popular interpretation of the Risorgimento. So Moderates use the 1861-1870 plebiscites as flag bearers of the Nation State and the national identity. They refer to the Catholic tradition as well to symbolise the fatherland. Italian cities are remodeled as «the scene of a stage of the fatherland history» (Baioni 2012: 155).

Also, local/regional republican demonstrations show some antagonist identity, a divided memory. For instance public events commemorate the proclamation of the Roman Republic in 1849. Other symbols and colors depict alternative socio-political identities in contrast with the liberal monarchy. The ritual celebration of the 1st of May is a good example. Indeed, the Republicans advocate a social republic waving red flags adorned with Mazzinian ivies. The Socialists adopt the identity symbol of the *garofano rosso*, then the Catholics oppose them the *garofano bianco*<sup>6</sup> as a sign of love and peace. They claim a social Catholicism. They make the song ‘O bianco fiore’ of Don

<sup>6</sup> A carnation, coloured in red, the first, and in white, the second.

Dario Flori their anthem, especially to link the nation with the Catholic faith «against the image of the infidel and barbaric Turk» (Ridolfi 2014: 118) during the war in Libya. In the end, the varied symbolic and political struggles aim at appropriating the power, memory and national representation in a fragmented Italy.

### *A case of national engineering in contemporary age: The Lega Nord*

The *Lega* resumes these symbolic and ritualised nationalist practices to create an entire Celtic historical past. Based on historical referents ‘real’ or ‘manipulated’, they rebuild a ‘natural’ community rooted in the history of Italy.

Since the beginning, the *Lega* and then the *leghe* try to define a moveable border identity-alterity between those who belong to the community – the inland friends (the normal people) – and those who do not belong to the community – the outside enemies (the deviants). Whatever the geographical reference level, they defend a cultural community, which is ‘specific’, ‘diverse’ and ‘normal’. They refuse to be an ‘invaded’ community, threatened by both ‘foreign’ cultures (that of *forestieri* then of *invasori*)<sup>7</sup> and by cultural homogenization (made by the Italian central government and then by ‘Brussels’). To this end, they use invented traditions and found an ‘imagined’ community: the padanian nation. In most of the *Lega’s* speeches, Padanians are defined as Celtic. They have a padanian dialectal language and practice a ‘Calvinist Catholicism’ (Machiavelli 2001). The Celtic emblem of ‘the sun of the Alps’ adorns the padanian flag. Also, this Celtic drawing ornaments public buildings in the *Lega’s* municipalities. The *Lega* performs a territorial marking, ‘padanising’ the street names in those municipalities (Avanza 2010). Another example, on the logo of the *Lega* an armored knight symbolizes the victory at the Battle of Legnano in 1167, when the first Lombard League defeats the Emperor Barbarossa. The *Lega* also makes the ‘Va Pensiero’ of Verdi their own national anthem. In addition, the small northern subalpine industry becomes the ‘memorial’ of padanian positive values (work, entrepreneurship) and negative values (tax protest) (Biorcio 1999). These values are still strongly defended by the *Lega* (Salvini 2015).

The ritual gathering of *Pontida* allows the *Lega* to repeat annually its commitment to Northern Italy and the padanian nation. Indeed, this epic of *Lombardorum Societas* is taken over as a symbol by Bossi : «[we] are tired today as eight centuries ago, tired of being a land of invasions, invaded first by the Mezzogiorno and now by the Third World» (Dematteo 2001: 144). Today,

<sup>7</sup> The ‘foreigners’ meaning the Southerners and the ‘invaders’ meaning the immigrants.

Salvini calls for other Italian separatist regions. In *Pontida*, he insists on the need to «liberate *Padania*, *Salento*, Sardinia, Sicily and Europe» (Salvini 2015). Indeed, this European framework has not led to the autonomy of the northern regions. From 1996, Brussels is gradually becoming the ‘enemy’ of the *Lega*: «We will do our best to change Europe, the Soviet Union of criminals [...] who wants to kill the identities and diversities» (Salvini 2015). Even if the Salvini speeches refer less to padanian and Lombard traits, he must deal with these referents entrenched in the history of the *Lega*. The official name of the *Lega* ‘Lega Nord per l’Indipendenza della Padania’ is still on its official website. The name of Salvini has replaced the name of Bossi on the padanian logo. And the representation of the Lombard knight of the Battle of Legnano is still clearly visible in the demonstrations of the *Lega* as well as in the last gathering of *Pontida* (Di Bonaventura 2015).

### *The citizenship*

In this third part, we focus on how the advent of the modern State and the feeling of national belonging have created citizens. And that through social integration and exclusion mechanisms, from both the highest and lowest levels of society.

Modern States have sought to keep from citizens a certain loyalty. «[They] fashioned national histories, invented traditions without fear of [...] developing national origins more often imagined than real» (Magnetite 2011: 31). That way the citizen feels emotionally linked to the State, to a historical community and enjoy the solidarity among citizens.

As explained by Elias, the social integration process is actually achieved together with democratisation and parliamentary representation of social groups in the twentieth century who were previously excluded. The State is then considered «as a us and less as a group we were talking in the third person plural» (Elias 1991: 274). This subjective dimension can be coupled with a proactive and modernist dimension of integration. However, in order that social integration is not just an ideology of elites, it is necessary to combine these dimensions with a dimension of justice. The national discourse thus refers to the Tocquevillian notion of equality of conditions. By establishing a formal and civil equality, the nation underlines a certain shared belonging or national identity. After all, «justice require a unification of the nation, first civil, then political and finally social according to the theory of T.H. Marshall» (Lapeyronnie 2005: 300).

In medieval times, participation in public affairs are based on social status and rank on the one hand and on property on the other hand. Individuals

who do not meet these criteria were excluded from political participation. Reduced to 'minority status', they are placed under the protection of the most enlightened and wealthy for the common good. No direct right is granted. These privileges are removed thanks to the revolutionary ideals in France and the emergence of the modern State. The process of democratisation of Western European States has primarily focused on obtaining civil rights (the individual liberties); social rights (the right to welfare) and political rights (the right to vote).

These rights have reflected the representative and plebiscitary components of the Nation State, establishing direct and indirect links « between the central organs of the Nation State and each member of the community [which] is the specific meaning of national citizenship» (Bendix 2007: 106). Thanks to the revolutions of 1848 in France, representative democracy and universal suffrage have spread all over Europe.

Iris Marion Young criticizes this ideal of universal citizenship, which since the civic republican conception ultimately produces new exclusions. Thus, holding the status of citizens or not, many groups (workers, women, etc.) have long been excluded by privileged groups under the pretext of the common good. Today, some groups have still this feeling of 'second class citizens'. Indeed, that universal conception of citizenship leads to the reinforcement of privileged groups, whose privileges depend to some degree on «the continued oppression of the others» (Young 1994: 190). However, the issue of citizenship is certainly complex, because it is intertwined with other themes and multi-level social processes: the process of globalization, mass migrations, the crisis of the State, regional groups protests, EU construction and European citizenship, not to mention the rise of ethnic particularities as well as identity and 'normative differentiation' between EU and non-EU foreigners (Procacci 1998, Zolo 2000, Baglioni 2009). All these interdependent networks put the State into a deep crisis or crisis of the Marshallian paradigm. The design of the social-democratic citizenship therefore refers to a discriminating and restricted citizenship (Zolo 2000: 15).

Today, the citizen becomes universal (global, European and national). In this pluralistic and post-national society, national identity tends to be local and consists in local particularistic traits such as language, ethnicity, region. Based on this, some separatist groups claim an identity far from multicultural citizenship. They want to «increase the homogeneity of the civic group» focusing «on smaller assumed solidary homelands» (Magnette 2007: 34). And moving the national citizenship towards an identity vision has the effect of weakening the rights of social citizenship (Procacci 1998).

### *The emergence of the Italian citizenship*

The Kingdom of Italy was a liberal regime but with still authoritarian elements, a path, which has led to civic integration and social exclusion at the same time.

Based on the Piedmontese *Statuto* of 1848, the Civil Code of 1865 has led the basis of Italian citizenship. In Italy it is the belonging to the community that essentially determines citizenship through blood ties. To understand this long tradition of *ius sanguinis*, it is necessary to date back to the Piedmontese monarchy's desire to create a community and a sense of national identity (Girona 2014). Italy has achieved its territorial and military unification in 1870, but a large part of the population is still on the margin of politicisation: the peasantry. They are under the influence of counter-powers such as the Church, the landowners and the mafia. A «rise of peripheral awareness» (Seiler 2014: 47) is spreading within the countryside. Pécout (2001) gives the example of the Tuscan royalist movement that protests against the loss of autonomy of Tuscany and the 'offering' of the Tuscan countryside to Piedmont. Fearing an attachment from the peasants to the old order, a propaganda unit is activated by elites (Fogacci 2006). But in the late nineteenth century, Socialists and Catholic parties use those peripheral protests for their own interests. The peasant movement has led to many insurrections between 1898 and 1920. But during the First World War, many groups are still socially excluded.

In Italy, voting has long been the prerogative of the elite only. Universal male suffrage is established in 1912. Uneducated people get the right to vote in 1919 and women in 1945. Moreover, the Casati law of 1859 establishing the obligation to follow the elementary school is far from being effective. In 1860, municipalities impose the teaching of national unification measures (i.g. the new monetary system) and organize 'educational conferences' on popular teaching, to disseminate the ideals of the Risorgimento. But these measures basically target boys and Italy still has 75% of illiterates in 1870, 85% in the South (Pécout 2001, Fogacci 2006, Caron and Vernus 2015).

However, in a reverse process, «it is also about how the peasants enter politics» (Fogacci 2006: 97). Indeed, there is an interdependence between the top and the bottom. «A 'descent' from the top cannot be considered successful without local host structures» (Pécout 2001: 86). It is through socialisation – that is to say the commemorations, rituals or public festivals, village folklore, public debates – that masses are politicised, and therefore socially integrated. For instance, in Tuscany public festivals celebrate the plebiscite anniversary of the Tuscan attachment to the State or the disappearance of the great heroes of the Risorgimento, such as Cavour. In public debates on popular education, many rural teachers get involved. Also, the reorganisation

of the National Guard and the public Sunday parades embodies «the spirit of patriotic engagement and civic volunteering» (Pécout 2001: 98). Moreover, these integration mechanisms and public speeches lead to the rural awareness of their Italian civic condition and thus of their new rights.

Notwithstanding, politicisation, social integration and the media have gradually resulted in a diffusion of stereotypes of inferiority and otherness. Naturalist registers are used to justify patriarchal paternalism and misogyny such as the minority status of women. In fact, women are considered as 'incapable' and therefore subject to marital authority. The image of the dominated as the 'good farmer' or 'good worker', illiterate and inferior by nature, keeps them under the control of the dominant and hard work (Nany 2010). «Legitimizing colonies in black Africa through the metaphor of blood and heroic sacrifice, Italy also could aspire to join the ranks of European countries, which bear the superior civilisation of the white race» (Ridolfi 2014: 136) These differentiating discourse equally affect workers, women or colonized, and all figures of otherness defining the Italian nation over time, such as gypsies and the southern, immigrants and foreign citizens. For example, in the post-Risorgimento period, many xenophobic stereotypes target both the Slavic minorities Aosta Valley and the inhabitants of the Mezzogiorno, «stigmatized as a model of non-Italianness» (Nani 2010: 108).

Thus the unswerving *ius sanguinis* is a *novecento* that lasts indefinitely. Its key component remains its territorial element, which defines the cultural and political spaces (Gironda 2014). The 2002 Italian law on immigration is one of the hardest in Europe<sup>8</sup>. Some articles on illegal immigration «have been invalidated [...] by the Constitutional Court» (Avanza 2008: 157-158) for breach of fundamental rights. The law has since undergone various changes but has remained substantially the same. Only the criteria to get Italian citizenship for EU citizens have been lightened.

### *The Lega Nord conception of citizenship*

The *Lega's* conception of citizenship is above all cultural, even if it is based on democratic and socio-economic aspects. They ideally advocate a peripheral

<sup>8</sup> «This latest [from the initiative of the *Lega* and *Alleanza Nazionale*] provides that the police can take fingerprints of all non-EU immigrants (even if they are provided with a residence card); limits family reunification; favors candidates of Italian origin (and therefore the logic of blood); facilitates expulsions and makes obtaining a residence card as the political refugee status more difficult» (Avanza 2008: 157).

citizenship within the borders of the ‘Nothern State’ and aspires to a ‘nothern welfare’<sup>9</sup>.

The *Lega* has been linked to a moving and defensive historic community, «a compact, non-confrontational, anticlassist unit, which introduces itself as a homogeneous and modern *Gemeinschaft*» (Bellè 2014: 32). The *Lega* wants «a modern country» (Salvini 2015) and claims to be «the imbodiment of the new» (Bellè 2014:32). But their conception of citizenship is rather paternalistic and hetero-patriarchal, based on their own idea of justice. This civic pattern is far from universal strictly speaking, but one might say ‘universally particularist’. As in medieval times, they use the common good criterion to remove somehow certain social categories of their rights. Within the organisation of the *Lega*, women are relegated to the private sphere, organisational and housework, while men are at the heart of the public sphere and participate in decision-making and communication processes (Bellè 2015). Considering them as a sexual threat for the community, men are responsible for them. According to the *Lega* homosexuality is a deviance, although Salvini (2015) puts his point of view into perspective by declaring: «Let everyone live his affection [...] as he wants, but marriage is between a man and a wife; and children are adopted by a mom and a dad». The *Lega* stands by the working class, the small (northern) industry of the peninsula. They denounce the democratic deficit of Europe, criticise the representative bodies and claim a direct, plebiscitary democracy (Biorcio 2012, Di Bonaventura 2015). They want to «put people at the centre of the European construction»<sup>10</sup> in order not to turn Europe into a «medieval empire». However, they defend an alternative to today’s Europe, «a Europe of the peoples or of the (macro) regions». In terms of identity, they subordinate European identity to local identity. However, they are opposed to globalism as they consider it as a source of homogenization of cultures. In this vision of Europe, the individual is «alone», «no longer citizen», just a «number».

Also, the *Lega* has a rather exclusive conception of citizenship. They exclude alternately the enemies of the (ethno-) nation and assign them the status of ‘second class citizens’. According to the themes and contexts, they move the boundaries of citizenship and carry out a normative differentiation. As noted by Biorcio (2012: 10), together with the saying «we command at home» or «we are masters at home», they state rights differences between the *padroni di casa* and the «guests more or less wanted». «They

<sup>9</sup> This concept means granting socio-economic benefits primarily to northerners through federalism (intermediate stage) or exclusively via separatism (final stage) (Champeyrache 2011).

<sup>10</sup> All subsequent quotes in this sub-section, translated by the author, have been taken from the 2014 European election manifesto of the *Lega*.

legitimate any form of resistance to multi-ethnic society» (Biorcio 2012: 10) and favour the community (local, regional, padanian, national) as access to employment, social services and public resources are concerned. This favouritism as opposed to the way they consider the southern, EU and non-EU immigrants, and EU citizens as Bulgarian or Romanian. The *Lega* is angry with Europe who «gave us thousands of Bulgarian and Romanian community members, pending the integration of Turks and Albanians» (*La Padania* 2014: 1). Previously the *Lega* used ethnic discourses and called Muslims barbarians or uncivilized, referring to the Crusades and culinary dishes (Machiavelli 2001, Champeyrache 2011). They also appealed to an anthropologist for the selection of candidates during the election of *Miss Padania*. Today, if the social events and the website of the *Lega* clearly displays slogans like *stop all'invasione*, they justify hostility towards foreigners using socio-political arguments such as the respect for cultural differences, the support for development policies, the unemployment and lack of financial means to guarantee them decent living conditions (*La Padania* 2014). In *Pontida* in 2015, Salvini quoting Monsignor Maggiolini says: «It is one thing to accept the freedom of religion, it is quite another to accept the freedom of invasion». They are rather in favour of development cooperation policies. Bossi slogan was «Let's help them home» (Avanza 2008: 157), that of Salvini (2015) now is «Africa must grow in Africa». Accordingly, «even rights are localised and are therefore not granted based on citizenship, but according to belonging to the community» (Bellè 2015: 90).

### Conclusion

The *Lega's* conception of citizenship is part of a larger ethno-nationalist conception, that can be described as 'universally particularistic'. Indeed, they aspire to make a particularistic minority group a northern or padanian homogeneous majority group. To that aim, they have anchored their speeches in the construction of the State, nation and citizenship in Italy. However, the *Lega* has deconstructed these processes and has ideologically reshaped them according to its ambitions and aspirations. The *Lega* has reinvented traditions and has shown the same social engineering as the former nationalist leaders using historicizing and performative strategies. In that way, they propose and legitimate a new nation-building project based on historical elements they challenge, sometimes real, sometimes not, but altogether manipulated or of another time. In this context, they challenge the established Italian history, that is to say the French conception of the State or the 'domination path', the civic conception of the nation, the national universalist citizenship, in short all



the achievements of the modern Age. But through their ideological national project based on a certain particularism and self-determination, they try to reverse the nation-building process, reproducing the stigma. In fact, further to its conception, the *Lega* first tend to homogenise socially, culturally and economically the Northerners, creating a fictive padanian nation in order to foster a sense of territorial belonging. Then referring to it, they trace and retrace the subjective boundaries of otherness, stigmatizing and excluding number of groups following their interests, they hold or not formal citizenship. They also define the 'objective' territorial and economic boundaries, which gather the rich and fictitiously uniform Northerners. And all this ethno-nationalist process aiming at one day leading Northern Italy or *Padania* in the heart of a Europe of the peoples or of the macro-regions.

In the end, they assert a cultural nation, a 'universally particularistic' and homogenising citizenship, which is ultimately illiberal and exclusive. Although they claim to be the embodiment of the new and aspire to a modern country, they have a medieval conception of citizenship, a paternalistic and hetero-patriarcal one. In addition, fostering self-determination, they strategically refer to the medieval and municipal tradition to highlight the flourishing and independent period experienced by northern city-States. Also, they use a sort of warrior tone and lexicon in order to defend their conceptions. The *Lega* is there 'to conquer', 'to make revolution' and to exclude the foreigners from the 'padanian fatherland', that is to say putting out the non-community people or *fuoriusciti*. The armoured Lombard knight is also visible at all public and political events organized by the *Lega* as a reminder.

## References

- Accorsi A. (2014), *Immigrati, costo insostenibile*, in « La Padania », <<http://www.lapadania.net>> (14 April 2015).
- Anderson B. (1983 [2002]), *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, La Découverte, Paris.
- Avanza M. (2003), *Une histoire pour la Padanie. La Ligue du Nord et l'usage politique du passé*, in «Annales. Histoire, Sciences Sociales», 1: 85-107.
- Avanza M. (2008), *La Ligue du Nord, ou la force de la xénophobie 'débonnaire'*, in «Savoir/Agir», 5: 153-159.
- Avanza M. (2010), *Polémiques toponymiques*, in «Cultures & Conflits», 79-80 (3/4): 123-138, <<http://conflits.revues.org/18054>> (consultato il 5 Gennaio 2015).
- Badie B. (1985), *Formes et transformations des communautés politiques*, in Grawitz M. and Leca J. (eds.), *Traité de science politique, vol. 1*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Baglioni L.G. (2009), *Sociologia della cittadinanza*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.

- Baglioni L.G. (2010), *La cittadinanza europea: diritti, pratiche, appartenenze*, in «Società Mutamento Politica», 1: 77-88.
- Baioni M. (2012), *Mémoires publiques du Risorgimento dans l'Italie libérale. Un parcours historiographique*, in «Revue d'histoire du XIXe siècle», 44: 151-161.
- Bellè E. (2014), *Costruire la comunità, tra patriarchi e camerati*, in «Studi culturali», 1: 29- 55.
- Bellè E. (2015), *From territory to community. Inside the 'black box' of the Lega Nord's populism*, in Abélès M. and Dematteo L. (eds.), *Etnografia e ricerca qualitativa*, il Mulino, Bologna.
- Bendix R. (2007), *Nation-building and citizenship: Studies of our changing social order*, Transaction Publisher, New Brunswick.
- Biorcio R. (2012), *I populismi in Italia*, in «Rivista delle Politiche Sociali», 1: 1-14.
- Bossi U. (1996), *Il mio progetto*, Sperling & Kupfer Editori, Piacenza.
- Bourdieu P. (1980), *L'identité et la représentation: Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région*, in «Actes de la recherche en sciences sociales», 35: 63-72.
- Brice C. (2012), *Monarchie, Etat et nation en Italie durant le Risorgimento (1831-1870)*, in «Revue d'histoire du XIXe siècle», 44: 85-100.
- Caron J.-C. and Vernus M. (2015), *L'Europe au 19<sup>e</sup> siècle. Des nations aux nationalismes (1815- 1914)*, Armand Colin, Paris.
- Champeyrache C. (2011), *La Ligue du Nord: le retour ambigu de l'identité territoriale sur la scène politique italienne*, in «L'Espace Politique», 14, <<http://espacepolitique.revues.org/2046>> (consultato il 5 Novembre 2015).
- Delmotte F. (2007), *Norbert Elias: la civilisation et l'Etat. Enjeux épistémologiques et politiques d'une sociologie historique*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Déloye Y. (2007), *Sociologie historique du politique*, La Découverte, Paris.
- Dematteo L. (2001), *La lega Nord: entre volonté de subversion et désir de légitimité*, in «Ethnologie française», 31 : 143-152.
- Diamanti I. (1993), *La Lega, imprenditore politico della crisi. Origini, crescita e successo delle leghe autonomiste in Italia*, in «Meridiana», 1: 99-133.
- Di Bonaventura F. (2015), *L'instrumentalisation de l'histoire dans le discours de la Lega Nord*, in «revue ¿ interrogations ?», 21, <<http://www.revue-interrogations.org/L-instrumentalisation-de-l,495>> (consultato il 17 Gennaio 2016).
- Elias N. (1939), *La dynamique de l'Occident*, Pocket, Paris.
- Fogacci F. (2006), *La politisation des campagnes italiennes: enjeux et bilan*, in «Revue d'histoire politique», 5: 91-108.
- Genêt J.-Ph. (1997), *La genèse de l'Etat moderne: les enjeux d'un programme de recherche*, in «Actes de la recherche en sciences sociales», 118: 3-18.
- Gironda V.F. (2014), *Ius sanguinis o ius soli ? Riflessioni sulla storia politica della cittadinanza in Italia*, in «Il rasoio di Occam - Micromega », <[http://ilrasoiiodioccam-micromega.blogautore.espresso.repubblica.it/2014/01/10/ius-sanguinis-o-ius-soli-riflessioni-sulla-storia-politica-della-cittadinanza-in-italia/?refresh\\_ce](http://ilrasoiiodioccam-micromega.blogautore.espresso.repubblica.it/2014/01/10/ius-sanguinis-o-ius-soli-riflessioni-sulla-storia-politica-della-cittadinanza-in-italia/?refresh_ce)> (2 September 2015).
- Hobsbawm E. (2006 [1983]), *Introduction: inventer des traditions*, in Hobsbawm E. and Ranger T. (eds.), *L'invention de la tradition*, Editions Amsterdam, Paris.
- Kertzer D. (1988), *Ritual, politics and power*, Yale University Press, New Haven & London.

- Lapeyronnie D. (2005), *Nation, démocratie et identités en Europe*, in Kastoryano R. (ed.), *Quelle identité pour l'Europe? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Les Presses de Sciences Po, Paris.
- Lega Nord, Sito della Lega Nord per l'Indipendenza della Padania, <<http://www.leganord.org>> (15 April 2015).
- Machiavelli M. (2001), *La Ligue du Nord et l'invention du 'padan'*, in «Critique internationale», 10: 129-142.
- Magnette P. (2007), *Citoyenneté et diversité culturelle*, in Jenson J., Marques-Pereira B. and Remacle E. (eds.), *L'état des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal.
- Milza P. (2005), *Histoire de l'Italie. Des origines à nos jours*, Fayard, Paris.
- Mink G. (2007), *Introduction L'Europe et ses passés douloureux: stratégies historicisantes et usages de l'Europe*, in Mink G. and Neumayer L. (eds.), *L'Europe et ses passés douloureux*, La Découverte, Paris.
- Morellato M. (2013), *Les revirements du mouvement léguiste vis-à-vis de l'Union européenne (1979-2010)*, in «Revue d'histoire politique», 19: 153-168.
- Nani M. (2010), *Le frontiere della cittadinanza liberale. Diritto, esclusione e razzismo*, in Flores M. (ed.), *Storia della Shoah in Italia, Vol.2*, Utet, Torino.
- Pécout G. (2001), *Politisation et intégration nationale en Italie: les campagnes toscanes des années 1860*, in «Revue historique», 617: 83-108.
- Pouthier J.-L. (2010), *Frères d'Italie*, in «Etudes», 413: 583-593.
- Procacci G. (1998), *Cittadinanza*, in «Rassegna italiana di sociologia», 4: 621-632.
- Ridolfi M. (2014), *La politica dei colori. Emozioni e passioni nella storia d'Italia dal Risorgimento al ventennio fascista*, Le Monnier, Firenze.
- Sahlins P. (1989 [2000]), *Frontières et Identités nationales. La France et l'Espagne dans les Pyrénées depuis le XVIIe siècle*, Belin, Paris.
- Seiler D.-L. (2014), *Qu'est-ce que l'Europe?*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Weber M. (1922 [2003]), *Economie et Société*, Pocket, Paris.
- Young I.M. (1994), *Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship*, in Beiner R. (ed.), *Theorizing citizenship*, State University of New York Press, New York.
- Zolo D. (2000), *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, in «Filosofia politica», 1: 5-18.



# Un lungo percorso a ostacoli. Il difficile cammino dei non cittadini verso l'integrazione e la cittadinanza

*Enrico Gargiulo*

*In current Italy, the path of non-citizens' inclusion has been characterised by the continuous encounter with legal and administrative barriers. The paper, using a variegated set of methods and research strategies (documental analysis; critical discourse analysis; key informants interviews; administrative data analysis), shows the results of a research program focused, on one hand, on the policies of exclusion at local level and, on the other hand, on the policies of integration at national level, analyses the ways with which migrants' obstacle course has been structured and the reasons why it is so arduous. In Italy, especially after 2005, the institutional vision of immigrants' integration has deeply changed. Now, the idea of integration is related to a differentialist vision of immigrants' inclusion and to several forms (explicit or implicit; visible or invisible) of institutional discrimination. These forms have caused an increase of civic stratification and, as a consequence, a 'precarisation of belongings'.*

## Introduzione

Nell'Italia contemporanea, il percorso di integrazione dei non cittadini regolarmente soggiornanti è costellato da numerose barriere di natura legale e amministrativa, e si caratterizza perciò come un lungo (e lento) cammino, irto di ostacoli che a volte assumono la forma della legge o del decreto mentre altre volte acquistano sembianze meno visibili e dirette, come ad esempio quella del regolamento, dell'ordinanza, della circolare o della 'semplice' prassi burocratica. Queste barriere sono senza dubbio meno visibili e violente degli ostacoli che si frappongono agli immigrati ancora privi di un titolo di soggiorno: le tortuose procedure di accesso al territorio italiano, i respingimenti alla frontiera o in mare e, più in generale, le condizioni giuridiche che ingabbiano i migranti irregolari costituiscono forme di contrasto alla presenza straniera nel territorio italiano decisamente più evidenti e drammatiche. Eppure, gli intralci legali e amministrativi che gli stranieri regolari sono costretti ad affrontare influenzano pesantemente l'esistenza di soggetti che hanno avuto successo nella non facile impresa di garantire a se stessi e alle proprie famiglie

uno status di ‘legalità’, ma che vedono minacciato tale status a causa dell’introduzione di requisiti per il rinnovo del permesso di soggiorno o di barriere burocratiche a livello comunale.

Obiettivo delle prossime pagine è analizzare alcune delle modalità attraverso cui il percorso a ostacoli intrapreso dai non cittadini regolarmente soggiornanti si va articolando e le ragioni che lo rendono così impervio, soprattutto a partire dalla metà del primo decennio degli anni Duemila. L’articolo, dunque, si focalizza sulle barriere incontrate da coloro che sono già entrati in Italia e sono riusciti a ottenere, prima o dopo il loro ingresso, lo status di migranti regolari. Oggetto di riflessione, in altre parole, non sono gli ‘ultimi’ ma, per così dire, i ‘penultimi’.

A questo scopo, il contributo si basa sui risultati di un lavoro di ricerca avvenute come ambito le politiche di esclusione di livello locale e le politiche di integrazione di livello statale. Più in dettaglio, nel tentativo di provare a estendere la portata teorica di analisi già intraprese, sono ripresi qui alcuni dati, elementi e spunti di riflessione emersi da un duplice percorso di indagine, incentrato da un lato sulle iniziative volte a negare la residenza a stranieri regolarmente presenti in Italia e, quindi, aventi diritto all’iscrizione anagrafica (Gargiulo 2011a, 2011b, 2013, 2014b, 2014e, 2015), e dall’altro sull’Accordo di integrazione – introdotto nel 2009 dalla legge 94<sup>1</sup> – e sulle visioni istituzionali dell’interazione tra cittadini e non cittadini che circondano l’introduzione di questo strumento (Gargiulo 2012b, 2014c)<sup>2</sup>. Nel portare avanti tale tentativo di analisi, si fa ricorso a un insieme di strategie di indagine piuttosto eterogeneo: analisi documentale e del discorso, interviste, analisi di dati quantitativi e qualitativi<sup>3</sup>.

### *Ostacoli paradossali: effetti perversi delle politiche selettive*

Gli ostacoli qui analizzati agiscono come meccanismi selettivi, ossia come dispositivi che operano una distinzione all’interno della popolazione migrante regolare (Gargiulo 2014a). Nel caso dell’Accordo di integrazione, i meccanismi separano gli integrabili e accettabili dai non integrabili e non accettabili. Nel caso dell’esclusione dalla residenza, i dispositivi selettivi mirano a distinguere tra residenti legittimi e illegittimi, nonché tra chi ha il cosiddetto ‘diritto ad avere diritti’ e chi, invece, ne è privo.

<sup>1</sup> Che ha aggiunto al *Testo unico sull’immigrazione* (d.lgs. 286/1998) l’art. 4-bis.

<sup>2</sup> Per approfondimenti su questi temi e sui relativi percorsi di indagine, dunque, si rimanda ai lavori qui citati e alle altre pubblicazioni menzionate nel corso dell’articolo.

<sup>3</sup> Per approfondimenti circa le strategie di indagine e i dati impiegati, si rimanda ai singoli contributi citati nel testo.

In entrambi i casi, le politiche di selezione sembrano mirare a una riconfigurazione della popolazione. In altre parole, le *policies* messe in atto a livello centrale e a livello locale incidono, rispettivamente, sulla *polity* di ambito nazionale – ossia sulla comunità costituita da coloro che sono regolarmente presenti in Italia<sup>4</sup> – e sulle *polities* comunali. Questa incidenza riguarda sia la forma delle comunità chiamate in causa – vale a dire i confini formali che separano gli appartenenti dai non appartenenti – sia la loro coesione: gli effetti delle politiche possono contribuire a rafforzare la compattezza della comunità degli inclusi attraverso un meccanismo di identificazione per contrapposizione rispetto all'insieme degli esclusi, ma possono anche minarne le fondamenta, alimentando il conflitto sociale e destabilizzando l'ordine interno.

Sicuramente, le politiche selettive possono produrre effetti paradossali. L'accordo di integrazione, al pari dei test introdotti in numerosi paesi europei come condizione per il rinnovo del permesso di soggiorno, certifica l'avvenuta integrazione di un immigrato dopo averla 'misurata' mediante una serie di variabili<sup>5</sup> ma non produce come esito un pieno riconoscimento formale. In altre parole, la certificazione fornita dai test corrisponde alla affermazione per legge di una condizione giuridicamente rilevante ma incompleta: un soggetto che ha imparato la lingua del paese ospitante, ne ha appreso le norme fondamentali e ne ha fatto propri i valori di riferimento può essere ritenuto integrato, ma non cittadino. Dunque, dal punto di vista dei decisori politici e dei tecnici giuridici dello stato ospitante, la condizione sostanziale dello straniero pienamente integrato, se accertata, si traduce legalmente in un riconoscimento formale differente dalla cittadinanza.

In sintesi, a differenza dei cittadini italiani, i non cittadini sono tenuti a sottoporsi a valutazioni relative a competenze e conoscenze, ma anche a manifestare specifiche inclinazioni valoriali – stante la necessità di aderire ai principi della *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*<sup>6</sup> – senza ricevere in cambio un riconoscimento pieno e duraturo. Un italiano che non condivide i valori contenuti Costituzione italiana o che non è in grado di scrivere nella lingua nazionale, infatti, conserva il suo status e non rischia l'espulsione, men-

<sup>4</sup> Non – o, quantomeno, non direttamente – sulla *polity* nazionale, ossia sulla comunità dei cittadini italiani, come sarebbe invece se il test di integrazione fosse applicato a coloro che intendono ottenere la cittadinanza italiana.

<sup>5</sup> Per maggiori dettagli riguardo ai test di integrazione, e più in generale all'idea di *civic integration* che fa da cornice a questi test (Carrera 2006, Carrera e Wiesbrock 2009, Goodman 2010, Jacobs e Rea 2007, Joppke 2007, Joppke e Morawska 2003, Kostakopoulou 2010).

<sup>6</sup> Introdotta da un Decreto del Ministero dell'interno del 23 aprile 2007 la Carta è un documento avente l'obiettivo di riassumere e rendere espliciti i principi fondamentali dell'ordinamento italiano che regolano la vita collettiva dei cittadini e dei non cittadini.

tre uno straniero che manifesta atteggiamenti e comportamenti esattamente opposti – dimostrando cioè di condividere i primi e di conoscere la seconda – non acquisisce, per questa sola ragione, lo status di cittadino.

Le iniziative finalizzate a escludere dall'iscrizione anagrafica, dal canto loro, sono senza dubbio efficaci nello stabilire distinzioni e nell'escludere da diritti, ma nel produrre questi effetti, desiderati da chi le porta avanti, provocano anche conseguenze non necessariamente gradite. Alla residenza, infatti, è legato il pagamento di tributi a livello municipale: ad esempio, la tassa sui rifiuti. Dal numero di residenti, inoltre, può dipendere la sopravvivenza di un comune: a partire dall'inizio del 2015, gli enti con meno di 5.000 abitanti (3.000 se collocati in aree montane) sono obbligati a esercitare in forma associata le proprie funzioni fondamentali, mentre, negli ultimi anni, proposte di rendere obbligatorio l'accorpamento di enti comunali la cui popolazione è inferiore a una certa soglia sono parte dell'agenda di numerose forze politiche. Negare la registrazione, dunque, equivale a rinunciare a ricevere, da persone di fatto presenti sul territorio, le imposte che queste persone, secondo le leggi italiane, sarebbero tenute a versare alle amministrazioni locali e, al contempo, implica mettere a rischio l'autonomia, se non addirittura l'esistenza, delle amministrazioni locali.

In sintesi, nel quadro di un crescente 'federalismo municipale', ma anche dei crescenti costi scaricati dai governi centrali verso i governi locali, la scelta di non riconoscere come residenti in senso formale individui materialmente parte della comunità locale può provocare perdite e danni sia in senso fiscale sia in senso politico-amministrativo. Certamente, questo rischio è considerato accettabile da molti comuni dal momento che gli esclusi dalla residenza, tendenzialmente, sono persone a basso reddito.

Le strategie di esclusione dall'iscrizione anagrafica, inoltre, impediscono lo svolgimento di una funzione considerata strategica dalle autorità centrali dello stato: il controllo del territorio. Questa funzione, in capo al ministero dell'interno e alle prefetture, oltre che alle questure, trova nei registri anagrafici una risorsa fondamentale: iscrivere tutte le persone presenti sul territorio e aventi diritto alla residenza equivale infatti a ottenere una sovrapposizione – non completa ma comunque piuttosto elevata – tra la popolazione *di fatto* e la popolazione *di diritto*, e quindi a conoscere *amministrativamente* chi è materialmente presente nel territorio. Data la sua rilevanza, non a caso, all'iscrizione anagrafica corrisponde un *dovere* oltre che un *diritto*: solamente se questo dovere è espletato il monitoraggio effettuato attraverso i registri si rivela praticabile e realistico.

La negazione della residenza, dunque, comporta la limitazione parziale delle funzioni statali di sorveglianza e monitoraggio del territorio, e rappresenta quindi un limite all'espletamento delle attività finalizzate a garantire



quella sicurezza che le amministrazioni locali interessate al controllo delle procedure anagrafiche dichiarano ufficialmente, ed enfaticamente, di voler assicurare. Inoltre, può produrre effetti paradossali in termini di ‘protezione’ della popolazione. Sebbene infatti la ‘selezione’ effettuata, tentata o semplicemente inscenata da numerose amministrazioni comunali sia spesso praticata in nome di tale protezione, l’esclusione che ne deriva, provocando una ulteriore marginalizzazione di fasce della popolazione comunale in parte già marginalizzate, può generare effetti contrari a quelli dichiaratamente perseguiti. La logica selettiva insita nel controllo della residenza, più in dettaglio, rischia da un lato di indebolire il senso di appartenenza alla comunità locale da parte degli esclusi, alimentando il risentimento nei confronti degli amministratori locali e, in alcuni casi, degli inclusi, e dall’altro di spingere coloro che sono privati dell’iscrizione anagrafica, nel comprensibile tentativo di garantire un reddito a se stessi e ai propri nuclei familiari, a intraprendere attività illegali e ‘devianti’ che possono rappresentare una minaccia, più o meno diretta e reale, per il resto della collettività, provocando di conseguenza insicurezza anziché sicurezza (Gargiulo 2014d).

La difficoltà di ottenere il riconoscimento del diritto all’iscrizione anagrafica, poi, produce, in alcuni contesti, lo sviluppo di un vero e proprio ‘mercato delle residenze’: il prezzo di un appartamento o di una stanza varia a seconda che il proprietario dell’immobile, o gli inquilini già residenti, ‘concedano’ informalmente al nuovo arrivato la possibilità di chiedere la residenza in quel luogo (Della Puppa e Gelati 2015: 55). Nuovamente, pertanto, le strategie delle amministrazioni comunali, più che garantire la sicurezza che esplicitamente promettono, alimentano la tensione sociale e provocano quei fenomeni spesso retoricamente invocati come causa degli interventi restrittivi in materia di residenza.

### *Gli ostacoli e le loro implicazioni, tra piano simbolico e livello materiale*

Gli ostacoli che i migranti si trovano a fronteggiare in alcuni casi producono conseguenze materiali mentre in altri casi agiscono a livello esclusivamente simbolico. Tanto nel caso dell’Accordo quanto in quello dell’esclusione dalla residenza, la probabilità che gli effetti siano reali è direttamente proporzionale alla scarsa visibilità dei meccanismi selettivi interni ai due tipi di politica.

Riguardo al primo strumento, l’opacità è dovuta alle modalità con cui i dispositivi che determinano l’integrabilità sono stati istituiti. I contenuti del contratto di soggiorno, infatti, non sono delineati dalla legge del 2009, ma dal regolamento attuativo del 2011 e da alcune circolari emanate successiva-

mente<sup>7</sup>: in altre parole, sono introdotti per via amministrativa, ossia da norme secondarie e da strumenti para-normativi, non dalla legge, nonostante la Costituzione preveda che la condizione giuridica dello straniero possa essere disciplinata esclusivamente dal legislatore<sup>8</sup> (Zorzella 2011). Ciò rende difficile comprendere in dettaglio i vari passaggi del processo di valutazione dell'avvenuta integrazione e produce incertezza circa i suoi esiti.

Quanto invece all'esclusione dalla residenza, l'opacità è legata in alcuni casi all'invisibilità dei provvedimenti emanati a livello municipale – non sempre le ordinanze, e soprattutto le circolari, sono visibili – e alla natura poco chiara dei meccanismi escludenti (Gargiulo 2014a e 2014d). I requisiti introdotti dalle amministrazioni comunali in aggiunta a quelli previsti dalle leggi statali, infatti, non sono necessariamente comprensibili. Le ragioni per cui l'iscrizione anagrafica è negata, inoltre, sono spesso pretestuose. Infine, spesso non vengono prodotte tracce amministrative del diniego: in molti casi, l'amministrazione comunale non rilascia alcuna comunicazione in forma scritta a riguardo. In altre parole, ricostruire i vari passaggi che hanno portato alla negazione dell'iscrizione anagrafica si rivela un'impresa, se non impossibile, quantomeno ardua.

Comunque, anche quando sono inefficaci, gli ostacoli non perdono la loro rilevanza. Se platealmente esibite, le barriere costituiscono la 'messa in scena' del potere e della sovranità. L'accordo di integrazione e le ordinanze possiedono un elevato valore simbolico, impiegato per marcare e rimarcare distinzioni tra *noi* e *loro* in contesti in cui gli autoctoni e i non-autoctoni convivono di fatto nello stesso spazio. Questi dispositivi, nonostante le evidenti differenze, ricordano i 'nuovi muri' di cui parla Wendy Brown<sup>9</sup> (2013): la spettacolariz-

<sup>7</sup> Emanato con il d.p.r. 179/2011 ed entrato in vigore il 10 marzo 2012. Successivamente, altri aspetti del contratto di integrazione sono stati disciplinati da alcune circolari. Per una disamina completa dei contenuti giuridici dell'Accordo (Zorzella 2011). Per quanto riguarda invece il percorso di *policy-making* compiuto da questa politica si rimanda invece a Testore 2015. Con riferimento invece alla logica del contratto di integrazione e ai suoi contenuti culturalisti e differenzialisti si rimanda a Gargiulo 2012b e a Russo Spena e Carbone 2014.

<sup>8</sup> Per interessanti considerazioni sull'uso delle circolari e degli strumenti para-normativi nelle politiche migratorie italiane si rimanda a Gjergji 2013.

<sup>9</sup> Secondo Brown, i nuovi muri conservano le caratteristiche tipiche degli strumenti precedenti – ossia, una evidente valenza politica ed economica ma anche un elevato valore simbolico – potendo essere considerati, sulla scorta dei lavori di Edward Said, elementi centrali di una «geografia immaginaria» che «produce identità» (Brown 2013: 71), ma al contempo, distanziandosi dal passato, «producono un 'noi' demarcato spazialmente, un'identità nazionale e una misura politica su scala nazionale, quando ormami questi elementi non possono più contare sulla pretesa di un'autonomia politica o economica nazionale, di una omogeneità demografica, o ancora di una condivisione di storia, cultura e valori» (*ivi*, 125).

zazione di alcune iniziative comunali<sup>10</sup> e la retorica disciplinante dell'Accordo di integrazione costituiscono uno sfoggio muscolare di sovranità che va al di là della loro efficacia reale.

La sovranità espressa da questi strumenti, più in dettaglio, presenta diverse sfaccettature. Nel caso dell'Accordo si tratta di una sovranità ambivalente, di tipo nuovo, che si fa visibile sul piano dei discorsi e delle intenzioni proclamate pur non essendo necessariamente produttiva di conseguenze pratiche: al momento, i dati relativi alle valutazioni effettuate dalle varie prefetture sembrano mostrare come l'Accordo sia una politica implementata in maniera *soft* (Russo Spena e Carbone 2016). Lo scarso numero di firmatari sottoposti a valutazione ed effettivamente a rischio di espulsione, peraltro, è dovuto all'assenza, nei decreti flussi degli ultimi anni, di quote di immigrati titolari di permessi di soggiorno per motivi di lavoro, obiettivi principali della logica disciplinante e selettiva del contratto di integrazione.

Nel caso dell'esclusione locale, invece, si tratta di una sovranità chiaramente illegittima, rivendicata pubblicamente se esibita attraverso ordinanze o altri provvedimenti o strappata surrettiziamente se praticata nell'ombra, che parla in maniera forte tanto ai poteri statali – governo centrale e magistratura – quanto alla comunità locale, inviando ambigui messaggi di autonomia e di protezione e facendosi strumento di attivazione di un senso di appartenenza distorto e ipertrofico, nonché di sentimenti xenofobi, anche in assenza di effetti diretti.

Da questa prospettiva, l'analisi delle iniziative qui considerate invita a un approccio allo studio delle discriminazioni amministrative che guardi sicuramente ai fini ma che, soprattutto, si concentri sui mezzi impiegati. L'analisi degli aspetti *tecnici*, infatti, può far emergere in maniera ancora più evidente la posta in gioco *politica* dei dispositivi oggetto di attenzione. Detto diversamente, è necessario cercare di individuare la politica all'interno della tecnica.

A riguardo, in un interessante lavoro incentrato sulle implicazioni morali e politiche dell'uso dei droni – un argomento del tutto diverso da quello qui trattato ma che, tuttavia, presenta interessanti, e inquietanti, punti di contatto con i temi dell'esclusione dei non cittadini – Grégoire Chamayou rileva come a essere importante non sia «scoprire il funzionamento del mezzo in se stesso, ma individuare, a partire dalle sue caratteristiche, quali sono le implicazioni per l'azione di cui esso è il mezzo. L'idea è che i mezzi sono vincolanti e che a ogni tipo di mezzo sono associati specifici meccanismi che comportano degli

<sup>10</sup> Spesso ampiamente pubblicizzate nei quotidiani e nelle tv locali (e anche nazionali), riprese da altre amministrazioni comunali attraverso la modalità del 'copia e incolla' e diffuse attraverso siti internet di organizzazioni politiche e para-politiche.

obblighi» (Chamayou 2014: 16). Per questa ragione, lo studioso francese invita a «un'analisi delle armi, contemporaneamente tecnica e politica» (*ibidem*).

### *Gli ostacoli e i loro effetti: violenza istituzionale e precarizzazione delle appartenenze*

Che siano considerate barriere simboliche, come tali ben visibili ed esibite, o che siano pensate quali barriere di natura materiale, e dunque opache e complesse dal punto di vista amministrativo, le procedure previste dall'Accordo e le strategie di esclusione dalla residenza costituiscono un esempio di violenza strutturale. Questo concetto, che può essere efficacemente illustrato riprendendo Didier Fassin (2014: 103), «riguarda il modo in cui strutture sociali storicamente costituite interferiscono con i bisogni, le capacità e le aspirazioni delle persone. Combina in vari modi disuguaglianza economica, ingiustizia sociale, discriminazione razziale e diverse forme di negazione dei diritti umani e di cittadinanza. È più difficile da cogliere rispetto alla violenza politica. Il suo rapporto con lo Stato è più pernicioso, ma meno ovvio. La sua impronta sul corpo è più profonda, ma meno tangibile. La sua visibilità non è immediata – ma ci sono anche molti interessi in gioco per mantenerla invisibile, poiché un suo svelamento sistematico potrebbe avere conseguenze inaspettate sull'ordine sociale».

Gli ostacoli qui illustrati, dunque, esercitano una coercizione non esplicitamente violenta ma comunque fortemente condizionante i bisogni primari dei non cittadini. Più in dettaglio, questi dispositivi possono produrre come conseguenza una sorta di 'precarizzazione delle appartenenze': le modalità con cui i non cittadini sono riconosciuti come membri – seppur parziali – della società italiana sono rese altamente instabili.

Nel caso dell'Accordo di integrazione, questa instabilità – sebbene per ora, come già visto, sia più potenziale che reale – può tradursi nel fatto che chi non riesce o non vuole adattarsi rischia di essere espulso, oppure è costretto ad adeguarsi a un modello di immigrazione temporaneo o rotatorio non necessariamente desiderato. Più in dettaglio, i meccanismi contenuti nel Regolamento attuativo finiscono per colpire in misura maggiore soggetti che si trovano in condizioni economiche e lavorative svantaggiate o che sono meno qualificati sul piano educativo e/o professionale (Cuttitta 2013 e 2014). Ad esempio, quegli stranieri che possono permettersi l'affitto legale di un alloggio sono favoriti rispetto a coloro che, al contrario, per ragioni materiali e non per scelte personali, non sono in grado di farlo<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Una delle azioni che consentono di guadagnare 'punti', infatti, è l'affitto in regola di un appartamento.

Nei confronti dei firmatari dell'Accordo, dunque, viene attuata una sorta di «inclusione differenziale» (Cuttitta 2014) o, detto diversamente, stratificata. La regolarità del soggiorno è resa incerta: i non integrati – ossia coloro che rifiutano di firmare l'Accordo o che, pur firmandolo, non riescono a raggiungere i punti necessari – sono «illegalizzati», e la cosiddetta «deportabilità», estendendosi dagli stranieri irregolari a quelli regolari, diventa dunque lo strumento di disciplinamento principale (De Genova 2002 e 2013) – è infatti la «deportabilità» ossia la ricattabilità, e non la deportazione di per sé, a rendere i migranti forza-lavoro particolarmente disponibile e appetibile.

La filosofia dell'integrazione promossa dai governi italiani, pertanto, costruisce a livello simbolico una grande formazione discorsiva orientata a istituire una demarcazione tra soggetti integrabili e soggetti non integrabili (Gargiulo 2012b). Questa demarcazione equivale a una selezione degli immigrati meritevoli, effettuata seguendo una logica culturalista: possono continuare a soggiornare nel territorio italiano quei non cittadini che soddisfano determinati requisiti, che sono cioè in grado di dimostrare – in particolar modo attraverso il superamento di corsi di lingua e di educazione civica e mediante l'accettazione dei principi contenuti nella Carta dei valori – la propria adesione a standard comportamentali ritenuti accettabili (Gargiulo 2014a). A livello materiale, la selezione qui descritta produce incertezza e precarietà in relazione agli status che legano i non cittadini allo stato italiano, alimentando la «stratificazione civica» (Morris 2003) e aumentando il grado di subordinazione e di dipendenza degli immigrati nel mercato del lavoro. L'integrazione, da diritto, si trasforma così in un percorso a ostacoli, in una sorta di «gioco dell'oca», come affermato in maniera efficace da Iside Gjergji (2014).

Nel caso dell'esclusione dalla residenza, l'instabilità è legata allo scarto tra il riconoscimento giuridico fornito dallo stato e il mancato riconoscimento a livello locale, conseguenza di una selezione incentrata su criteri di tipo economico, legati al decoro e alla presentabilità sociale (Gargiulo 2014a). Effetti della discrasia tra la regolarità riconosciuta dallo stato e l'illegittimità affermata dalle amministrazioni locali sono la sottrazione di diritti, la produzione di distanza sul piano simbolico e la messa a rischio, seppur soltanto indiretta, della presenza sul territorio, comunale e nazionale.

La condizione esistenziale e amministrativa che ne deriva è frutto di un processo di gerarchizzazione e di alterizzazione: coloro che sono esclusi dalla residenza vedono peggiorare la propria posizione lungo la scala della stratificazione civica e sono trattati come *altri* nel momento in cui lo status di residenti è loro negato. Questa condizione, inoltre, è diseguale e incardinata in relazioni di dominio, essendo conseguenza delle scelte politiche di attori locali e, in alcuni casi, nazionali.

Il processo qui descritto ricorda la «precarizzazione» di cui parla Lorey (2015): nell'ambito delle trasformazioni neoliberiste, governare costruendo precarietà significa non soltanto creare incertezza attraverso il lavoro e la sua flessibilizzazione, ma anche destabilizzare le condotte di vita e destrutturare i soggetti, anche quando questi assumono la forma degli stranieri lungo-soggiornanti – i cosiddetti *denizens* ossia i 'quasi-italiani' – nei confronti dei quali la residenza si configura come uno strumento di esclusione di ultima istanza. La negazione della residenza, in questo senso, equivale a una frammentazione dell'appartenenza alla comunità italiana e, dunque, a una marginalizzazione o, comunque, a una forma di inclusione differenziale: la mancanza di diritti e la delegittimazione associata al diniego dello status di cittadino locale rendono gli esclusi maggiormente vulnerabili, anche sul piano lavorativo. A livello comunale, insomma, sono 'costruiti' soggetti meglio predisposti, nell'ambito del mercato del lavoro, ad accettare regole del gioco e vincoli dettati da attori autoctoni che detengono un potere contrattuale decisamente più elevato.

### *Considerazioni conclusive*

Gli ostacoli qui analizzati riflettono una profonda trasformazione nella filosofia dell'integrazione: l'inserimento dei non cittadini nella società italiana, da diritto (riservato però agli immigrati regolari), è diventato un dovere; al contempo l'idea che sia opportuno effettuare una selezione degli immigrati 'meritevoli' di soggiornare nel territorio italiano si è diffusa sempre più. Questo cambiamento è esemplificato a livello centrale dall'adesione dei governi italiani alla logica dell'integrazione civica, che agisce soprattutto nei confronti di categorie economicamente e socialmente svantaggiate, e a livello periferico dalla 'stagione delle ordinanze' che si è andata articolando a cavallo dell'emanazione dei vari provvedimenti componenti il Pacchetto sicurezza.

La trasformazione dell'idea di integrazione, oltre a tradursi in una visione *differenzialista* dell'inserimento dei non cittadini nella società italiana, è accompagnata da forme più o meno visibili ed esplicite di *discriminazione istituzionale*. Complessivamente, i dispositivi simbolici e materiali messi in campo a livello statale e a livello locale rischiano di provocare un aumento effettivo della *stratificazione civica*, innescando un meccanismo che, dalla delegittimazione, porta alla progressiva 'irregolarizzazione' degli stranieri regolari, anche di quelli lungo-soggiornanti, contribuendo così alla costruzione di una vera e propria *precarizzazione* delle forme di appartenenza. Questa trasformazione non è rilevante soltanto sul piano politico e culturale, ma anche su quello economico: la condizione di vulnerabilità a cui molti non cittadini, nonostante il loro status

di regolarità, sono ridotti dalle diverse barriere normative e burocratiche può contribuire infatti alla costruzione di soggetti lavoratori docili e malleabili.

Ma la piega discriminatoria e stratificante dell'idea di integrazione si traduce anche in un rallentamento del percorso che conduce alla piena cittadinanza. Gli ostacoli incontrati dai non cittadini non precludono soltanto l'esercizio di diritti ma impediscono anche il *passaggio di status*, ossia la transizione dalla condizione di straniero a quella di membro in senso pieno della comunità. Tra retoriche/pratiche dell'integrazione e riconoscimento della cittadinanza, dunque, lo scarto evidenziato in queste pagine, più che contingente, sembra essere profondamente strutturale.

### Riferimenti bibliografici

- Brown W. (2013), *Stati murati, sovranità in declino*, Laterza, Roma-Bari.
- Carrera S. (2006), *A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses*, Ceps, <[www.ceps.eu/book/comparison-integration-programmes-eutrends-and-weaknesses](http://www.ceps.eu/book/comparison-integration-programmes-eutrends-and-weaknesses)>.
- Carrera S. e Wiesbrock A. (2009), *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, Enact, <[www.ceps.eu/book/civic-integration-third-country-nationals-nationalism-versuseuropeanisation-common-eu-immigrat](http://www.ceps.eu/book/civic-integration-third-country-nationals-nationalism-versuseuropeanisation-common-eu-immigrat)>.
- Chamayou G. (2014), *Teoria del drone. Principi filosofici del diritto di uccidere*, Derive-Approdi, Roma.
- Cuttitta P. (2013), *L'accordo di integrazione come caso di discriminazione istituzionale in Italia*, in Grasso M. (a cura di), *Razzismi, discriminazioni e confinamenti*, Ediesse, Roma.
- Cuttitta P. (2014), *Mandatory Integration Measures and Differential Inclusion: The Italian Case*, in «Migration & Integration», DOI 10.1007/s12134-014-0410-0.
- De Genova N. (2002), *Migrant 'illegality' and deportability in everyday life*, in «Annual Review of Anthropology», 31: 419-447.
- De Genova N. (2013), *Spectacles of migrant 'illegality': the scene of exclusion, the obscene of inclusion*, in «Ethnic and Racial Studies», 36, 7, 1180-1198.
- Della Puppa F. e Gelati E. (2015), *Alte Ceccato. Una Banglatown nel Nordest*, Professionaldreamers, Italia.
- Fassin D. (2014), *Ripolitizzare il mondo. Studi antropologici sulla vita, il corpo e la morale*, Ombre Corte, Verona.
- Gargiulo E. (2011a), *Localizzazione dei diritti o localismo dell'appartenenza? Abbozzo di una teoria della residenza*, in «SocietàMutamentoPolitica», 2 (3): 241-261.
- Gargiulo E. (2011b), *Welfare locale o welfare localistico? La residenza anagrafica come strumento di accesso ai, o di negazione dei, diritti sociali*, paper presentato in occasione del Convegno ESPAnet Italia *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa*, Politecnico di Milano, Milano.
- Gargiulo E. (2012b), *Discorsi che dividono: differenzialismo e attacchi al legame sociale nell'Accordo di integrazione*, in «Rassegna italiana di sociologia», 52 (3): 497-523.

- Gargiulo E. (2013), *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione nelle nuove cittadinanze locali*, in Rossi E., Biondi Dal Monte F. e Vrenna M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, Bologna.
- Gargiulo E. (2014a), *Integrazione o esclusione? I meccanismi di selezione degli immigrati tra livello statale e livello locale*, in «Diritto immigrazione e cittadinanza», 1: 41-62.
- Gargiulo E. (2014b), *Residenza, anagrafe, cittadinanza: la migrazione interna come questione socio-giuridica nell'Italia di oggi*, in Colucci M. e Gallo S. (a cura di), *Rapporto sulle migrazioni interne in Italia. Edizione 2014*, Donzelli, Roma.
- Gargiulo E. (2014c), *Dall'inclusione programmata alla selezione degli immigrati. Le visioni dell'integrazione nei Documenti di programmazione del Governo italiano*, in «Polis», 2: 221-249.
- Gargiulo E. (2014d), *Produzione di sicurezza a mezzo di insicurezza. Il controllo locale della residenza tra retoriche securitarie e opacità decisionali*, in «Studi sulla questione criminale», 1-2: 45-63.
- Gargiulo E. (2014e), *Una cittadinanza locale frammentata. La residenza tra conflitti e stratificazione civica*, paper presentato in occasione del Convegno ESPAnet Italia *Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni*, Università di Torino, Torino.
- Gargiulo E. (2015), *Dalla popolazione residente al popolo dei residenti: le ordinanze e la costruzione dell'alterità*, in «Rassegna italiana di sociologia», 56 (1): 3-26.
- Gjergji I. (2013), *Circolari amministrative e immigrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Gjergji I. (2014), *Permesso di soggiorno a punti: l'integrazione secondo il gioco dell'oca*, <<http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/03/31/permesso-di-soggiorno-a-punti-lintegrazione-secondo-il-gioco-delloca/931973/>>.
- Goodman S.R. (2010), *Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», 36 (5): 753-772.
- Joppke C. (2007), *Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe*, in «West European Politics», 30 (1): 1-22.
- Joppke C. e Morawska E. (2003), *Towards Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation-States*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Jacobs D. e Rea A. (2007), *The End of National Models? Integration Courses and Citizenship Trajectories in Europe*, in «International Journal of Multicultural Societies», 9 (2): 264-283.
- Kostakopoulou D. (2010), *The Anatomy of Civic Integration*, in «The Modern Law Review», 73 (6): 933-958.
- Lorey I. (2015), *State of Insecurity. Government of the Precarious*, Verso, London.
- Morris L. (2003), *Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights*, in «International Migration Review», 37 (1): 74-100.
- Russo-Spena M. e Carbone V. (a cura di) (2014), *Il dovere di integrarsi. Oltre il logos multiculturalista*, Armando, Roma.
- Russo-Spena M. e Carbone V. (2016), *L'accordo di integrazione: un 'patto' che va sfumando*, in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Osservatorio Romano sulle Migrazioni. Undicesimo rapporto*, Idos, Roma.
- Testore G. (2015), *'In vogue' and 'versatile'. The spread of the civic integration policies to Italy*, tesi di Dottorato in Scienza Politica e Relazioni Internazionali, XXVI ciclo (Di-



partimento Cultura Politica e Società, Università di Torino – Faculté de Sciences Sociales et Politiques, Doctorat en Sciences politiques et sociale, Université Libre de Bruxelles).

Zorzella N. (2011), *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 13 (4): 59-71.



# Immigrati e cittadinanza. Una questione di accoglienza?

*Simona Gozzo*

*This study analyzes the relationship between theoretical models of European integration and inclusion or exclusion of immigrants. The main hypothesis is that relations are key in understanding and explaining differences between material and formal integration, including propensity towards social involvement and focusing on the acquisition of citizenship. Data collected in an Italian local context are applied for an in-depth analysis.*

## **Introduzione**

La questione della cittadinanza può essere affrontata in modi molto diversi non solo rispetto all'approccio e alla disciplina, ma anche a seconda delle categorie sociali specifiche di riferimento. Se definito rispetto alla questione migratoria, il concetto assume di certo un significato peculiare. Un primo piano definitorio rinvia alla possibilità di acquisire – formalmente – diritti civili, politici e sociali che danno forma allo status del soggetto. La progressione da concessione per singoli individui a diritto garantito per un insieme di soggetti è emersa in maniera più evidente a seguito della sedimentazione di segmenti di popolazione straniera nei paesi ospite e del significativo processo di mobilità dei neo-cittadini comunitari, dato il numero consistente di arrivi in Europa registrato negli ultimi anni (Eurostat 2008).

Bisogna sottolineare che, ciononostante, le stesse condizioni e i diritti concessi agli immigrati, così come i requisiti per accedere a tali diritti e le dinamiche sociali coesive sottese variano molto, anche facendo riferimento alle sole principali aree di immigrazione dell'Unione Europea e limitandosi a considerare le condizioni per la naturalizzazione e la concessione del diritto di voto (Tab. 1).

Tabella 1 – *Naturalizzazione e diritti politici dei residenti stranieri in alcuni paesi occidentali*

	Naturalizzazione (adulti immigrati)	Ius soli	Minori cittadini	Una sola cittadinanza	Concessione diritto di voto
Francia	5 anni	No	Si	No	No, neanche a livello locale
Germania	5 anni	No	Si	No	No, neanche a livello locale
Regno Unito	8 anni	No	Si	No	A livello locale, posti requisiti
Spagna	10 anni	No	No	Si	A livello locale, posti requisiti
Italia	10 anni	No	No	No	A livello locale, posti requisiti

Fonte: adattamento da Ambrosini (2009).

Le norme che attualmente regolano l'acquisizione della cittadinanza italiana sono abbastanza stringenti. Complessivamente, sono previste tre possibili condizioni per il suo conseguimento. La prima prevede l'attribuzione automatica per nascita da genitori italiani (*ius sanguinis*) o per trasmissione di diritto da genitori naturalizzati (*communicatio iuris*). Una seconda strada è quella del beneficio di legge, con espressa manifestazione di volontà dello straniero, applicabile al caso in cui il richiedente straniero/apolide abbia genitori o nonni italiani per nascita o nel caso in cui si tratti di immigrati di seconda generazione nati in Italia e residenti sul suolo italiano continuativamente fino al raggiungimento della maggiore età (in tal caso si prevede l'acquisizione della doppia cittadinanza). Rimane, infine, l'opzione della naturalizzazione, secondo cui la cittadinanza può essere acquisita attraverso un provvedimento amministrativo, possibile solo in caso di matrimonio con cittadini italiani o nel caso in cui si possa dimostrare la residenza sul suolo italiano, legalmente riconosciuta e continuativa, per un periodo di tempo variabile a seconda della condizione. Altre condizioni richieste sono l'assenza di precedenti penali, l'ottemperanza degli obblighi fiscali e la possibilità di garantire l'autosufficienza economica – con un limite minimo di 8.300 euro annui, criterio che può risultare decisamente limitativo.

Un'ulteriore questione che è fondamentale affrontare si riferisce ai criteri di rilevazione dei dati ufficiali. Gli uffici statistici nazionali prevedono, infatti, una definizione operativa di immigrato che si fonda sul criterio della cittadinanza e finisce, quindi, per equiparare la condizione di immigrato a quella di straniero. L'accezione che qui utilizzeremo è, invece, in linea con il criterio del paese di nascita. La cittadinanza, infatti, può considerarsi un riferimento

adeguato nelle prime fasi del processo migratorio ma l'immigrazione straniera in Italia non può più considerarsi come un fenomeno transitorio o recente. Le prime coorti di stranieri nati in Italia stanno progressivamente acquisendo la cittadinanza e i cittadini residenti sono passati da circa 12.000 nel 2002 ad oltre 45.000 del 2007 (Bisogno 2011). L'Istat indica, per il 2014, 278.000 iscritti all'anagrafe, di cui l'89,5% cittadini stranieri.

I criteri di rilevazione ed acquisizione dei dati dovrebbero essere, su questo piano, ridefiniti. Si pongono, infatti, almeno due problemi in termini di adeguatezza del dato. Innanzitutto, il criterio selettivo ad oggi utilizzato non permette di distinguere le due categorie di *foreign-born* (immigrati di seconda generazione) e *foreign background* (doppia cittadinanza). Il rischio sotteso è che i dati diventino gradualmente inadeguati a descrivere la popolazione derivante dall'immigrazione. Un secondo problema di interpretazione del dato emerge in particolare quando si voglia analizzare il trend sul piano longitudinale e dipende dalla diretta derivazione da fonti amministrative. La regolarizzazione del 2002-2003 è stata, infatti, seguita da un forte aumento delle iscrizioni anagrafiche di persone che in molti casi erano già residenti in Italia, producendo come effetto un forte incremento del flusso migratorio registrato nel biennio 2003-04 che non corrisponde alla quota di nuovi arrivi. Sarebbe preferibile, per questi motivi, adeguarsi alla prassi utilizzata da molti paesi con esperienza migratoria consolidata, in cui la definizione operativa sottende il criterio del paese di nascita.

La questione è particolarmente rilevante per questo lavoro che – rifacendosi alla prospettiva marshalliana – fa riferimento al percorso di integrazione dell'immigrato e definisce l'acquisizione della cittadinanza entro questa cornice. Il concetto stesso di cittadinanza viene, su tali basi, ulteriormente specificato distinguendo le diverse accezioni emerse nell'ambito dell'analisi sociologica del fenomeno (Baglioni 2011). A questo scopo, si distingue tra cittadinanza *formale* (diritti e doveri), *materiale* (effettiva capacità di godere dei diritti attribuiti), *identitaria* (riferita al senso di appartenenza del soggetto alla comunità) e *attiva* (impegno effettivo della persona nella società).

### ***Cittadino, quasi cittadino, straniero***

La cittadinanza moderna deriva da un percorso travagliato e relativa acquisizione di una gamma di diritti che, seguendo la tesi di Marshall, vanno dalla sfera civile a quella politica e, infine, sociale. La condizione degli immigrati è, da questo punto di vista, atipica in quanto la sequenza descritta si inverte e i diritti sociali (almeno quelli collegati al lavoro dipendente) sono i primi ad essere concessi. Vi sono, d'altra parte, differenze significative tra i principi di

riconoscimento dei diritti sociali nella loro specificità e quelli della cittadinanza. Le garanzie previste dallo Stato Sociale sono, infatti, per genesi fortemente vincolate alla possibilità di lavorare. I diritti sociali nascono, infatti, come una diretta espressione della volontà di contribuire al benessere collettivo attraverso il lavoro. La cittadinanza, invece, trascende la sola dimensione lavorativa e sottende piuttosto il principio di uguaglianza per cui vi sono un insieme di condizioni soggettive da tutelare per tutti i cittadini. La ricerca cui si farà qui riferimento, condotta sul territorio siciliano nel 2014, indica quote del 71% degli intervistati che considerano molto o abbastanza importante ottenere la cittadinanza italiana. A fronte di queste richieste, la condizione effettiva degli immigrati nel sud Italia appare particolarmente problematica.

L'incremento della presenza di immigrati e il concomitante avvio di un ciclo economico recessivo hanno, infatti, prodotto un contesto molto diverso da quello post-bellico, di forte sviluppo economico. Le condizioni venutesi a creare a partire dagli anni Settanta hanno portato a definire il «modello mediterraneo» (King 2000), che prevede una incorporazione subordinata, più che una effettiva integrazione degli immigrati. Il progetto migratorio si configura, sempre più spesso, come una rotta verso la speranza e la salvezza più che come una progressiva via di sviluppo. La situazione descritta riguarda più alcune categorie che altre e, specificamente, gli extra-comunitari in quanto soggetti in condizioni più problematiche rispetto agli altri stranieri a causa della mancanza di garanzie formalmente riconosciute. L'applicazione della doppia cittadinanza per i cittadini dell'Unione Europea ha portato a specificare la condizione di immigrato proprio sul piano dei diritti e garanzie concesse o meno. Soggetti con eguali connotati sul piano demografico e su quello dell'anzianità migratoria possono godere di un accesso a diritti e prestazioni molto diverso.

Le ondate migratorie avvengono, inoltre, in un contesto che si configura come transitorio, di generale cambiamento delle dinamiche sociali per cui nuovi diritti e nuove marginalità si affiancano e si sovrappongono alle vecchie. Il crollo dei confini politici e culturali nazionali ha comportato da una parte l'introduzione della doppia cittadinanza per i cittadini comunitari, dall'altra l'emergere di criteri stringenti rispetto alla concessione della cittadinanza e di nuove forme stigmatizzanti e discriminazioni nei confronti degli stranieri, immigrati, non europei. La cittadinanza stessa, come risorsa, rischia di divenire più un requisito formale, incapace di porsi come risorsa simbolica a garanzia di una effettiva funzione integrativa che, invece, sembra essere sempre più importante proprio per le problematiche sociali, culturali e relazionali sottese al crescente fenomeno migratorio (Baglioni 2009). La condizione attuale richiederebbe un adattamento delle misure che derivano dal medesimo principio-guida definito da Marshall: promuovere un interven-

to necessario per favorire ed estendere l'integrazione sociale alle fasce deboli della popolazione, attraverso una garanzia di uguaglianza sostanziale, che «si giudica a partire dai misurabili effetti sociali che le regolamentazioni giuridiche producono sugli interessati», mentre l'uguaglianza giuridica (o formale) «si riferisce alla facoltà di [...] decidere liberamente, nel quadro delle leggi, secondo le [...] preferenze personali» (Habermas 1996).

Donne, minori e immigrati sono, in questo senso, le tre categorie sociali per le quali si ravvisa, palesemente, la mancata coincidenza tra uguaglianza formale e sostanziale tanto che – proprio facendo riferimento a queste categorie – sono stati coniat i termini di cittadinanza limitata, negata e sperata (Sgritta 1993). Rispetto alle prime due categorie sociali, tuttavia, gli immigrati si trovano in una condizione del tutto peculiare perché per essi il diritto di cittadinanza non è in alcun modo garantito. Il mancato riconoscimento della cittadinanza (e quindi la mancanza di garanzia dei relativi diritti) è il più serio dei problemi che questi soggetti – anche dopo anni di residenza nel paese ospite - devono affrontare e che mina alla base la realizzazione di una società egualitaria. Questa dimensione di palese disuguaglianza ne nasconde, tuttavia, un'altra che è meno evidente ma parimenti problematica. L'effettiva possibilità di attivare diritti (in particolare quelli politici) deriva dalla capacità soggettiva di muoversi nel contesto sociale, normativo e relazionale per cui la garanzia dei diritti dipende anche dalle competenze, relazioni e conoscenze disponibili. Si tratta di ciò che, più astrattamente, viene definito come capitale culturale e sociale. Facendo riferimento a questa prospettiva, la disuguaglianza sostanziale colpisce anche gli immigrati che ottengono la cittadinanza, nella misura in cui l'accesso a servizi e beni formalmente garantiti a tutti dipende, effettivamente, dalla sostanziale attivazione di reti di conoscenza e/o da capacità e abilità culturalmente determinate.

Il modello mediterraneo rinvia, in tal senso, a condizioni di reale marginalità sociale e relazionale per cui – nella maggior parte dei casi – le difficoltà della congiuntura economica del Sud Europa non permette una adeguata collocazione lavorativa dell'immigrato che si ritrova, più spesso, inserito nel mercato del sommerso, senza alcuna garanzia o tutela formale anche dei più elementari diritti, privato della possibilità di accedere ai servizi pubblici. In tali condizioni è, evidentemente, difficile lo strutturarsi di un rapporto aperto con le istituzioni e molto probabile, di contro, l'esclusione di fatto dai benefici del welfare. Parallelamente al percorso formale di cittadinanza si sviluppa, quindi, un molto più diffuso percorso di integrazione informale incentrato sul sommerso, sulle reti di connazionali e sull'assistenza volontaria. La condizione che assume particolare rilevanza - nel contesto di questo lavoro – è quella di chi, pur vivendo in modo continuativo e prolungato sul suolo italiano, non gode dei requisiti per ottenere la cittadinanza o di chi, pur avendoli, è di fatto

fortemente penalizzato. Il primo caso corrisponde ad una sorta di ‘quarantena’ imposta a soggetti che, pur vivendo da tempo e lavorando nel contesto italiano, non godono dello status di cittadino. Si tratta di una condizione in cui vengono garantiti i diritti di espressione e, in caso di lavoro regolare, le relative garanzie a tutela del lavoratore, mentre di certo non i diritti politici. Il secondo caso è quello di soggetti che sono formalmente cittadini, ma non si trovano in condizioni tali da garantire la cittadinanza materiale, ovvero la possibilità di godere in pieno dei diritti garantiti, di rivendicare l’assenza dei medesimi o di azionarli quando necessario.

La migliore delle condizioni presuppone una limitata possibilità di prendere parte attivamente alla vita democratica, di vedere rappresentati i propri interessi, di influenzare l’opinione democratica. Gli immigrati sono, spesso, sottoposti a norme e condizioni che non hanno avuto modo di discutere, né possono proporre o far approvare o rappresentare un diverso punto di vista, direttamente o indirettamente, anche considerando il caso di soggetti di fatto integrati nella comunità locale. La questione suscita, per altro, non pochi dubbi rispetto alla effettiva praticabilità di una reale integrazione anche culturale, che non mini alla base la coesione sociale. L’argomento, sollevato rispetto al processo di integrazione politica, ha portato a sottolineare che considerare la mancanza di differenze culturali come qualcosa di positivo è normativamente problematico e spesso implica una qualche forma di fallacia etnocentrica. Contrapposta a questa posizione, quella che rivendica la necessità di allineare il concetto di cittadinanza a quello di integrazione e, per questa via, richiedere – quale prerequisito per l’acquisizione della cittadinanza – l’assimilazione di cultura e valori nazionali e quindi la garanzia che sia stato realizzato un processo di ricostruzione o affermazione identitaria in linea con i prerequisiti etici di riferimento per il paese ospite.

### *Quale integrazione? Modelli di inclusione e la dipendenza dal contesto*

È evidente che il clima di opinione nazionale incide sulle dinamiche descritte, in modo particolare rispetto alla dimensione sostanziale o materiale della cittadinanza. Si distinguono, nello specifico, almeno tre modelli principali utilizzati per trattare la questione dell’assimilazione politica dei migranti, a cui corrispondono altrettante prospettive: l’incorporazione lineare; lo svantaggio etnico e l’assimilazione segmentata. La questione è particolarmente complessa e l’individuazione di una prospettiva italiana richiede una ricostruzione dei principali modelli di integrazione rilevati sul piano internazionale. Semplificando, è possibile collocare i diversi modelli di integrazione lungo un *continuum* che viene orientato rispetto a due polarità: l’approccio inclusivo *versus* quello esclusivo.



Un estremo del *continuum* rappresenta la polarità inclusiva e corrisponde al modello della *fusione*, caratterizzante gli Stati Uniti e Australia nell'Ottocento. Si prevede il sostanziale mescolarsi di individui e gruppi etnici nel territorio, sulla base dell'idea per cui la convivenza implica necessariamente una spinta verso l'integrazione culturale. Il modello si incentrava sull'adozione di una visione utopica che affidava alle singole comunità l'onere di orientarsi verso una pacifica convivenza e omologazione etico-culturale. L'utopismo di questo modello ne ha comportato il sostanziale fallimento a causa dell'emergere di forme di segregazione e discriminazione legate all'impermeabilità delle singole comunità (Rossi 2011) e della sostanziale cecità insita nel modello stesso (Taylor 1968).

Sebbene il criterio logico definito porti ad indicare il modello *transnazionale* come immediatamente successivo a quello della fusione, non è possibile specificare i tratti del primo senza fare riferimento al paradigma *assimilazionista*. Il modello transnazionale è infatti, in qualche modo, una conseguenza dell'individuazione dei limiti del paradigma assimilazionista. Il modello assimilazionista ha per lungo tempo orientato gli studi sull'integrazione e, sebbene si sia diffuso su tutto il territorio europeo, trova la sua principale realizzazione in Francia. Il primo progetto si basa su un ideale di incorporazione lineare secondo cui il processo di integrazione muove dal progressivo assorbimento della cultura dominante da parte dell'immigrato, che deve adeguarsi al prevalente clima politico e culturale nazionale. Una integrazione di questo tipo sottende, innanzitutto, l'idea che sia necessaria un'incorporazione 'forzata' e la richiesta di pieno coinvolgimento sul piano istituzionale e civico, nonché l'assenza di conflitti etici e di potere. L'integrazione è quindi descritta come un processo che dipende, in tutto e per tutto, dalla volontà di adeguarsi al contesto sociale e culturale da parte dell'immigrato.

Le critiche, ricevute negli anni Sessanta, hanno prodotto la sostanziale crisi del modello che, tuttavia, è stato sostituito con il modello *neo-assimilazionista*. Quest'ultimo non nega l'importanza del contesto e ridefinisce i limiti maggiormente criticati all'assimilazionismo, nello specifico la richiesta di incorporazione forzata e l'implicito riferimento alla superiorità della cultura del paese ospite. Se l'assimilazionismo si basava su una visione lineare e progressiva di integrazione che affidava ai migranti, in quanto minoranza, tutto il peso legato all'onere di uniformarsi al modello dominante, il neo-assimilazionismo rivede il concetto di integrazione definendolo come un processo a due vie, il cui risultato dipende sia da dinamiche oggettive, fortemente dipendenti dalla società ricevente, che da fattori soggettivi, riconducibili alle risorse individuali dei migranti tra cui il capitale sociale, culturale, economico e familiare dello straniero. Si rivaluta, inoltre, l'importanza delle stesse sub-culture, quantomeno per l'impatto che esse hanno sulla cultura dominante. Un modello di ma-

trice neo-assimilazionista è quello dello svantaggio etnico, che non condivide la marginalità attribuita al contesto nel promuovere o ostacolare il percorso di integrazione, né l'idea (o illusione) della supremazia di un gruppo sociale dominante (Glazer e Moynihan 1963). Entro il contesto neo-assimilazionista si strutturano diversi filoni, riconducibili a due prospettive generali: una ottimistica e l'altra pessimistica. Il primo punto di vista è proprio di chi ricostruisce una intenzionalità orientata all'integrazione, misurabile attraverso indicatori che tengono conto di dinamiche quali l'apprendimento della lingua, l'investimento per la riuscita scolastica, i matrimoni misti, la decisione di rimanere nel paese ospitante e il sostanziale abbandono delle nicchie etniche (Alba e Nee 1997, Boyd e Grieco 1998). Il secondo punto di vista, pur non sminuendo i risultati positivi del processo di integrazione, evidenzia i lati negativi dell'inserimento di minoranze etniche (Perlman e Waldinger 1997).

Il modello dell'*assimilazione segmentata* può essere definito come una terza via che mira a individuare i meccanismi della produzione di ineguaglianze su base etnica e ricostruisce limiti, vincoli e opportunità tenendo conto della commistione tra identificazione etnica, influenze macro-strutturali e capitale sociale, economico, umano (Portes e Zhou 1993). Il modello nasce a seguito dell'analisi dei contesti degradati delle periferie urbane e dei ghetti americani, teorizzando la sostanziale associazione tra dinamiche stigmatizzanti, etnia di origine e vincoli alle opportunità (di istruzione e di costruzione del capitale sociale, umano, economico). Secondo questa scuola di pensiero, la formazione di nicchie comunitarie incide fortemente su percorsi di inserimento e vincola le possibilità di ascesa socio-economica secondo linee che non possono essere assimilate dal sistema sociale, neanche nel lungo periodo, ma che contribuiscono piuttosto al protrarsi di una sorta di immobilismo o mobilità discendente sul piano socio-economico. Il modello transnazionale trae, in parte, le sue origini da quello dell'assimilazione segmentata e – non casualmente – si afferma come modello teorico statunitense. Non è, però, possibile ricondurre questo modello all'approccio neo-assimilazionista. Il percorso teorico alla base implica, infatti, l'idea di superare del tutto le categorie di immigrato e emigrazione, mentre si focalizza l'attenzione sulla capacità individuale di costruire relazioni che fungano da 'ponte' tra la patria natia e quella di arrivo. L'approccio transnazionale è un modello astratto, più una prospettiva interpretativa che deriva dai limiti emersi sia dal dibattito multiculturalista che da quello neo-assimilazionista e rinvia alla descrizione di processi presenti ma mai concettualizzati (Morawska 2003, Ambrosini 2006).

Il modello *multiculturale* si distingue da quello transnazionale perché non nega, ma sottolinea e mira a reificare le differenze interculturali. Questo approccio è il risultato di rivendicazioni politiche e sociali emerse in Inghilterra durante gli anni Sessanta. I movimenti a sostegno delle minoranze nere, attivi

in questa fase storica, hanno scelto di orientare proteste e rivendicazioni in un senso fortemente conservativo. Ciò ha prodotto una sorta di auto-ghettizzazione su base etnico-culturale, in risposta all'ideale egualitario e la relativa pretesa di una neutrale universalità culturale tesa ad eliminare le differenze. Si tratta, anche, di una risposta alla originaria prospettiva assimilazionista che, però, finisce per riprodurre distanze culturali e limitare l'effettiva integrazione proprio a livello comunitario.

L'ultimo modello preso in considerazione, escludendo il mediterraneo, è quello *funzionalista* che trova piena applicazione nel contesto tedesco. La logica di accoglienza è palesemente utilitarista (Bramanti 2011) e mira a non coinvolgere in alcun modo valori e abitudini culturalmente apprese. La decisione di limitare il processo integrativo al solo piano economico è, però, altra cosa dal negarlo del tutto. Quest'ultima soluzione caratterizza Italia, Spagna, Grecia e Portogallo. Il contesto italiano giunge al modello *mediterraneo* dopo un percorso caratterizzato da diverse fasi, accomunate dalla volontà politica di negare la problematica migratoria, in particolare in riferimento agli interventi per l'integrazione dei nuovi cittadini. Durante gli anni Ottanta e Novanta la questione dell'immigrazione viene sostanzialmente gestita attraverso un'ottica negazionista ed emergenziale, mentre la progressiva acquisizione di consapevolezza dell'effettiva presenza straniera sul territorio determina il diffondersi di un'ottica allarmistica e orientata alla criminalizzazione (Melossi 2002). In questa fase l'integrazione è inesistente e vengono messe in atto politiche di contrasto più che di accoglienza. Gli anni successivi sono di assestamento, caratterizzati da una serie di sanatorie principalmente orientate all'ufficializzazione di rapporti lavorativi già in essere. Gli stranieri iniziano ad essere definiti come lavoratori ma permane l'idea di una subalternità giuridica e la relativa negazione di diritti. La manodopera immigrata si configura socialmente come caratterizzante i «lavori a 5 p» (Ambrosini 2005): precari, pesanti, mal pagati, pericolosi e socialmente penalizzanti.

Durante gli anni Novanta il livello regionale si orienta verso il modello funzionalista, caratterizzandosi per una ridefinizione del processo migratorio che si specifica fortemente a livello locale, venendosi a costituire pratiche di accoglienza/esclusione difformi e dipendenti da capacità e risorse delle comunità locali. La combinazione di queste condizioni porta ad una delega di fatto della gestione delle emergenze dal livello centrale alla periferia, con relative nette differenze territoriali.

Gli ultimi anni sono, infine, costitutivi di una terza fase dell'immigrazione italiana, più attenta alla tematica e alle necessità e problematiche dell'integrazione sociale, civile ed economica. L'evidente radicamento non solo di singoli, ma di vere e proprie comunità etniche sul territorio ha reso palese la necessità di una risposta politica che vada oltre il mero assistenzialismo per affrontare

tematiche legate alle questioni abitative, pratiche religiose, scolarizzazione e inclusione linguistica (Boccagni e Pollini 2012). Ancora una volta, tuttavia, i problemi sono delegati a livello locale con conseguente alta differenziazione e variabilità rispetto alle scelte e pratiche di integrazione. Ne deriva la doppia anima di un Nord attento a gestire ogni aspetto della vita sociale multietnica, dove si mira a garantire l'inclusione sociale ed economica dello straniero e un Sud dove, invece, continua a permanere la linea emergenziale che, sommata al numero di stranieri ed alla evidenza di un fenomeno che diviene strutturale, produce discriminazione e ghettizzazione degli stranieri.

### *Il focus sulla Sicilia*

Obiettivo di questa parte del lavoro è quella di valutare come funzionano le dinamiche orientate all'integrazione degli immigrati, poste le specificità del Sud Italia. A tal fine, è stato realizzato un focus sul contesto siciliano, definendo tre condizioni diverse rispetto all'acquisizione dei diritti di cittadinanza. Il lavoro descrive dinamiche caratterizzanti un contesto particolarmente complesso, come quello catanese, ma si configura anche nei termini di una proposta operativa. Condurre analoghe analisi in altri contesti permetterebbe, infatti, l'acquisizione di informazioni utili a fini comparativi e di ricerca ma anche come strumento per la promozione, ridefinizione o eventuale correzione di politiche sociali, con evidenti vantaggi rispetto alla capacità di gestione e comprensione del fenomeno.

Il dibattito relativo all'individuazione di modelli per l'integrazione ha prodotto, di recente, la consapevolezza dei limiti di un'impostazione interpretativa univoca a fronte di una realtà orientata verso la crescente autonomia delle politiche locali (Ambrosini 2005).

Volendo ricondurre gli indicatori che verranno proposti ai modelli di integrazione, si evidenzia la volontà di integrare le diverse posizioni. Fattori quali la comprensione della lingua, la condivisione di usi e costumi nazionali, l'inserimento scolastico e la decisione di permanere sul territorio possono riferirsi specificamente alla corrente che misura il livello di integrazione effettiva sulla volontà inclusiva dell'immigrato (corrente assimilazionista), mentre le informazioni ricostruite attraverso analisi relazionale e *Network Analysis* ci permettono di rilevare la propensione all'auto-segregazione (corrente multiculturale) o l'eventuale condizione di segregazione etnica con effetti di riproduzione del ciclo della povertà (corrente dell'assimilazione segmentata). La capacità del singolo di porsi come intermediario tra comunità locale e nazionale può essere letta, invece, come l'espressione di una via di integrazione riflessiva che va oltre gli schemi pre-codificati (corrente multiculturale). L'eventuale asimme-

tria tra integrazione economica e altre dimensioni è, invece, un indicatore del prevalere di un modello di integrazione funzionalista.

La dimensione locale acquista, in questo ambito, un valore centrale per la definizione di strategie di inclusione e produce risultati che possono intersecare impostazioni neo-assimilazioniste, multiculturali e transnazionali. Le istanze relative alla necessità di tutelare le differenze culturali vengono di fatto recepite o rigettate proprio a questo livello, generando pratiche di tolleranza e convivenza, come di opposizione e conflitto (Debetto e Gazerro 2011). Tali peculiarità sono ancor più evidenti se ricondotte al piano relazionale. Al fine di ricondurre il dibattito sull'acquisizione della cittadinanza all'importanza dell'integrazione, si riprende la definizione elaborata da Cesareo e Blangiardo che, superando la rigidità delle posizioni strutturaliste e individualiste, considerano l'integrazione come un processo multidimensionale, orientato ad una convivenza centrata sul valore del reciproco rispetto delle diversità e dei diritti umani fondamentali. Rifacendosi a questa definizione, è evidente che «l'integrazione consiste sempre in un processo che necessita di tempo: essa è una meta che non si acquisisce una volta per tutte, ma che viene costantemente perseguita. Essa si declina a livello economico, culturale, sociale e politico. Proprio per questa sua natura multidimensionale, se si limita a un solo ambito, essa sarà necessariamente parziale. Ciascuna di queste dimensioni dà vita a gradi diversi di integrazione. In terzo luogo, infine, l'integrazione è bidirezionale in quanto non riguarda solo gli immigrati ma anche e congiuntamente i cittadini del paese ricevente» (Cesareo e Blangiardo 2009).

La ricerca permette di chiarire quello che, anche per Cesareo e Blangiardo, è da considerarsi come un punto importante: l'integrazione è un concetto che pone al centro del dibattito la persona e che dipende al contempo dalle decisioni dei migranti e dalle opportunità della società in cui questi si trovano (da cui, nuovamente, la rilevanza del contesto locale). Secondo quanto rilevato dall'Istat, il livello di integrazione dello straniero in Italia sembra essere buono o, comunque, migliore di quello autoctono. I dati si riferiscono, d'altra parte, più alla percezione soggettiva che alla condizione oggettiva e individuano un consistente livello di discriminazione e sfiducia. Non vengono, inoltre, esplicitate le differenze rispetto alla dimensione locale che, come emerso, è oggi una variabile cruciale se si vuol valutare l'effettiva gestione del fenomeno migratorio.

I dati relativi al contesto siciliano si riferiscono ad un campione di 459 immigrati intervistati nel catanese, presso diversi centri di aggregazione, pubblici e privati<sup>1</sup>. Il campione è stato stratificato rispettando le quote rela-

<sup>1</sup> Il lavoro di rilevazione è stato condotto nell'ambito di una ricerca realizzata grazie al contri-

tive alla presenza numerica delle principali etnie sul territorio selezionato (Istat 2014). L'integrazione viene misurata, nello specifico, distinguendone le componenti linguistica, cognitiva, sociale, politica, relazionale e materiale ed analizzata in rapporto all'effettiva acquisizione o meno della cittadinanza. Pur condividendo la posizione e i presupposti teorico-sostantivi del modello di Cesareo e Blangiardo, il concetto di integrazione viene declinato specificando dimensioni semantiche parzialmente diverse. Ciò perché l'obiettivo non è quello di valutare il livello e le dinamiche di integrazione, ma l'incidenza di alcuni processi sottesi all'integrazione rispetto allo status acquisito dall'immigrato. Si distinguono, nello specifico, le categorie di cittadino naturalizzato, avente doppia cittadinanza o extra-comunitario. La componente *linguistica* si riferisce alla mera comprensione della lingua italiana, considerata come l'indicazione delle competenze necessarie (ma non sempre sufficienti) per permettere al soggetto di comunicare e relazionarsi con l'ambiente circostante. La componente *cognitiva* si riferisce all'acquisizione di una identità 'italiana' (fiducia, senso di appartenenza), mentre quella *sociale* indica l'adesione a comportamenti, orientamenti, stili di vita diffusi sul territorio. L'integrazione *politica* include la partecipazione sociale, politica e la propensione ad informarsi su questioni politicamente rilevanti. L'integrazione *materiale* si riferisce, invece, alla condizione di stabilità e sostenibilità economica. A queste dimensioni si aggiunge quella relazionale, misurata constatando ampiezza, densità, rilevanza del cosiddetto *core network*, cioè dei legami che il soggetto considera rilevanti per la propria identità e vita sociale (Tab. 2).

Tabella 2 – Livelli dell'integrazione e relativi indicatori

Dimensione di integrazione	Indicatori e indici
Componente linguistica	Indice = Capisce + parla+ legge+ scrive l'italiano
Componente cognitiva	<i>Dummies</i> = Fiducia generalizzata, Identità italiana
Componente sociale	Indice = condivisione di ... educazione italiana + modo di lavorare in Italia + stile di vita italiano + modi di gestire il tempo libero in Italia
Componente relazionale	3 cluster (K mean clusters) su misure di network + relazionali (C1=mediatori, C2= reti intime, C3=isolati)
Componente materiale	<i>Dummies</i> = Occupati, Disoccupati, Soggetti che possono sostenere una spesa imprevista di 800 euro

buto dell'attività di tirocinio svolta dal Laposs - Laboratorio di Progettazione, Sperimentazione ed Analisi di Politiche Pubbliche e Servizi alle Persone.

È evidente che l'immigrato non è qui concepibile come individuo passivo o astratto, né come unico responsabile e artefice del successo del percorso di integrazione, quanto piuttosto come soggetto in grado di co-determinare il percorso stesso di integrazione o esclusione sociale. L'integrazione sottende, secondo questo punto di vista, l'interdipendenza di dinamiche *micro* (esperienze individuali), *meso* (prassi di gestione dei servizi e delle istituzioni) e *macro* (politiche migratorie e dei flussi di immigrati).

I cambiamenti sottesi alla dimensione *macro* e *meso* sono emersi dall'analisi della letteratura. Il sud Italia presenta, su questi piani, deficit consistenti rispetto alla pur problematica condizione del Nord. L'analisi della dimensione relazionale richiede la specificazione di alcune informazioni in quanto i *clusters* ottenuti sintetizzano diverse informazioni integrando le misure di *network analysis*, riferite alla struttura dei reticoli di ciascun intervistato, con le misure derivanti da indici relazionali tesi a rilevare informazioni sulla qualità dei singoli legami (Tab. 3).

La comparazione dei valori medi per cluster ha permesso di attribuire un chiaro significato a ciascuno, distinguendo innanzitutto il profilo dei *mediatori*,

Tabella 3 – Dimensione relazionale. Composizione dei tre clusters relazionali (procedura *K-means*)

	Clusters		
	Mediatori	Familiisti	Isolati
Densità: n. legami diviso n. coppie	0,85	90,21	0,00
Ampiezza media degli ego-network	1,39	2,46	0,63
Distanze geodesiche: media	0,03	0,90	0,00
Diametro: distanza più lunga nell'ego-network	0,03	0,95	0,00
Numero di componenti deboli	1,37	1,01	0,63
2StepReach diviso il max. possibile dato dai <i>degrees</i> degli <i>alters</i>	95,41	44,94	0,61
Broker Normalizzato: brokeraggio diviso n. di coppie	0,77	0,05	0,00
Ego-Betweenness Normalizzato: centralità <i>betweenness</i> computata sui soli legami della rete di ego	91,37	5,10	0,23
Centralizzazione: <i>degree</i> (%)	82,16	20,77	14,12
Alters della stessa nazionalità (%)	41,54	44,71	28,07
Alters italiani (%)	25,64	31,37	20,18
Alters con cui ci si trova d'accordo (%)	36,41	47,19	26,79
Alters che sono legami intimi (%)	72,31	83,53	53,39
Alters che sono legami deboli (%)	17,95	12,29	11,93
Relazioni dirette, faccia-a-faccia (%)	63,59	66,67	46,79
Relazioni mediate (new media, cellulare, etc.) (%)	8,72	16,86	6,61

cioè di quei soggetti che hanno intermediari tra i propri referenti, che fungono essi stessi da intermediari nel reticolo e che – coerentemente – presentano la più alta quota di legami deboli entro il proprio *core network*. Ciò indica un buon livello di integrazione sociale, oltre che interna al proprio *network* significativo, poiché vengono considerati importanti non solo i legami intimi ma anche quelli lavorativi o di conoscenza.

Il secondo cluster è costituito dai *familiisti*, e cioè da quei soggetti la cui integrazione è ‘guidata’ dai legami intimi. Si tratta di soggetti che hanno reticoli più numerosi e densi, ma principalmente costituiti da familiari e/o amici intimi, della stessa nazionalità, fortemente concordi e caratterizzati dall’immediatezza relazionale (rapporti faccia-a-faccia). L’integrazione sociale – se esiste – è mediata dalla rete di connazionali, è orientata da una socialità di tipo ristretto. Queste dinamiche possono sottendere una condizione più simile all’auto-segregazione etnica, sebbene non manchino tesi che riconducono l’integrazione su base etnica alla maggiore probabilità di inclusione e/o coesione sociale (Di Franco 2014). Una risposta alla questione deriva dall’analisi più approfondita e multidimensionale proposta di seguito.

L’ultimo cluster, infine, è quello degli *isolati*, e cioè di soggetti che hanno un reticolo lasco, con un’ampiezza minima e che si configurano come esclusi da quasi ogni forma di relazione sociale, sia con i nativi italiani che con soggetti della propria o di altra nazionalità. Questa condizione è la più problematica. Questo profilo non è, per altro, quello meno diffuso. Solo 39 soggetti, infatti, appartengono al primo cluster, mentre 153 al secondo e 109 al terzo. Il profilo degli immigrati intervistati si configura, quindi, come estremamente marginale sul piano dell’integrazione relazionale. Preoccupante è il numero di soggetti che confluiscono nel terzo gruppo, per i quali si può ipotizzare una condizione di totale o parziale esclusione sociale ed emarginazione.

Quest’ultimo tratto si configura come particolarmente problematico se associato alla contemporanea mancanza di diritti e garanzie formali. Il rischio di emarginazione e segregazione è, infatti, tanto maggiore quanto più l’esclusione sociale, rilevabile dall’analisi delle dinamiche relazionali, si somma all’esclusione formale dai diritti e garanzie associate allo status di cittadino. Il 36% degli extracomunitari condivide questa condizione. Sebbene il valore modale per la categoria isolati si rilevi tra i cittadini comunitari, la condizione di svantaggio di questi ultimi è in qualche modo mitigata dalla garanzia – quanto meno formale – di una serie di diritti a prestazioni e servizi derivanti dal possesso della doppia cittadinanza, di cui invece gli extra-comunitari non godono. Ciononostante, questo dato dimostra come possa esserci un’effettiva discrasia tra livello di integrazione, cittadinanza materiale e formale. Solo il 20% dei cittadini naturalizzati sono, invece, relazionalmente isolati, a fronte di ben il 70% che condivide un’integrazione mediata dalle relazioni intime.



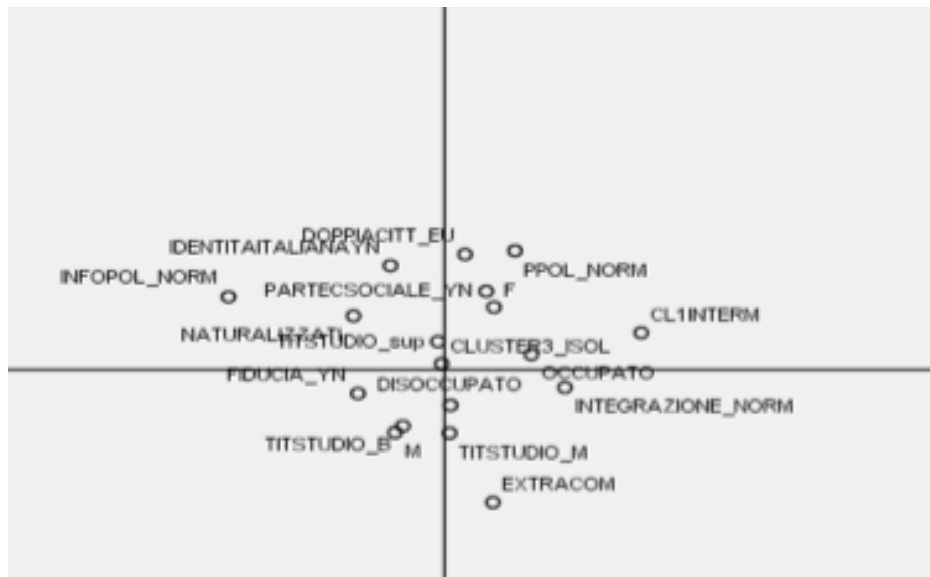
Sebbene il numero complessivo degli appartenenti al cluster sia limitato, la maggior parte dei mediatori sono extra-comunitari, ad indicare una sorta di compensazione dello svantaggio formale. La mera considerazione dei diritti formali non permette, infatti, di rilevare due fenomeni: a) il libero accesso alle risorse (opportunità) non garantisce di per sé il saperle utilizzare o il conoscerne la disponibilità, per cui il riconoscimento formale di diritti e libertà individuali non si concretizza necessariamente in agire; b) le competenze e capacità non possono avere effetti reali se il contesto politico e sociale non ne permette il pieno dispiegamento (opportunità).

L'effettiva integrazione dei soggetti passa, quindi, per le due condizioni di disponibilità di risorse individuali e di opportunità di azione, legate anche alla garanzia formale di diritti e libertà.

L'ultimo passo dell'analisi, seguendo questa logica, mira ad individuare eventuali dimensioni sintetiche delle informazioni sottese alla ricostruzione degli indici definiti. È stata, a tal fine, implementata una analisi fattoriale che include informazioni strutturali (genere, livello di istruzione, condizione lavorativa) e che sintetizza – sui primi due fattori – il 99,7% della varianza, di cui il 59% sul primo fattore. La soluzione si presenta, quindi, come buona e la potenzialità esplicativa è distribuita sui due fattori (Fig. 1).

Il primo asse contrappone la dimensione dell'effettiva integrazione nel contesto nazionale, associata ad alti livelli di fiducia generalizzata, all'inserimento sociale mediato principalmente dalla rete di connazionali che, comunque, si

Figura 1 – Visualizzazione della proiezione delle variabili selezionate sui fattori ottenuti (ACP)



configura come caratterizzato da una buona condivisione di tratti culturali (componente sociale). La prima accezione caratterizza i cittadini naturalizzati. Il secondo polo caratterizza, invece, più specificamente i soggetti che si dichiarano occupati, senza alcuna specificazione rispetto alla condizione amministrativa. Il secondo fattore sintetizza, di contro, dimensioni più specificamente strutturali contrapponendo soggetti con titolo di studio medio-basso a soggetti con titolo di studio superiore. Sul primo semi-asse si proietta la categoria di soggetti extra-comunitari, maschi, disoccupati, rappresentativi di una condizione problematica sul piano formale e sostanziale. Il secondo semi-asse del fattore rappresenta, invece, il profilo di soggetti con doppia cittadinanza, alto livello di integrazione politica e acquisizione di un'identità italiana.

I due indicatori di integrazione cognitiva non individuano una dimensione univoca ma sono correlati a fattori e profili differenti: la fiducia generalizzata prevale tra i cittadini naturalizzati, l'identità nazionale tra chi ha doppia cittadinanza. L'integrazione politica si configura, invece, come una dimensione quasi autonoma e univocamente costitutiva di un unico profilo, associato alla doppia cittadinanza. La propensione a condividere usi e costumi nazionali (componente sociale) è, infine, riconducibile alla categoria di soggetti stranieri la cui integrazione è veicolata dai legami con i connazionali e dalle relazioni intime.

### *Conclusioni*

L'Unione Europea ha, di recente, mostrato un chiaro orientamento esplicitando la necessità di contrastare efficacemente l'immigrazione clandestina. A parere di chi scrive, tuttavia, una soluzione per arginare il fenomeno non può essere il mero contrasto o la chiusura delle frontiere (in modo particolare rispetto al fenomeno della richiesta di asilo politico) quanto, piuttosto, la previsione e razionalizzazione di percorsi di regolarizzazione che tengano conto, anche, delle necessità dell'immigrato. Sarebbe utile, in particolare, stabilire quote di ingressi regolari distribuite per i diversi stati comunitari, promuovendo una politica di cittadinanza che sottenda un patto di reciproco riconoscimento tra cittadini nativi e naturalizzati (o stranieri, nella prospettiva che essi diventino nuovi cittadini). Quella che viene definita come integrazione sostanziale degli immigrati non può prevedere, infine, la sola tutela giuridica. L'idea di integrazione che viene qui ripresa è intesa come effettiva parità sostanziale da promuovere entro società sempre più multietniche. Ciò è possibile solo consentendo ai soggetti l'espressione libera della propria identità culturale, ma nel rispetto degli altri (Ambrosini 2006). Alla luce di queste considerazioni, è fondamentale limitare i divari di benessere tra immigrati e autoctoni, evitando che connotati etnici e culturali diventino moltiplicatori di forme di emarginazione.

Un dato incoraggiante, all'interno del contesto catanese, emerge dal profilo di integrazione veicolata dalle comunità di riferimento, coese e socialmente integrate sul piano nazionale (Di Franco 2014). Questo profilo è rappresentato dal secondo dei cluster relazionali individuati, quello dei *familisti*. Problematico è, invece, il profilo di quei soggetti più deboli e meno tutelati: gli extra-comunitari che non godono di alcun diritto formalmente garantito. Si tratta dei soggetti che vengono più facilmente sfruttati e sottopagati o che non hanno alcun lavoro, che sono spesso irregolari e che si ritrovano più facilmente *isolati* a livello relazionale, raggruppati nel terzo dei cluster individuati. Nondimeno, un'alternativa a questa condizione può scaturire dalla capacità di divenire *mediatori* grazie all'inserimento lavorativo che sostituisce e limita i disagi derivanti dall'impossibilità di ottenere la cittadinanza, come per i soggetti del primo cluster che mostrano un alto livello di integrazione facilitata dalla componente relazionale.

Il profilo giuridico, infine, non è irrilevante. L'analisi multidimensionale mostra infatti come le dinamiche di integrazione/esclusione (e la complementarità o l'esclusività delle dimensioni selezionate) si specificano proprio rispetto alla condizione degli intervistati nei confronti della cittadinanza.

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2013), *Il mondo è un pianeta migrante*, ActionAid, Roma.
- Alba R. e Nee V. (1997), *Rethinking assimilation theory for a new era of immigration*, in «International Migration Review», 31 (4): 826-74.
- Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M. (2006), *Dalle reti e oltre: processi migratori, legami sociali e istituzioni*, in Decimo F. e Sciortino G. (a cura di), *Stranieri in Italia. Reti migranti*, il Mulino, Bologna.
- Baglioni L.G. (2009), *Sociologia della cittadinanza*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Baglioni L.G. (2011), *Cittadinanza*, in Bettin Lattes G. e Raffini L. (a cura di), *Manuale di sociologia*, Cedam, Padova.
- Bisogno E. (2011), *Quali dati ufficiali sull'immigrazione straniera in Italia: molte sfide, alcune priorità*, [www.istat.it/it/files/2011/02/bisogno.pdf](http://www.istat.it/it/files/2011/02/bisogno.pdf).
- Boccagni P. e Pollini G. (2012), *L'integrazione nello studio delle migrazioni. Teorie, indicatori, ricerche*, Franco Angeli, Milano.
- Boyd M. e Grieco, E.M. (1998), *Triumphant Transitions: Socioeconomic Achievements of the Second*, in «International Migration Review», 32 (4): 853-76.
- Bramanti D. (a cura di) (2011), *Luoghi di integrazione. Modelli e buone pratiche in Italia e all'estero*, Franco Angeli, Milano.
- Cesareo V., Blangiardo G.C. (a cura di) (2009), *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Franco Angeli, Milano.
- Cotesta V. (2008), *Società globale e diritti umani*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Debetto G. e Gazerro G. (a cura di) (2011), *Fare integrazione fra enti locali, scuola e comunità. XIII Convegno dei centri interculturali*, Franco Angeli, Milano.

- Di Franco G. (2014), *Il poliedro coesione sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Glazer N. e Moynihan D.P. (1963), *Beyond the Melting Pot: The Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italians, and Irish of New York City*, MIT Press, Cambridge.
- Habermas J. (1996), *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e Associati, Milano.
- King R. (2000), *Introduction*, in King R., Lazaridis G. e Tsardanidis C. (a cura di), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Macmillan Press & Saint Martin's Press, Houndmills-New York.
- Kymlicka W. (1999), *La cittadinanza multiculturale*, il Mulino, Bologna.
- Melossi D. (2002), *Stato, controllo sociale e devianza: teorie criminologiche e società tra Europa e Stati Uniti*, Bruno Mondadori, Milano.
- Morawska E. (2003), *Disciplinary agendas and analytic strategies of research on immigrant transnationalism: challenges of interdisciplinary knowledge*, in «International Migration Review», 37 (3): 611-640.
- Ong A. (1999), *Flexible Citizenship. The Cultural Logic of Transnationality*, Duke University Press, Durham.
- Perlman J. e Waldinger R. (1997), *Second Generation Decline? Children of Immigrants, past and present – A reconsideration*, in «International Migration Review», 31 (4): 893-921.
- Portes A. e Zhou M. (1993), *The new second generation. Segmented assimilation and its variants*, in «Annals of the American Academy of Political and Social Sciences», 530 (1): 74-96.
- Rosenau I. (1997), *Along the Domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rossi G. (2011), *Quali modelli di integrazione possibile per una società interculturale*, in Bramanti D. (a cura di), *Generare luoghi di integrazione. Modelli di buone pratiche in Italia e all'estero*, Franco Angeli, Milano.
- Sciortino G. (2004), *Immigration in a Mediterranean Welfare State: the Italian Experience in a Comparative Perspective*, in «Journal of Comparative Policy Analysis», 6 (2): 111-128.
- Sgritta G.B. (1993), *Politica sociale e cittadinanza*, in Donati P. (a cura di), *Fondamenti di politica sociale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Taylor R.S. (1968), *Question-Negotiation and Information Seeking in Libraries*, in «College & Research Libraries», 29 (3): 178-194.
- Thalhammer E., Zucha V., Enzenhofer E., Salfinger B. e Ogris G. (2001), *Attitudes Towards Minority Groups in the European Union: A Special Analysis of the Eurobarometer 2000 Survey*, European Monitoring Center on Racism and Xenophobia, Vienna.
- Zincone G. (1992), *Da sudditi a cittadini*, il Mulino, Bologna.

# Pratiche di cittadinanza. L'associazionismo migrante femminile nel napoletano

Rosa Gatti

*The paper re-articulates the relation between immigration and citizenship in a gender perspective. The analysis of citizenship practices exercised by migrant women in the local context allows to make visible their mobilization and participation to the public sphere. The analysis, based on interviews with the presidents of the migrants associations in Campania, explores the reasons whereby migrants women undertake participatory activities within their associations, the ways in which they move from informal networks to formal associations and take leadership, as well as barriers and factors that can help to overcome them. The actions of migrant women engaged in the voluntary sector show their capacity to intervene politically and socially, even when they are not recognized as citizens, challenging our idea of citizenship and showing the growing importance of the practices of citizenship.*

## Il dibattito su cittadinanza e immigrazione

I processi migratori contemporanei all'interno delle democrazie occidentali interrogano i modelli di cittadinanza e le forme di partecipazione e di rappresentanza. La crescente presenza di non-cittadini all'interno della nostra società impone una riflessione attenta e una revisione del concetto di cittadinanza che, nato come strumento democratico di inclusione sociale, diviene strumento di differenziazione, selezione e controllo, con la conseguente esclusione politica e sociale delle minoranze. Gli immigrati, in virtù della loro «funzione specchio» (Sayad 2002), sono rivelatori della crisi del concetto di cittadinanza nella sua equazione tra nazionalità e cittadinanza, e allo stesso tempo attori della sua ulteriore messa in discussione e ridefinizione. Non si assiste più ad una sostanziale coincidenza fra residenti e cittadini e questa divaricazione può trasformare la cittadinanza in un privilegio, soprattutto se ad essa vincoliamo le prestazioni dello Stato Sociale, ma come sostiene Dahrendorf (1995) «la cittadinanza è incompatibile con il privilegio». E «fino a quando ci sono individui che non hanno diritti di partecipazione sociale e politica, i diritti dei pochi che ne fruiscono non possono essere legittimi» (Mantovan 2007: 23). Pertanto, se «la partecipazione dei cittadini sta al cuore della democrazia» (Verba *et al.* 1995),

la presenza di una quota crescente di non-cittadini, che come tali non possono partecipare a pari condizioni, segnala un limite importante per l'esercizio e il raggio d'azione della stessa democrazia (Boccagni 2012).

Da qui il dibattito politico e accademico intorno ad un concetto di cittadinanza inclusiva, che se da un lato ha l'obiettivo politico di includere i migranti a livello politico, dall'altro persegue l'obiettivo teorico di analizzare come gli immigrati intendono e praticano il loro essere 'cittadini' a livello locale, includendo, attraverso le loro storie e il loro vissuto, il loro punto di vista. A tal fine risulta utile affiancare alla dimensione formale della cittadinanza, relativa allo status di cittadino, che viene conferito a coloro che sono membri a pieno diritto di una comunità nazionale e che li rende uguali rispetto ai diritti e ai doveri ad esso relativi (Marshall 1950), la dimensione materiale della cittadinanza (Baglioni 2009), che fa riferimento alle pratiche individuali (Turner 1993).

Il caso degli immigrati mostra che la cittadinanza continua ad avere una forte dimensione nazionale per quanto riguarda l'accesso ai diritti, ma allo stesso tempo diventa più complessa e stratificata, dal momento che verso l'alto emergono forme di cittadinanza transnazionali e sovrapposte, come nel caso dei cittadini comunitari, e verso il basso la dimensione locale della cittadinanza assume una particolare rilevanza per quanto riguarda le pratiche di cittadinanza e la partecipazione dei migranti. Evidenziare l'importanza della dimensione locale della partecipazione consente di pensare alla cittadinanza come un insieme di pratiche e di rivendicazioni da parte degli attori sociali, individuali e collettivi, come nel caso delle minoranze attive e dei movimenti; uno spazio di comunicazione tra pubblico e privato, fra maggioranza e minoranze; uno spazio pubblico di conflitto, critica e competizione sociale per definire i confini dell'inclusione e dell'esclusione. In tal senso è possibile pensare alla cittadinanza come il risultato di un'azione dal basso, di una partecipazione democratica dei soggetti attivi presenti *nello* stato, anche se non tutti facenti parte *dello* stato.

Passando dalla dimensione dei diritti di cittadinanza a quella delle pratiche di cittadinanza, la cittadinanza rappresenta in modo sintetico le dinamiche che animano il quotidiano e che, in un'ottica relazionale, nel complesso rapporto che collega Stato e cittadino, vede interagire l'individuo, la collettività e le istituzioni. È evidente come una stessa cittadinanza formale, ossia la titolarità di uno stesso status, possa tradursi in differenti realizzazioni della «cittadinanza materiale», per i diversi individui e i diversi gruppi minoritari. Il proprio essere cittadini può essere messo in pratica in modi diversi in virtù delle diverse condizioni di vita, le diverse inclinazioni individuali, le differenti disponibilità di risorse e le diverse possibilità di operare nel concreto (Baglioni 2013).

Se la dimensione materiale mette in evidenza il contenuto relazionale della definizione di cittadinanza, la dimensione locale consente di evidenziarne il

carattere dinamico, storico, situato e molteplice. La cittadinanza è, in questo caso, vista come una pratica legata a comunità «fenomenologiche e imminenti» (Walzer 1987) che trovano possibilità di esistenza e di azione nello spazio pubblico (Colombo, Domaneschi e Merchetti 2009: 16-19).

Fra le pratiche di cittadinanza osservabili a livello locale, sono da evidenziare alcune modalità di partecipazione politica indiretta, quali la partecipazione a manifestazioni, movimenti, comitati cittadini, associazioni e gruppi informali, attraverso cui i migranti possono esprimere le proprie opinioni e tentare di incidere sulla vita politica locale. Diversi studi analizzano i vincoli strutturali posti dal contesto politico-istituzionale italiano e le opportunità derivanti dal coinvolgimento degli immigrati nelle organizzazioni di volontariato, in quanto fonti di risorse per l'accesso alla sfera politica. La partecipazione a strutture organizzative intermedie consentirebbe agli immigrati il passaggio dalla sfera individuale a quella collettiva, nelle quali maturare un senso di appartenenza e effettuare un processo di socializzazione politica. Per i migranti un ruolo cruciale lo svolgono le associazioni di immigrati, in quanto forme autonome di auto-organizzazione (Pilati 2010, Mantovan 2007 e 2011).

### *La visibilizzazione della mobilitazione delle donne migranti*

Nonostante la presenza straniera sia ormai da considerare un elemento strutturale della realtà sociale ed economica italiana<sup>1</sup>, con chiari segnali di stabilizzazione, fra cui anche il crescente numero di associazioni<sup>2</sup>, il processo di partecipazione politica degli immigrati appare incompiuto, sia per quanto riguarda il riconoscimento dei diritti e l'accesso al sistema politico formale, sia per quanto riguarda la visibilità della mobilitazione dei migranti e delle loro associazioni (Boccagni 2012, Campani 2011).

<sup>1</sup> A fine 2014 gli stranieri residenti in Italia erano 5.014.437 rappresentando l'8,2% della popolazione residente (Dossier Statistico Immigrazione 2015).

<sup>2</sup> Secondo una recente ricerca del Centro Studi e Ricerche Idos, a fine giugno 2014 le associazioni di migranti in Italia erano 2.114, numero pari a oltre il doppio di quello cui erano giunte le precedenti indagini sull'argomento (Vicentini e Fava 2001, Candia e Carchedi 2012), le quali – a distanza di dieci anni l'una dall'altra – attestavano rispettivamente circa 900 associazioni di migranti in tutta Italia. I dati relativi alle associazioni mappate sono confluiti nel database del Portale Integrazioni Migranti <<http://www.integrazionemigranti.gov.it/associazioni-migranti/Pagine/Mappatura-Associazioni.aspx>> e i principali risultati della ricerca Idos sono stati raccolti nel *Report della mappatura delle associazioni di migranti attive in Italia* (2014), pubblicato nel Portale Integrazione Migranti <[http://www.integrazionemigranti.gov.it/associazioni-migranti/Documents/Report\\_mappatura\\_associazioni\\_DEF.pdf](http://www.integrazionemigranti.gov.it/associazioni-migranti/Documents/Report_mappatura_associazioni_DEF.pdf)>.

La partecipazione civica e politica degli stranieri, nonostante sia stata da tempo approfondita negli studi internazionali sulle migrazioni, è rimasta abbastanza marginale nel dibattito italiano, e, a paragone dei principali paesi di immigrazione, la stessa ricerca sociale sull'argomento, nonostante l'accresciuto interesse degli ultimi anni, appare ancora scarsamente sviluppata; questa invisibilità è ancora più evidente sul versante delle pratiche partecipative delle donne migranti. Guardando alla letteratura, infatti, sulla scena italiana vi è una mancanza di informazioni riguardanti la partecipazione civica delle donne straniere. La questione della partecipazione, dell'auto-organizzazione e dell'associazionismo delle donne migranti in Italia è stata affrontata a latere in alcuni studi e sono pochi e solo recenti quelli che si concentrano esclusivamente sull'associazionismo femminile (Giovannetti 2002, Pepe 2009, Tognetti Bordogna 2010, Russo 2010).

Per lungo tempo le donne migranti sono rimaste invisibili e il processo della loro visibilizzazione si iscrive in una complessa articolazione tra il livello della produzione scientifica, dello spazio pubblico e dei media. Nonostante oggi le donne migranti siano visibili all'interno della migrazione, soprattutto grazie agli studi femministi, la loro visibilizzazione «rimane selettiva, parziale e di parte» (Morokvasic 2011), impedendo la considerazione della complessità delle situazioni migratorie femminili. A differenza di quanto accade nei paesi di più antica immigrazione, in Italia la dimensione attiva della cittadinanza delle donne migranti è in gran parte invisibile, sia nella società, sia nella letteratura accademica. Questa invisibilità suggerirebbe sia la loro esclusione dalla rappresentanza politica nei loro paesi di residenza, sia la loro passività in termini di partecipazione alla vita della società in cui vivono e lavorano, in linea con il senso comune che spesso rappresenta le migranti e le loro discendenti come passive e vittime.

Le ragioni dell'invisibilità delle mobilitazioni delle donne migranti in Italia rispetto al resto d'Europa sarebbero da ricercare nei «modelli di genere che possono caratterizzare le diverse comunità immigrate» (Kosic 2013) e negli elementi strutturali della società italiana, quali la situazione politica nazionale, le difficili condizioni del mercato del lavoro, i sistemi economici e di sicurezza sociale (Campani 2011). In particolare, la concentrazione delle donne immigrate nel settore del lavoro domestico e la loro dispersione nello spazio privato delle famiglie autoctone contribuirebbe ad accentuare la loro invisibilizzazione e complicherebbe il loro processo di mobilitazione. In questo difficile contesto, il desiderio di autonomia delle donne immigrate trova espressione nello sviluppo di reti e di pratiche associative. Di fronte alla difficoltà giuridica di permettere ai migranti un reale accesso alla sfera dei diritti, che continua ad essere subordinato al possesso della cittadinanza sulla base della nazionalità, insieme alle attività partecipative promosse nell'ambito della società civile autoctona, le



pratiche associative delle donne migranti possono assumere rilevanza politica semplicemente perché orientate alla sfera pubblica, rappresentando un'alternativa all'esclusione, uno strumento democratico partecipativo, segno di un riconoscimento della loro presenza.

L'analisi delle pratiche quotidiane che le donne migranti agiscono all'interno delle associazioni, dei gruppi di comunanza e di volontariato, nonché le forme di attivismo che esercitano nei reticoli informali, ha il merito di rendere visibile la loro mobilitazione e la loro partecipazione alla sfera pubblica. In tal senso le diverse pratiche di cittadinanza per le donne migranti consistono nella possibilità di agire e realizzarsi come soggetti riflessivi a partire dalla propria visione del mondo e dalle proprie convinzioni etiche, in sostanza nella possibilità di agire la libertà femminile nella pluralità e differenza di significati che essa assume a seconda delle generazioni, delle culture di provenienza, delle condizioni socio-culturali, delle esperienze fatte nel corso della vita (Giovanetti 2004).

L'analisi dell'associazionismo migrante femminile in un contesto locale consente di rendere visibile la partecipazione civica e politica delle migranti e di riarticolare in ottica di genere il discorso attorno alle categorie di migrazione e di cittadinanza nelle loro intersezioni e reciproche interazioni. In questa sede, si presenta una panoramica sul caso campano e, più specificamente, napoletano<sup>3</sup>.

### *Le pratiche di cittadinanza delle donne migranti nel contesto locale napoletano*

La Campania rappresenta la settima regione italiana e la prima del Sud Italia per numero di associazioni di immigrati (105, pari al 5,0% del totale nazionale). È l'unica regione del Sud Italia con più di 100 associazioni di immigrati. In linea con il «carattere rosa» della regione, con il 54,3% di donne sul totale

<sup>3</sup> Si presentano in questa sede parte dei risultati emersi da una ricerca sull'associazionismo migrante realizzata nel 2014 con il Centro Studi e Ricerche Idos, promossa dal Ministero del Lavoro - Direzione Generale dell'Integrazione e delle Politiche di Immigrazione e cofinanziata dal Fondo Europeo per l'Integrazione e in parte le riflessioni di una successiva ricerca qualitativa ancora in corso sulla partecipazione civica e politica delle donne immigrate nel napoletano. Di seguito, si analizzano brani di alcune interviste in profondità rivolte a presidentesse di associazioni di immigrati presenti in Campania, interviste esemplificative di tre diverse traiettorie migratorie e di impegno civile e politico. Le interviste sono state condotte tra il 2014 e il 2015, all'interno di una ricerca qualitativa più ampia ancora in corso, che ha per oggetto le pratiche partecipative attive delle donne migranti mobilitate nel contesto locale campano. Ogni donna è stata incontrata più volte, e ogni colloquio è durato da una a tre ore. L'indagine qualitativa prende le mosse dalla precedente indagine di mappatura delle associazioni immigrate presenti in Campania, condotta per il Centro Studi e Ricerche Idos.

di residenti stranieri (Gatti 2015), più del 60% delle associazioni di immigrati sono associazioni femminili: il 76% di origine europea (provenienti dall'Europa dell'Est), il 18% africana e circa il 6% interetnica<sup>4</sup>. Lo sviluppo dell'associazionismo delle donne immigrate segue l'andamento dei flussi migratori femminili in Campania, anche se le prime associazioni formali compaiono sulla scena locale negli anni '90, mentre quello relativo alle prime migrazioni femminili degli anni '70 rimane per lo più invisibile.

Dall'analisi delle associazioni migranti del contesto locale emerge che, nella maggior parte dei casi, le donne immigrate che hanno promosso le diverse realtà di auto-organizzazione, presentano caratteristiche simili (un considerevole numero di anni di permanenza in Italia, un'approfondita conoscenza del territorio, una rete di relazioni con autoctoni che operano nel campo dell'immigrazione locale, in molti casi hanno un marito italiano e la cittadinanza italiana) e la mobilitazione è spesso frutto di un percorso individuale di emancipazione personale e mobilità sociale. La motivazione iniziale alla costituzione di un'associazione è quasi sempre di tipo solidaristico.

Per essere utile al prossimo, per dare indicazioni a quelli come me [...] io non ho avuto la guida giusta [...] altrimenti avrei già concluso gli studi, avrei fatto medicina che era il mio primo obiettivo (F. somala)<sup>5</sup>.

Nel mio privato ho sempre aiutato il prossimo. Cioè questa è una cosa che mi è sempre piaciuta: mettermi a disposizione (F. ivoriana)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> L'universo di riferimento per l'indagine è quello delle 17 associazioni femminili, fra le 105 associazioni di migranti censite, che hanno risposto al questionario strutturato.

<sup>5</sup> F. è una donna somala arrivata in Italia nel 1985 con un contratto di lavoro come baby-sitter, con l'obiettivo di laurearsi in medicina. Fallito il progetto di studio, rimasta in Italia, attraverso un'esperienza di discriminazione sul luogo di lavoro entra in contatto col mondo sindacale e da lì inizia il suo percorso di emancipazione e mobilitazione, grazie anche alla sua relazione sentimentale con una figura di spicco del sindacato, col quale fonda prima un sindacato autonomo degli immigrati e poi una associazione di immigrati ad esso collegato. Segue un'attività molto intensa e il passaggio ad attività lavorative più qualificate, come l'incarico di lettrice di lingua somala all'Università e l'attività di mediatrice linguistica presso alcuni ospedali di Napoli. La gravidanza e la nascita dei figli nel 2009 cambia il corso degli eventi e le fa vivere l'esperienza di una disoccupazione prolungata e l'abbandono dell'attività sindacale e associativa.

<sup>6</sup> F. è una donna ivoriana, arrivata in Italia nel 2001, a seguito di una relazione sentimentale con un italiano conosciuto in Costa d'Avorio, col quale si sposa e da cui ha due figli. Dopo quattro anni grazie al ricongiungimento familiare, arriva la madre, che le sarà di sostegno nella fondazione e gestione dell'associazione, la crescita dei figli, e la conciliazione dei tempi e di lavoro. Oltre a costituire la sua associazione nel 2012, F. partecipa alle attività di un'associazione interetnica antirazzista attiva nella lotta per i diritti dei richiedenti asilo. Nel 2015 cambierà lo statuto dell'associazione per poter accedere alla progettazione in tema di cooperazione internazionale.

La spinta a costituire formalmente l'associazione è legata quasi sempre ad una situazione di vita concreta: in molti casi un incontro significativo capace di modificare il corso degli eventi della vita personale, come l'incontro con un uomo italiano che diventerà poi il marito; l'individuazione di un'opportunità di sostegno esterno; la maturazione di un processo di consapevolezza rispetto al tema della rappresentanza.

Io ho iniziato nel 1996 a frequentare il sindacato, andai ad un convegno del sindacato e mi hanno votato per rappresentare i migranti e da lì con il segretario, che mi ha inserito nel tessuto sindacale, abbiamo costituito un sindacato, era un sindacato di immigrati, e da lì abbiamo fatto il sindacato di categoria. Poi c'era un albo di associazioni regionale e allora abbiamo costituito l'associazione. E poi da lì abbiamo cominciato a fare i movimenti che riguardano proprio gli immigrati, progetti, e tutto quello che si poteva fare pro-immigrati. Abbiamo fatto serate, eventi, prodotto volantini con le indicazioni necessarie agli immigrati (F. somala).

Lo statuto lo avevo già preparato, l'atto costitutivo lo avevo già preparato, ma ci voleva un input per poter registrare questa associazione, e nel momento in cui ho sentito che a Napoli si stava aprendo il consolato onorario ho capito che questa poteva essere la struttura che magari mi avrebbe potuto anche aiutare. Allora ho registrato l'associazione. E infatti adesso la collaborazione con il consolato onorario è abbastanza stretta – sì! – il console ci aiuta (T. bielorusa)<sup>7</sup>.

Mi sono resa conto, andando ad accompagnare delle persone negli uffici, in ospedale, che mi veniva chiesto sempre: chi sei? Per stare davanti allora mi sono detta, vabbè, bisogna metterlo per iscritto – soprattutto dopo la guerra della Libia nel 2011, quando ho visto che venivano tante persone e a Napoli non si capiva più niente, era piena di immigrati, e tutti venivano da me. Se prima eravamo in dieci, in dodici, adesso che siamo un centinaio è meglio mettere per iscritto, così ho più diritto ad entrare negli uffici e difendere i miei fratelli che sono in difficoltà, soprattutto per la lingua (F. ivoriana).

Le storie delle donne mostrano come l'impegno civico e politico arriva dopo molti anni dal loro arrivo in Italia: una volta superate le difficoltà ini-

<sup>7</sup> T. è una donna bielorusa, arrivata nel 2000, che nel suo paese lavorava come insegnante elementare. Non ha conosciuto l'esperienza del lavoro domestico. Ha iniziato la sua attività associativa in modo informale per aiutare le donne dell'Est impiegate nei servizi domestici, formalizzandola solo nel 2010. L'associazione oggi svolge soprattutto attività di promozione della cultura bielorusa e si sta inserendo nel campo dell'immigrazione locale grazie alla collaborazione del consolato onorario e di un sindacato.

ziali legate alle condizioni materiali dell'esistenza (casa, lavoro, status giuridico), a seguito di un processo di emancipazione personale, e grazie alla consapevolezza della condizione di privilegio rispetto ai membri della propria collettività.

La mia è una storia completamente diversa che non rientra nel quadro generale delle migrazioni femminili. Il mio progetto migratorio di partenza non era di tipo economico. Era quello di farmi una famiglia. Sono arrivata in Italia per sposarmi. Nel mio paese facevo la maestra elementare e dopo Chernobyl accompagnavo i bambini della mia classe in Italia con i progetti per il risanamento. È così che ho conosciuto mio marito. Abbiamo cominciato questa storia e nel 2000 lui mi ha proposto di sposarlo e a questo punto io sono venuta qua per sposarmi. Il fatto di lavorare come badante e colf non l'ho mai fatto e non sapevo neppure di questa realtà, assolutamente. E poi quando ho cominciato ad uscire e a vedere [...] io pensavo di essere una delle poche straniere che stanno a Napoli, poi una volta sono capitata a piazza Garibaldi di domenica e sono rimasta stupita, quella prima volta, e mi sono detta: ma io dove mi trovo? In Italia o in Ucraina? Per la lingua ucraina che sentivo parlare intorno in quel momento. Poi pian piano ho cominciato a scoprire questo mondo. Ho cominciato a chiedermi: che ci fanno qua? Come mai sono così tanti? Poi oltre agli ucraini, cercavo i bielorusi. Non avevo amici qua. Avevo solo mio marito. Così ho cominciato a cercare una compagnia, un'amica. E ho scoperto le persone ucraine, russe, bielorusse che stavano qua e mi raccontavano delle loro difficoltà. Allora a questo punto ho cominciato a capire che io stavo in una posizione un poco più privilegiata. Io ero quella che ero un po' più protetta, io ogni giorno non dovevo cercare il lavoro per sopravvivere. Poi ho conosciuto le persone del mio paese, la Bielorussia, e ho cominciato ad aiutarli con l'ambasciata che sta a Roma. Perché qui a Napoli c'è solo il consolato onorario ma è stato aperto nel 2010, nell'anno in cui è nata anche l'associazione, perché man mano dall'anno 2000, l'anno in cui sono arrivata qua, all'anno 2010, sono dieci anni di percorso. A questo punto ho cominciato a pensare a quest'idea di fare quest'associazione per risolvere le difficoltà delle nostre persone, difficoltà linguistiche, difficoltà di informazione – non sapevano cosa fare – telefonare, interagire con altre persone, lo studio della lingua mi andava abbastanza facile, intanto stavo studiando all'università, stavo entrando nel mondo italiano e questa idea matura in me: io devo fare qualcosa per aprire un'associazione! (T. bielorusa).

Le tipologie di associazioni di donne immigrate vanno da ad un associazionismo *caritativo*, ad uno *rivendicativo e di tutela dei diritti*, ai quali si affiancano uno *imprenditivo* e uno *progettuale* (Ambrosini 2005, Tognetti Bordogna 2010).

Le finalità perseguite e le attività svolte afferiscono prevalentemente a due ambiti: l'integrazione dei migranti nella società di arrivo e la promozione delle culture d'origine di questi ultimi. Un terzo ambito d'azione importante per molte associazioni riguarda tutte quelle attività rivolte al paese d'origine, sia politiche che di cooperazione internazionale (Borri 2004, Caselli 2008). Queste finalità generali si traducono, poi, in azioni specifiche: azioni rivolte alla mediazione interculturale; azioni a favore delle seconde generazioni; servizi di accoglienza dei migranti; attività di apprendimento dell'italiano e delle rispettive lingue madri; supporto al disbrigo delle pratiche amministrative e burocratiche, per lo più riguardanti le procedure di rinnovo o conversione dei permessi di soggiorno, di acquisizione della cittadinanza italiana; e una serie di azioni attinenti alcuni degli assi di intervento principali individuati nel piano governativo sull'integrazione: studio, lavoro, salute, casa (Centro Studi e Ricerche Idos 2014).

A novembre 2015 cambierò statuto: da associazione di volontariato farò il passaggio ad Ong, perché ci sono progetti a cui una semplice associazione non può partecipare e già sto elaborando con l'avvocato la forma, perché dopo tre anni di attività, di esperienza è possibile fare il passaggio, bisogna presentare un nuovo statuto, il nome rimarrà lo stesso ma aggiungerò – per il mondo – perché voglio fare dei progetti di cooperazione, in particolare opere di infrastruttura in Africa e nel terzo mondo, scambi internazionali tra imprenditori, attività di supporto agli imprenditori africani, oltre alla diffusione della cultura africana, la tutela, la mediazione linguistica e tutto quello che già facciamo (F. ivoriana).

Le pratiche di cittadinanza messe in atto nello spazio pubblico locale dalle donne immigrate ci consentono di analizzare le differenze che si producono nell'intersezione della cittadinanza con altri assi di differenziazione. Dalle parole delle donne intervistate si evince che la questione cruciale per il processo di emancipazione personale e di inclusione nella società di residenza dei migranti non è quella identitaria, ma quella materiale, ma quella del superamento dell'inferiorità socio-economica e dell'esclusione socio-politica.

Sebbene siano stati fatti diversi tentavi per includere in vari modi gli immigrati in diversi aspetti della cittadinanza sociale, le donne immigrate, come gruppo minoritario, sono spesso particolarmente marginalizzate in quanto immigrate senza diritti di cittadinanza formali ed in quanto donne. In alcuni casi per le donne immigrate risulta particolarmente difficile l'accesso ai servizi sociali, non solo per le restrizioni formali e legali o per la mancanza di conoscenza dei loro diritti sociali, oltre ai problemi legati alla lingua ed alla conoscenza delle istituzioni, ma in quanto spesso l'accesso è rifiutato, limitato o impedito da pratiche discriminatorie istituzionali e/o individuali. Le don-

ne svolgono un ruolo particolarmente importante all'interno di quelle realtà auto-organizzate che offrono servizi, nel tentativo di superare la distanza fra la domanda di servizi sociali e l'effettiva capacità di accedervi, sia come fornitori sia come fruitori, che come intermediarie fra il gruppo di appartenenza e gli uffici che erogano i servizi (Giovannetti 2002).

Dai racconti delle donne immigrate emerge come anche nell'ambito della partecipazione politica extra-elettorale si ripropone la tripla discriminazione di genere, di etnia e di classe, in particolare per quanto riguarda l'accesso alle risorse disponibili (in alcuni casi anche solo informazioni, in altri partecipazione a bandi per l'aggiudicazione di progetti e finanziamenti pubblici).

È un po' più difficile che la donna immigrata riesca a trovare riferimenti, a trovare tempo... perché poi deve correre per sopravvivere. Se non ci sono supporti istituzionali che funzionano già per le donne native, diventa ancora più difficile per la donna straniera (F. somala).

L'asimmetria tra autoctoni ed immigrati nell'accesso alle risorse, a causa della presenza di interessi particolaristici e forme di nepotismo nella gestione della cosa pubblica, determina la marginalizzazione all'interno del campo dell'immigrazione locale delle organizzazioni immigrate, specie se femminili, rispetto alle organizzazioni autoctone.

[...] però tutto personalmente, perché è così per tutti quelli che si dedicano al volontariato, in quanto le istituzioni che si occupano di questo ramo non è che ti aiutano così spassionatamente [...] – tu sei di quel sindacato? Allora vediamo cosa si può fare – se non eri di quella parte non facevi assolutamente niente – e vediamo vediamo vediamo – e poi senti che non ti convocano, perché tu non sei di quello schieramento. Noi facevamo parte della Consulta Regionale per l'Immigrazione e ho saputo da terzi che la Consulta è stata rinnovata e che noi non ne facevamo più parte. Non ci hanno neppure convocati per comunicarcelo! Quando ho fatto per terzi, quando avevo il sindacato degli immigrati, ho avuto difficoltà con le istituzioni. Quando vai al Comune, alla Provincia, alla Regione, e chiedi nel settore specifico, Pari Opportunità o Politiche Sociali, non sono disponibili. Devi comunque andare attraverso conoscenze, attraverso quell'amico che loro conoscono, che sta in un partito o in un sindacato. Allora attraverso quelle persone tu puoi fare determinate cose, ti fanno anche un favore. Ti guardano per vedere se hai o non hai quella bandiera. C'è questa difficoltà. E cercano comunque di non coinvolgerti in nessuna maniera. Per quanto riguarda il volontariato nel settore immigrazione funziona così: ci sono degli interessi, c'è nepotismo, e tutte queste cose che non fanno portare avanti niente (F. somala).

Ho tentato di chiedere aiuto qua e là, alle varie strutture del Comune di Napoli, strutture istituzionali intendo [...] a dire la verità quando cominci tutti quanti ti dicono di sì e tu rimani sempre molto entusiasta di queste promesse e poi vedi che per un'associazione piccola come la mia manca proprio spazio, manca proprio il tempo di dedicarsi [...] e questa è la difficoltà! Vabbè! Non è che io posso andare da qualche parte e pretendere che mi accolgano e comincino a dedicarsi a me per guidarmi. Lo devo fare io, devo sbattere la fronte contro le difficoltà e devo imparare [...] lo spazio non lo abbiamo ancora trovato, ce lo stiamo creando [...] noi ci siamo registrate ad ottobre del 2010, sono tre anni, per un'associazione è molto poco, soprattutto per un'associazione straniera che è guidata da una straniera (T. bielorusa).

Le storie delle migranti mostrano come le condizioni dell'azione che producono la visibilità o l'invisibilità, la mobilitazione o la mancata mobilitazione, sono da ricercare nell'intersezione dei piani dell'agire individuale, familiare e comunitario, consentendo, come sottolineano Miranda *et al.* (2011), di lavorare alla decostruzione di una visione antinomica delle diverse morfologie di donne migranti che alla mobilitazione fa corrispondere l'emancipazione e alla mancata mobilitazione la sottomissione. In molti casi le traiettorie individuali mutano col mutare delle condizioni di vita e la presenza o l'assenza del sostegno della famiglia e delle reti comunitarie può essere determinante nel passaggio dalla mobilitazione alla non mobilitazione.

Io ho sempre lavorato, però adesso non sto lavorando perché mi sto occupando dell'associazione che mi prende tanto, praticamente tutta la giornata. Mia mamma sta con me e lei mi è di aiuto, perché sta con i bambini. Ho due maschietti ed è importante l'aiuto. Senza l'aiuto di mia mamma come si fa. Non si può avere i bambini e occuparsi dell'immigrazione. L'associazione mi impegna molto. Poi più andiamo avanti e più l'impegno aumenta (F. ivoriana).

C'è stata un'attività molto molto fiorente con il sindacato autonomo degli immigrati poi, a dire la verità, ho diminuito con la gravidanza e la nascita dei bambini. Ho speso tempo e anche soldi. A volte penso: ma come ho fatto? Da dove sono usciti questi soldi? Ma io ho sempre lavorato [...] nell'ultimo periodo, prima della gravidanza, ho avuto un incarico all'Orientale come lettore di lingua Somala, facevo la mediatrice linguistica all'ospedale Cardarelli e al Monaldi [...] fino al 2009[...] ma poi avendo un contratto co.co.co. non avevo nessun diritto [...] e fino ad oggi sono disoccupata [...] mi sto riprendendo piano piano dalla fatica di crescere due figli da sola [...] è un lungo periodo in cui mi sento incapace di gestire i bambini, il tempo e tutto il resto. Mi sveglio tutti i giorni alle quattro del mattino e sto all'in piedi fino alle undici di sera.

Ho una grande stanchezza. Avere dei gemelli è molto bello perché fai due gravidanze in una, però la paghi. È molto utile per loro perché crescono insieme, però per la mamma è terribile. Ci vuole il supporto di un'altra donna, per la crescita, altrimenti è faticoso. Poi già in gravidanza cominciai a non dormire bene. Avrei dovuto far venire una persona, un parente, una ragazza più giovane, fra i 18 e i 20 anni, almeno per il primo anno, i primi due anni: era utile per lei per andar via dalla Somalia e un supporto per me [...] adesso hanno quattro anni e mezzo, è quasi superata ma entri in un'altra fase con altri problemi (F. somala).

Per le donne migranti le pratiche di cittadinanza assumono la forma della lotta per uscire dai rapporti di dominazione, facendo ascoltare la loro voce e valere il loro punto di vista, non solo rispetto agli autoctoni ma anche agli uomini immigrati. L'esperienza della migrazione contribuisce alla ristrutturazione dei rapporti di genere e fra le generazioni, all'interno dei gruppi e delle comunità di appartenenza.

Fare quest'associazione all'inizio non è stato facile per la nostra comunità. All'inizio l'hanno presa veramente male [gli uomini ivoriani], quando hanno visto che una donna esce di casa e si vuole far vedere e fa tutte le cose come le fanno gli uomini, non è che perché sei donna devi stare a casa a fare la spesa e basta! Perché i maschi sono abituati a vedere le donne dietro e loro sempre davanti. Invece io mi sono messa a disposizione. Io posso. Io ce la faccio a fare quello che fai tu anzi di più! E l'ho dimostrato. È stata una lotta. Veramente! Loro non parlavano più con me e me ne hanno fatte di tutti i colori per far allontanare le persone da me. Perché non solo sono donna, sono giovanissima, all'interno del mio gruppo, della mia comunità, ma poi mettermi davanti, dire io posso [...] è stata una cosa veramente non facile. Ma avendo 'a capa tosta ce l'ho fatta, veramente! E in questo momento sono tutti maschi. Non ci sono proprio le donne. A Napoli ci sono delle associazioni delle donne (immigrate) che si mettono lì e basta. Sono d'accordo che ci sia un'associazione per la donna ma penso che la donna deve affrontare, deve far valere le sue idee, perché se i nostri uomini possono decidere, anche noi lo possiamo fare. Io non è che voglio stare avanti per comandare. No no no. Voglio stare davanti, voglio stare con loro [...] ragionare insieme. Perché di solito quello che gli uomini non vogliono è di prendere in considerazione l'idea della donna. Questo non è accettato. Io invece, avendo la testa dura, dicendo io sono e voglio fare, perché non è che sto facendo del male. Sto facendo del bene a tutti, quindi è una cosa che deve essere accettata. Quindi io non ho niente per cui mettermi da parte e fare solo l'associazione delle donne, no! Io sostengo le donne ma devo stare anch'io da-



vanti, insieme agli uomini. Il genere femminile è il ‘genere primo’<sup>8</sup>, no? Quindi siamo degli esseri da rispettare ed ascoltare, perché diamo la vita (F. ivoriana).

In alcuni casi l’impegno associativo si traduce in forme di mobilitazione collettiva. Durante la ricerca sul campo abbiamo osservato due diverse forme di mobilitazione in cui le donne o collettivamente o singolarmente sono state protagoniste: la prima del 2014 in occasione della guerra in Donbass, che ha visto l’impegno e la collaborazione di diverse associazioni dell’Est Europeo col sostegno di alcuni sindacati; l’altra del 2015 per la difesa dei diritti umani, la richiesta di un’accoglienza dignitosa e il permesso umanitario per tutti i richiedenti asilo, che ha avuto fra i leader e organizzatori, insieme ad associazioni autoctone, una giovane donna ivoriana, capace di mobilitare un gran numero di richiedenti asilo di provenienza africana.

Abbiamo deciso di manifestare per la libertà e la solidarietà verso quelli che in questo momento si trovano nelle strutture, che sono veramente abbandonati, ingabbiati diciamo. Noi vogliamo dire a tutti che sono esseri umani, non sono animali. Invitiamo tutti a sostenere questa iniziativa per la solidarietà verso tutte le persone che in questo momento si trovano nelle strutture, chiusi, senza libertà, perché senza un permesso di soggiorno non siamo nessuno. Se noi abbiamo deciso di uscire è perché i ragazzi [i richiedenti asilo] hanno deciso di uscire. Non siamo stati noi ma i ragazzi che sono dietro di noi che hanno chiesto aiuto per poter denunciare tutto quello che succede nelle strutture [...] io questa era una cosa che non avevo mai fatto [...] aiutavo le persone però l’accoglienza dei profughi era una cosa che non avevo mai fatto. Nel 2011, dopo la morte di Gheddafi, non avevo ancora l’associazione, però fra i profughi c’erano tanti ivoriani [...] e quella del 2012 è stata la prima manifestazione a cui partecipavo in vita mia ed era una manifestazione dei profughi. Loro volevano che io rimanessi con loro per la manifestazione, che camminavo con loro, sono stata proprio una sorella con loro nella lotta. Quindi da lì ho cominciato a capire cosa significava uscire di casa, manifestare, camminare pacificamente (F. ivoriana).

Le donne mobilitate sono spesso delle classi medie, con un livello di istruzione più alto e spesso ben stabilite nel contesto della migrazione. Il fatto che le donne che occupano la parte anteriore della scena hanno un capitale cul-

<sup>8</sup> Quando l’intervistata parla del ‘genere primo’ si riferisce al pensiero di Sara Morace, autrice, insieme a Dario Renzi, del testo *L’origine femminile dell’umanità*, Prospettiva Edizioni, 2012, di cui F. ha seguito alcuni seminari.

turale e sociale relativamente alto, tuttavia, non deve far dimenticare l'importanza dell'appropriazione soggettiva di un'esperienza sociale comune con le donne non mobilitate (Melis 2003). Infatti, le donne 'visibili' stanno portando ad interrogare il gruppo di donne invisibili.

Le donne all'inizio si sono lasciate condizionare dai mariti. Per cui all'inizio erano proprio lontane. Però poi piano piano hanno cominciato a capire che grazie alla mia associazione i loro fratelli, i loro mariti, sono riusciti ad ottenere un permesso di soggiorno. Quindi sono proprio le donne che adesso mi stanno chiamando per gratificarmi per tutto quello che sto facendo. Ricevere delle chiamate da parte delle donne mi rende veramente molto orgogliosa. Io non ho mai partecipato alle riunioni delle donne, perché il mio modo di ragionare è un po' lontano dal loro mondo. Io ho sempre voluto fare una cosa globale, tutti insieme, maschi e femmine. Io glielo dico sempre: se voi mi chiamate per dirmi grazie per tutto quello che stai facendo, guardate che potete farlo anche voi. Non è difficile! Loro hanno paura di essere criticate, hanno paura di essere messe in discussione, quindi stanno sempre tra donne: l'associazione delle donne, le idee delle donne. Non vanno dagli uomini e dicono: noi donne abbiamo deciso questo! No! Rimangono solo fra di loro. Io non voglio questo. Loro pensano che va bene così, però se rimanete là non sarete mai riconosciute davanti agli uomini, perché nessuno sa quello che vi dite, quello che fate, state sempre fra di voi (F. ivoriana).

Come sottolinea Umut (2011), le storie delle donne migranti mostrano che non vi è alcun nesso unilineare e necessario tra identificazione, appartenenza e partecipazione socio-politica. Le azioni delle donne migranti nel contesto locale manifestano la loro capacità di intervenire politicamente e socialmente, anche quando non sono riconosciute come cittadine. Considerare le pratiche di cittadinanza agite dalle donne migranti all'interno dei differenti posizionamenti e relazioni sociali consente di fare un passo in avanti nella connessione fra il livello scientifico e quello politico nel dibattito intorno ad un concetto di cittadinanza inclusiva. La ricerca sociale, specie quella qualitativa, capace di interpellare il vissuto e ascoltare il discorso delle donne, può essere rilevante nel rendere visibile e sottolineare le pratiche in cui le donne immigrate già sfidano la nostra comprensione della cittadinanza. Le pratiche di cittadinanza delle donne migranti possono servire come prova che le alternative alle pratiche di esclusione di cittadinanza sono possibili ed esistono, anche se non sono facilmente riconosciute come tali.

## Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M. (a cura di) (2012), *Governare città plurali*, Franco Angeli, Milano.
- Amistà M. (2010), *Badanti e non solo. Voci e testimonianze dell'associazionismo straniero al femminile*, in «La camera blu. Rivista di studi di genere», 6: Soggetti Emergenti.
- Anthias F. (2012), *Transnational Mobilities. Migration Research and Intersectionality. Towards a Translocational Frame*, in «Nordic Journal of Migration Research», 2(2): 102-110.
- Baglioni L.G. (2009), *Sociologia della cittadinanza*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Baglioni L.G. (2013), *Formale e materiale: la cittadinanza alla prova nella società che cambia*, in Recchi E., Bontempi M. e Colloca C. (a cura di), *Metamorfosi sociali*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Bocagni P. (2012), *La partecipazione politica degli immigrati: dal dibattito internazionale al caso italiano*, in Ambrosini M. (a cura di), *Governare città plurali*, Franco Angeli, Milano.
- Borri S. (a cura di) (2004), *Le reti associative dei cittadini marocchini residenti in Lombardia*, Associazione Punto.Sud, Milano.
- Campani G. (1993), *I reticoli delle donne immigrate in Italia*, in Delle Donne M., Melotti U. e Petrilli S. (a cura di), *Immigrazione in Europa. Solidarietà e conflitto*, Cediss, Roma.
- Campani G. (1994), *Amiche e sorelle*, in Vicarelli G. (a cura di), *Le mani invisibili. La vita e il lavoro delle donne immigrate*, Ediesse, Roma.
- Campani G. (2011), *Les femmes immigrées dans une société bloquée: parcours individuels et organisations collectives en Italie*, in «Cahiers du Genre», 51: 49-67.
- Candia G. e Carchedi F. (a cura di) (2012), *Risorse di cittadinanza. Le associazioni di immigrati tra vincoli e opportunità*, Sviluppo Locale Edizioni, Roma.
- Caponio T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, il Mulino, Bologna.
- Carchedi F. (2000), *Le associazioni degli immigrati*, in Pugliese Enrico, (a cura di), *Rapporto immigrazione. Lavoro, sindacati, società*, Ediesse, Roma.
- Carchedi F. e Mottura G. (2010), *Produrre cittadinanza: ragioni e percorsi dell'associarsi tra immigrati*, Franco Angeli, Milano.
- Carchedi, F. Carrera F. e Mottura, G. (2010), *Immigrazione e sindacato. Lavoro, cittadinanza e territori*, IRES Ediesse, Roma.
- Caselli M. (2008), *Flussi Globali, integrazione locale: il caso delle associazioni migranti in provincia di Milano*, in «Mondi Migranti», 2: 109-129.
- Centro Studi e Ricerche Idos (2014), *Report mappatura associazioni*, <[http://www.integrazionemigranti.gov.it/associazioni-migranti/Documents/\\_DEF.pdf](http://www.integrazionemigranti.gov.it/associazioni-migranti/Documents/_DEF.pdf)>.
- Centro Studi e Ricerche Idos (2015), *Dossier Statistico Immigrazione 2015*, Idos, Roma.
- Colombo E., Domaneschi L. e Merchetti C. (a cura di) (2009), *La nuova generazione di italiani: l'idea di cittadinanza fra i giovani figli di immigrati*, Franco Angeli, Milano.
- Crenshaw K. (1991), *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*, in «Stanford Law Review», 43 (6): 1241-1299.
- Donato K. M., Gabaccia D., Holdaway J., Manalasan M. e Pessar P. R. (2006), *A Glass Half Full? Gender in Migration Studies*, in «International Migration Review», 1: 5-26.

- Erel U. (2012), *Making Migrant Women Visible*, in «Cahiers du Genre», 51: 135-154.
- Gatti R. (2015), *Campania. Rapporto Immigrazione 2015*, in Idos (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2015*, Centro Studi e Ricerche Idos, Roma.
- Giovannetti M. (2002), *Donne migranti e percorsi di cittadinanza*, Report finale del progetto «Citizenship and New Inclusion».
- Hondagneu-Sotelo P. (2000), *Feminism and Migration*, in «Annals of the American Academy of Political and Social Science», 571: 107-120.
- Hondagneu-Sotelo P. (2003), *Gender and Immigration, A retrospective and Introduction*, in Hondagneu-Sotelo P. et al. (a cura di), *Gender and US immigration. Contemporary Trends*, University of California, Los Angeles.
- Kergoat D., Miranda A. e Ouali N. (2012), *Les mobilisations des migrantes: un processus d'émancipation invisible?*, in «Cahiers du Genre», 51: 5-24.
- Kofman E. (2011), *Gendered migrations and care: diversifying its sites and circuits*, in Caponio T., Giordano F., Manetti B. e Ricaldone L. (a cura di), *World Wide Women. Globalizzazione, Generi, Linguaggi, Volume 3*, Selected Papers, CIRSD, Università degli Studi di Torino.
- Kofman E. (2012/2007), *Le care au coeur des migrations genrées à l'ère de la mondialisation*, in Cossée C., Miranda A., Ouali N. e Séhili D. (a cura di), *Le genre au coeur des migrations*, Petra, Parigi.
- Kosic A. (2013), *La partecipazione civica dei migranti: lo scenario europeo*, in «Studi emigrazione», 189: 82-102.
- Mantovan C. (2007), *Immigrazione e Cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Mantovan C. (2011), *Nuove cittadinanze. Associazionismo e partecipazione dei e delle migranti in Italia e nel Veneto*, in Grimaldi S., Mantovan C. e Perini L. (a cura di), *Le forme della partecipazione politica delle donne. Il Veneto attraverso alcuni casi studio*, Cleup, Padova.
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and social class*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Méris C. (2003), *Nanas-Beurs, Voix d'Elles-Rebelles et Voix de femmes. Des associations au carrefour des droits des femmes et d'une redéfinition de la citoyenneté*, in «Revue européenne des migrations internationales», 19 (1): 81-100.
- Miranda A. e Ranisio G. (2002), *Immigrazione, volontariato e associazionismo in Campania*, in Quaderni del CEICC, Napoli.
- Miranda A. (2012), *Les arrangements des femmes migrantes entre sphères productive et reproductive*, in Cossée C., Miranda A., Ouali N. e Séhili D. (a cura di), *Le genre au cœur des migrations*, Petra, Parigi.
- Miranda A., Ouali N. e Kergoat D. (2011), *Introduction*, in «Cahiers du Genre», 51: 5-24.
- Miranda A., Ouali N. e Kergoat D. (2011), *Les mobilisations des migrantes: un processus d'émancipation invisible?*, in «Cahiers du Genre», 51 (2): 5-24.
- Moro G. (2013), *La partecipazione civica dei migranti: lo scenario italiano*, in «Studi emigrazione», 189: 103-124.
- Morokvasic M. (2011), *L'(in)visibilité continue*, in «Cahiers du Genre», 51: 25-47.
- Mottura G. (2010), *Italia: la lunga marcia nel sindacato: dall'iscrizione come immigrati alla partecipazione come lavoratori*, in «Rivista delle Politiche Sociali - Italian Journal of Social Policy», 2: 13-327.

- Pepe M. (2009), *La pratica della distinzione. Uno studio sull'associazionismo delle donne migranti*, Milano, Unicopli.
- Pilati K. (2010), *La partecipazione politica degli immigrati. Il caso di Milano*, UNAR, Roma.
- Pojman W. (2006), *Immigrant Women and Feminism in Italy*, Aldershot, Ashgate.
- Polo Contro la Discriminazione di Napoli (2004), *L'Associazionismo su base etnica in Campania*, Polo Contro la Discriminazione, Napoli.
- Russo M. (2010), *Vincoli di fiducia e processi di costruzione dell'alterità nell'associazionismo migrante: il caso di "Donne dell'Est"*, in Carchedi F. e Mottura G. (a cura di), *Produrre cittadinanza. Ragioni e percorsi dell'associarsi tra immigrati*, Franco Angeli, Milano.
- Salih R. (2005), *Mobilità transnazionali e cittadinanza. Per una geografia di genere dei confini*, in Salvatici S. (a cura di), *Confini, Costruzioni, Attraversamenti, Rappresentazioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Sayad A. (2002), *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Schwenken H. (2011), *From the kitchen to the UN: The modalities of how (migrant) domestic workers are gaining visibility at the International Labour Organisation*, in «Cahiers du Genre», 51: 113-133.
- Tognetti Bordogna M. (2010), *Le associazioni delle donne straniere*, in Carchedi F. e Mottura G. (a cura di), *Produrre cittadinanza. Ragioni e percorsi dell'associarsi tra immigrati*, Franco Angeli, Milano.
- Turner B.S. (1993), *Contemporary problems in the theory of citizenship*, in Turner B.S. (a cura di), *Citizenship and social theory*, Sage, London.
- Umut E. (2011), *Rendre visible l'activisme des femmes migrantes*, in «Cahiers du Genre», 51 (2): 135-154.
- Verba S., Schlozman K.L. e Brady H. (1995), *Voice and Equality. Civic voluntarism in American politics*, Harvard University Press, Cambridge.
- Vicentini A. e Fava T. (2001), *Le associazioni di cittadini stranieri in Italia*, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - Organismo nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri, Roma.
- Vitale T. (2007), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Franco Angeli, Milano.
- Walzer M. (1987), *Sfere di Giustizia*, Feltrinelli, Milano.
- Zanfrini L. (2007), *Cittadinanze: appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Laterza, Roma-Bari.



# Giovani e pratiche di cittadinanza. Un'esperienza milanese

*Maria Grazia Gambardella*

*Reporting the results of an empirical survey carried out with qualitative methods and referring to the Territorial Plan for Youth (2013-2014) implemented by the City of Milan to promote citizenship and participation, the article focuses on some new citizenship practices of young people in Milan, the ways and forms through which they reconstruct belonging, participation (political and social), and the public sphere. Citizenship at the same time, shows how the municipal institution, supported by the third and fourth sectors, can positively answer the questions of youth citizenship, recognizing young people as legitimate interlocutors to express their interests and needs.*

## **Introduzione**

La ricerca sociologica italiana ha da sempre riservato ampio spazio alla riflessione sulla condizione giovanile, vista come una prospettiva di analisi in grado di gettare luce su quanto avviene nella società nel suo complesso. Oggi i fenomeni di frammentazione sociale, la molteplicità e proliferazione dei ruoli, la crisi delle sfere istituzionali e di quella pubblica in particolare, la scomparsa di modelli di riferimento univoci nella costruzione delle identità – tutti elementi che mettono in discussione il modello tradizionale di cittadinanza democratica (Moro 2013 e 2014) – si presentano in forme amplificate proprio dentro il mondo giovanile. Rendendolo, quindi, ambito privilegiato di analisi anche per lo studio degli attuali processi di mutamento socio-culturali; per la ri-definizione del concetto di cittadinanza e dei luoghi in cui si ricostruiscono le sue componenti e il senso ad esse attribuito: appartenenza, diritti, partecipazione.

Numerosi studi e ricerche che, nell'ultimo ventennio, hanno provato a confrontarsi con la realtà adolescenziale e giovanile in campo nazionale e internazionale ne hanno sottolineato i caratteri di intensa individualizzazione e la forte incertezza biografica ed esistenziale che la caratterizza (Cavalli 1985, Cavalli e Galland 1993, Cicchelli 2013, du Bois-Reymond 1998, Fur-

long e Cartmel 2007, Walther, Stauber e Pohl 2013, Pirni 2014). In questo periodo storico i giovani si scontrano con una realtà sociale che, mentre sul piano virtuale sembra offrire una pluralità di opzioni, sul piano concreto rende molto problematica la loro realizzazione, riducendo nei fatti le possibilità di inclusione e attribuendo loro una posizione sempre più periferica rispetto alla cittadinanza.

Nella loro vita quotidiana, tuttavia, non crescono soltanto – come troppo spesso viene sottolineato – vulnerabilità, precarietà e presentificazione. Vengono anche messe in atto strategie di azione e pratiche di cittadinanza attiva finalizzate a ricostruire forme di controllo sui tempi di vita, a ricomporre la frammentazione istituzionale e biografica (Leccardi 2009). Benché, inoltre, essi si trovino a fronteggiare crescenti diseguaglianze sociali, l'esercizio della soggettività resta un tratto potente della loro condizione esistenziale (Leccardi, Rampazi e Gambardella 2011), uno strumento attraverso cui esercitano partecipazione civica e domandano democrazia (Touraine 2009 e 2012).

Come reagisce a questa complessa realtà giovanile l'istituzione per definizione più vicina ai cittadini, vale a dire il Comune? Prendendo in considerazione il Comune di Milano, quali strategie vengono messe in atto in termini di servizi, attività formative e spazi offerti per fronteggiare da un lato la lunga e non lineare transizione all'età adulta che le giovani generazioni si trovano ai nostri giorni ad affrontare; ma anche, dall'altro, per favorire l'espressione della loro soggettività e della loro richiesta di cittadinanza? Come riesce l'istituzione comunale a valorizzare, sotto questo profilo, le risorse e le diverse esperienze culturali che la città offre ai propri giovani?

Il Comune di Milano provando a ridefinire le sue politiche giovanili ha avviato, nel 2013, un Piano Territoriale delle Politiche Giovanili. Il suo obiettivo era quello di offrire concrete possibilità di crescita personale e sociale al mondo giovanile valorizzando alcune delle esperienze associative già presenti sul territorio milanese.

Il suo Piano Territoriale ha coinvolto associazioni, cooperative e altri enti del terzo e quarto settore, ed ha avuto avvio nell'aprile 2013. Nel settembre dello stesso anno il Comune di Milano ha chiesto una collaborazione al Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università Milano-Bicocca per il monitoraggio delle attività condotte, all'interno del Piano, per promuovere cittadinanza e partecipazione.

L'indagine, condotta attraverso interviste di tipo qualitativo e osservazione partecipante<sup>1</sup>, ha messo in luce l'importanza che i concreti spazi-tempi della

<sup>1</sup> L'adozione di una prospettiva conoscitiva esplorativa ha portato il gruppo di ricerca, coordinato da Carmen Leccardi, ad avvalersi di strumenti a carattere qualitativo finalizzati a racco-



vita quotidiana rivestono nella costruzione di strategie di azione da parte dei giovani. Ha mostrato la rilevanza, per quest'ultimi, di forme di protagonismo urbano e sociale (volontariato, costruzione di forme associative, street art, attività culturali di quartiere), attraverso il quale si entra in relazione con lo spazio pubblico e, in particolare, si costruisce in prima persona legame sociale, sottolineando l'importanza strategica di politiche volte a favorire forme di relazione e di socialità finalizzate alla ri-costruzione di sfera pubblica; di politiche che facilitino l'incontro tra giovani generazioni e istituzioni cittadine (Held 2005, Baglioni 2007).

Analizzando le attività offerte dal Piano e i modi giovanili di fruirne, entrando in diretto contatto con l'universo giovanile - le sue visioni e anche le sue aspirazioni - la ricerca ha contribuito a porre l'attenzione su alcune nuove pratiche di cittadinanza giovanile, sui modi e le forme attraverso i quali i giovani ricostruiscono, nel nuovo secolo e nel contesto della Grande Milano, appartenenza, partecipazione (politica, sociale), sfera pubblica. Al tempo stesso, essa ha mostrato come l'istituzione comunale, supportata dal terzo e quarto settore, possa positivamente dare risposta alle domande giovanili di cittadinanza, riconoscendo i giovani come interlocutori legittimati a esprimere interessi e bisogni propri sotto questo profilo.

### *Un Piano di cittadinanza*

Nelle ricerche condotte in Italia, Robert Putnam (1993 [1997]) ha dimostrato che esiste una stretta interdipendenza tra qualità delle strutture e dei servizi offerti dalle istituzioni pubbliche (Stato, Regioni, Comune) e dal mercato e la presenza sul territorio di 'strutture informali', collegate a rete, ovvero strutture tipiche della società civile. Proseguendo nell'analisi, ha considerato queste ultime come premessa delle prime e le ha collegate al concetto di capitalizzazione sociale. «Nelle associazioni auto-promosse e auto-organizzate la capitalizzazione si consolida grazie alla comunicazione, alla partecipazione, all'integrazione e all'impegno mentre nelle forme statali e di mercato si tende a consumarla come un qualsiasi bene, e a sprecarla» (Putnam 1993 [1997]: 44).

Il terzo settore e il quarto settore, dunque, non rappresenterebbero risorse residuali, ma istituzioni sociali dotate di autonoma originalità e peculiari qua-

gliere le visioni dei vari attori coinvolti: l'istituzione comunale, le aree del terzo e quarto settore, i giovani utenti. Il gruppo è partito dalla consapevolezza che solo l'osservazione diretta delle pratiche messe in atto dagli agenti di cittadinanza (in particolare i cittadini) può evidenziare la realtà delle dinamiche inclusive/esclusive e rendere e l'utilizzo delle risorse che vengono rese disponibili dalla cittadinanza, sia in termini di servizi, risorse, che di capitale personale.

lità culturali e organizzative; capaci, entrando in congiunzione con le risorse pubbliche, di promuovere forme di cittadinanza attiva. Le compongono strutture snelle, indubbiamente meno onerose di quelle alle quali farebbe ricorso lo Stato se, in mancanza del lavoro delle associazioni, si ritrovasse nella necessità di dovere provvedere in prima persona alla soddisfazione di quei bisogni a cui esse si indirizzano. Tali strutture, dotate di un elevato potenziale creativo in campo culturale e di un mix di risorse umane difficilmente riscontrabile nelle organizzazioni pubbliche e in quelle di mercato, svolgono di fatto un intervento dal valore sociale e culturale strategico. Si tratta di spazi non tecnici (o non solo), non neutrali, di luoghi carichi di immaginazione, aspirazioni e di emozioni che andrebbero sostenute da una ‘democrazia profonda’, fondata sulla persona e non su interessi economici, appartenenze corporative, professionali o sull’individualismo, sulla promozione dell’autonomia e della cooperazione e non sulla dipendenza (Appadurai 2014, de Leonardis, 1998).

Si tratta, in accordo a questa impostazione, di progredire nella reciproca conoscenza e collaborazione tra mondo dell’istituzione comunale e mondo dell’associazionismo, una collaborazione che il Piano colloca alla propria base. Per poter raggiungere questo risultato è necessario sostituire un pensiero che isola e separa con un pensiero che, pur distinguendo, unisce. Più che un pensiero disgiuntivo e riduttivo, direbbe Morin (1999), occorre un pensiero del complesso (nel senso originario del termine *complexus*: ciò che è tenuto insieme per favorire l’espressione dell’autonomia, in questo caso dei giovani e delle giovani cittadine).

Accogliendo questa visione, il Comune di Milano, con il sostegno della Regione Lombardia, ha elaborato nel 2012 il Piano Territoriale delle Politiche Giovanili, fortemente centrato sulla valorizzazione delle iniziative del terzo e del quarto settore; ha attuato un’implementazione delle politiche istituzionali servendosi del supporto dell’azione dei molti attori coinvolti nel sociale.

Attraverso l’elaborazione del Piano il Comune di Milano, insomma, ha provato a valorizzare tutte quelle esperienze che il territorio milanese ha saputo esprimere nel tempo e che contribuiscono a costruire dal basso, nelle specificità dei luoghi dove sono nate, non solo forme di appartenenza alla comunità, ma anche opportunità di crescita personale e sociale per il mondo giovanile. In questo processo ha lasciato spazio alle associazioni e ai gruppi già radicati e attivi sul territorio. E questo è esattamente ciò che i gruppi domandano per potere promuovere sia il proprio lavoro sia le forme di partecipazione dei giovani. L’autovalorizzazione da parte di questi gruppi diventa lo strumento per la valorizzazione delle soggettività dei giovani.

La nostra è un’associazione giovanile che nasce dall’incontro di persone che hanno, da una parte, un impegno nel sociale – quindi, o sono educatori o so-

ciologi o insegnati – e, dall'altra, hanno anche delle competenze, delle passioni artistiche. Abbiamo ben chiara la nostra *mission*. Il nostro obiettivo è quello di portare le persone che si avvicinano alla nostra associazione dall'essere solo tesserati, soci fruitori, all'essere promotori delle attività. Ragionando su quelle che sono le loro passioni, vorremmo che diventassero propositori di altre attività per creare uno spazio che sia molto autogestito e che abbia come fulcro l'arte declinata in tanti modi (rappresentante Associazione Artigirovaghe).

Il nostro approccio sulle politiche giovanili è quello di accompagnare i giovani a costruire risposte ai propri bisogni. Questo per noi è un approccio molto, molto importante. Per noi è importante che, anche chi li accompagna, sia il più possibile vicino a quella esperienza vissuta personalmente dal giovane (rappresentante Arci Milano).

Il terzo settore e quarto settore, quindi, sono stati visti come un vero e proprio giacimento di risorse di socialità e di innovazione sociale. In particolare, come è emerso anche nel corso della nostra indagine, per i soggetti giovani (sia operatori che utenti) esso appare come ambito di elezione per ricomporre dimensioni diverse dell'esperienza, private e pubbliche, per sperimentare nuovi linguaggi e diverse forme di cittadinanza attiva (Moro 2014). Come emerge dal brano di intervista che segue, gli operatori sono perfettamente consapevoli di questa sfida e hanno scelto di farla propria.

Sostanzialmente il ragionamento che si fa sulle politiche giovanili è: Non ci sono più le risorse per fare gli interventi diretti, per i trasferimenti che riguardano i centri di aggregazione giovanile (CAG) e cose simili. Quindi, che dobbiamo fare con queste ultime risorse che l'Italia offre? Provare a far cambiare il modello di lavoro, sostanzialmente. Cambiare proprio l'approccio alle politiche giovanili, chiedendo agli enti locali di reinventare, in qualche modo, proprio le governance locali, riconoscendo che il privato - sia esso privato sociale o privato punto - ha un ruolo gigantesco (vicepresidente Arci Milano).

Il Piano Territoriale delle Politiche Giovanili ha in sostanza coinvolto enti, soggetti non profit come associazioni, fondazioni, cooperative e organizzazioni giovanili – soggetti già operativi, nell'ambito cittadino, in tema di politiche giovanili – e ad essi ha demandato, in particolare, la realizzazione delle cosiddette azioni dirette. Attraverso una approfondita analisi dei progetti presentati dagli aspiranti partner, il Comune ha cercato di individuare le azioni più significative tra quelle proposte, provando a garantire la rappresentatività di tutte le aree individuate, insieme ad una omogenea distribuzione territoriale.

Ci rendiamo conto che sul territorio, tutti i giorni, capitano tantissime cose e noi non gli chiediamo di fare altro. Milano ha tantissimi soggetti attivi a vari livelli, di varie tipologie, orientamenti, molto sparsi sul territorio e c'era la necessità di mettere tutto questo a sistema. Sostanzialmente, si trattava di costruire una rete con tanti soggetti sicuramente già operanti – operanti magari in sottoreti – che avevano già relazioni tra di loro e anche con noi, costruendo un sistema; mettendo la rete a sistema, che è cosa ben diversa dal semplice lavorare insieme (funzionaria del Servizio Giovani del Comune Milano).

In qualità di capofila, inoltre, il Comune ha agito attuando anche azioni di sistema, ovvero attraverso vari strumenti di governance complessiva della Rete che andava via via costituendosi.

Questo progetto ci ha permesso di sperimentare, di andare al di là delle nostre funzioni e dei nostri modi di fare usuali. La prima sperimentazione l'abbiamo fatta proprio all'Informagiovani. Abbiamo accolto una proposta, venuta dal tavolo studiare del Forum Giovani, di tenere aperti la sera degli spazi – anche spazi utilizzati per altro, per attività di tipo istituzionale – per studiare. L'Informagiovani è un servizio del Comune che durante il giorno è aperto per le tipiche attività che caratterizzano gli informagiovani. Noi abbiamo affidato i suoi spazi, in via temporanea, ad una rappresentanza di studenti universitari milanesi che hanno costituito un'associazione. L'associazione si è fatta carico di mettere questo spazio a disposizione di giovani che volessero studiare, ma anche di proporre delle iniziative, dei piccoli eventi, delle attività, di fare in modo che dei giovani potessero fare loro uno spazio apparentemente non loro (funzionaria del Servizio Giovani del Comune Milano).

Il Comune, una volta, faceva delle cose semplici. Faceva gli interventi diretti, le erogazioni di contributi oppure gli affidamenti e, poi, regolamentava. Oggi gli interventi diretti sono meno perché non ci sono risorse e tutta un'altra serie di cose, i contributi meno che meno ed è evidente che il Comune abbia il problema di ridefinire il proprio modo di lavorare, le mission. Questa enorme macchina non può più solo amministrare, deve progettare (rappresentante Arci Milano).

### *L'analisi*

L'indagine condotta dal gruppo dell'Università Milano-Bicocca ha voluto fornire una visione integrata dell'andamento complessivo del Piano Territoriale delle Politiche Giovanili di Milano, nelle sue due componenti di azione di sistema e azioni dirette. In particolare, nella prima fase di analisi è stato

valutato lo stato di avanzamento dei singoli servizi previsti dal progetto elaborato dal Comune di Milano.

Con particolare attenzione alla domanda di servizi e all'offerta garantita sono state, quindi, raccolte le seguenti informazioni: a) tipologia degli utenti dei servizi; b) attività realizzate o ridefinite nel corso del progetto; c) risorse utilizzate; d) soggetti gestori dei singoli progetti e del Piano nel suo complesso in relazione ai diversi traguardi intermedi e finali previsti.

La prima fase dell'indagine è stata finalizzata alla valutazione dell'efficacia delle azioni rispetto agli obiettivi iniziali e alla determinazione del loro impatto. Nella seconda, invece, l'adozione di una prospettiva conoscitiva esplorativa ha portato il gruppo di ricerca ad avvalersi di strumenti a carattere qualitativo finalizzati a raccogliere le visioni dei vari attori coinvolti: l'istituzione comunale, le aree del terzo settore, i giovani utenti. A questo scopo, sono stati individuati come particolarmente significativi tre strumenti: l'intervista semi-strutturata, l'intervista a carattere narrativo e l'osservazione partecipante.

Per quel che riguarda le interviste semi-strutturate (14 interviste in tutto), sono state raccolte tra i rappresentanti dei partner del Piano. In particolare, li si invitava a descrivere il loro percorso di partecipazione (dalla adesione alla realizzazione dei diversi interventi previsti) insieme alle problematiche incontrate e a fornire suggerimenti rispetto gli interventi di ridefinizione progettuale che, a loro giudizio, avrebbero potuto dare piena attuazione alle azioni messe in atto dal Comune di Milano.

Le interviste a carattere narrativo proprio perché permettono di approfondire il punto di vista del narratore sul tema proposto, lasciando più ampi spazi di libertà discorsiva, sono state invece riservate ai giovani utenti. I giovani e le giovani (10 interviste, 5 a giovani uomini e 5 a giovani donne) intervistati sono stati stimolati a considerare il loro vissuto rispetto alle iniziative previste dai progetti di azione diretta.

Seguendo la medesima impostazione, per ricostruire una più ampia narrazione del processo di strutturazione e attuazione del Piano, in un secondo momento il gruppo di ricerca ha deciso di realizzare quelle che sono state definite 'interviste dall'interno', provando a far emergere il punto di vista di chi ha lavorato all'elaborazione del progetto e alla sua esecuzione all'interno dell'Amministrazione Comunale. Abbiamo, così, intervistato tre dei principali promotori del Piano Territoriale delle Politiche Giovanili: il Delegato del Sindaco per le Politiche Giovanili Alessandro Capelli, e due funzionarie in forza al Servizio Giovani del Comune di Milano<sup>2</sup>. Con loro è stato così

<sup>2</sup> Settore Tempo Libero, Giovani e Tutela Animali della Direzione Centrale Sport, Benessere e Qualità della Vita del Comune di Milano.

valutato l'impatto di un progetto fortemente innovativo sia per la capacità di ri-definizione di politiche di cittadinanza destinate alle nuove generazioni sia per la scelta di coinvolgere nelle attività di monitoraggio l'istituzione universitaria. La trascrizione rigorosa delle registrazioni ha consentito, a sua volta, di disporre di una base dati idonea a forme di interpretazione in profondità.

I risultati della ricerca si sono rivelati particolarmente utili ai fini di: a) conoscere i vissuti giovanili in rapporto all'offerta dei servizi territoriali in tema culturale: gli elementi che li caratterizzano, le aspettative dei giovani nei confronti della parte pubblica, i miglioramenti proposti; b) approfondire la relazione tra popolazione giovanile e servizi pubblici, esplorando anche il loro grado di fiducia nelle istituzioni pubbliche; c) valutare la qualità della relazione tra aree del terzo settore e quarto con il mondo giovanile da un lato, con l'istituzione comunale dall'altro.

L'osservazione partecipante: sono state seguite, prima di tutto, le tre giornate organizzate per il Forum delle Politiche Giovanili 'Mi Generation Camp'. Ci siamo fatte, poi, spettatrici di due delle performance messe in scena dal gruppo del Teatro del Buratto e, di conseguenza, ci è stato possibile valutare anche le reazioni del giovane pubblico. Abbiamo visitato il Centro Ricreativo dell'associazione Handicap su la Testa, incontrato i giovani del Centro sociale giovanile gestito da Comunità Nuova Onlus, dell'Anfiteatro della Martesana, del Centro di aggregazione giovanile Scrigno. Abbiamo conosciuto gli studi di Sheradio, lasciato che un giovane speaker e una giovanissima cronista ci descrivessero le attività e le speranze di una webradio di un quartiere della periferia milanese. E, di conseguenza, abbiamo potuto analizzare le dinamiche che si vengono a creare tra i giovani inseriti in un comune spazio relazionale e le azioni messe in atto da soggetti che intrattengono relazioni quotidiane (favorendo una visione sia intra- sia infragenerazionale). Ci siamo fatte affascinare dalla bellezza di Cascina Cuccagna, una cascina ristrutturata e restituita a Milano dopo anni di abbandono, ne abbiamo valutato le potenzialità e le contraddizioni. E, naturalmente, abbiamo partecipato a molti degli eventi organizzati dal Comune di Milano e dai suoi assessorati in favore delle giovani e dei giovani.

### *Giovani cittadini*

Seguendo le linee che man mano delimitavano il campo d'indagine, l'analisi si è focalizzata su una specifica frazione del mondo giovanile: i giovani impegnati (socialmente e/o politicamente). Erano giovani gli operatori che realizzavano gli interventi previsti dal Piano Territoriale delle Politiche Giovanili,

giovani quelli che ne usufruivano e ne ridefinivano i confini; era (è) giovane il Delegato alle Politiche Giovanili del Comune di Milano<sup>3</sup>.

Diverse indagini (Caniglia 2002, Diamanti 2000, Koesnler e Rossi 2012) sottolineano che le giovani generazioni contemporanee hanno sviluppato un forte senso di rifiuto verso la dimensione politica. Secondo Beck (2002), tuttavia, questo atteggiamento ha in realtà qualcosa di estremamente politico: i giovani si riconoscono in una ribellione contro la monotonia e i doveri che dovrebbero assolvere senza partecipazione.

L'idea di Beck è che l'impegno politico nelle organizzazioni difetti non perché manchi una disponibilità dei soggetti (giovani e non) alla ricerca del bene comune, ma perché all'interno delle istituzioni tale impegno richiede un 'servizio esecutivo' in scala rigidamente gerarchica. Dunque, non si sarebbe, oggi, in presenza di una caduta di valori, quanto piuttosto di fronte alla ricerca di valori capaci di dare senso al vivere quotidiano e che permettano l'accumularsi dell'esperienza. Richiamandosi a Kant, Beck sottolinea la necessità di una dimensione non solo razionale della politica, ma anche emozionale. La politica deve tornare a essere anche linguaggio comune: un esercizio, per quanto faticoso, che collega qualcosa che hai fatto personalmente a qualcosa che ha fatto qualcun altro.

Le riflessioni che seguono, costruite intorno ad alcuni degli aspetti emersi nel corso dei diversi mesi di analisi empirica basata sull'osservazione partecipante e sulla raccolta di interviste qualitative, provano ad analizzare i significati che gli spazi-tempi della vita quotidiana assumono nell'architettura biografica delle 'giovani soggettività' (siano esse appartenenti a operatori, utenti o a giovani funzionari pubblici) che hanno segnato le azioni del Piano Territoriale delle Politiche Giovanili. Provano a mettere in luce le pratiche di resistenza quotidiane, le azioni di ri-significazione che i giovani mettono in campo per reagire allo spaesamento, per recuperare un senso di appartenenza messo a rischio dalle discontinuità del tempo storico e acuite dagli assetti metropolitani. Provano, in particolare, a comprendere come i giovani ricostruiscano spazi di critica e forme di sfera pubblica nella loro vita quotidiana.

Nella ricerca abbiamo provato ad analizzare il modo in cui i giovani milanesi riescono a 'fare cultura', dunque a conquistare sfere discorsive critiche e a costruire sfera pubblica. In questo modo si fa esperienza, sotto forma simbolica, del rapporto tra singolo e comunità e fra esistenza individuale e finalità collettive.

<sup>3</sup> Come è stato ricordato in precedenza, sono stati intervistati 14 operatori tra i partner del Piano Territoriale per le Politiche Giovanili, 9 uomini e 5 donne, età media 35 anni. L'età media dei giovani e delle giovani utenti è stata, invece, di 25 anni. Alessandro Capelli, il Delegato del Sindaco alle Politiche Giovanili, oggi ha 30 anni.

Abbiamo guardato a quello spazio discorsivo e culturale caratterizzato da un intreccio di attività e di forme di comunicazioni in cui il piacere dello stare insieme, l'espressione delle proprie opinioni, la ricerca di argomentazioni e le diverse forme di relazione vivono l'una nell'altra, creando forme di predominanza di un aspetto o dell'altro a seconda degli interlocutori e del contesto. L'attenzione si è concentrata, in particolare, su quei luoghi e tempi che diventano significativi sul piano pubblico *ex post*, ovvero non perché programmati ma perché resi tali dalle diverse pratiche sociali e culturali (Mandich 2010). Luoghi in cui esigenze private di critica si mescolano a domande collettive di riconoscimento e in cui si fa esperienza dei molteplici profili (culturali, sociali, politici) che le soggettività giovanili qui prese in considerazione contengono.

In particolare, abbiamo concentrato la nostra attenzione su quelle che Negt e Kluge (1979) hanno definito «sfere pubbliche alternative». Si tratta di sfere pubbliche autonome che sorgono in ambiti di esperienza diretta e che, nella loro esistenza empirica, testimoniano bisogni non espressi dalla sfera pubblica ufficiale.

Le alterità, le soggettività contenute da queste forme di sfera pubblica non esprimono muta resistenza, ma produzione autonoma di culture e rapporti sociali non mediati, comunicazione densa di esperienza diretta, costruzione di percorsi di attività creative che assumono valenza politica. Attraverso di essi i giovani da noi incontrati combinano il rifiuto della semplice proposta (o fruizione) di *loisirs* con la sottolineatura di una centralità: quella della partecipazione attiva alla ridefinizione del tempo di vita.

Quello che percepisco riguardo alla mia generazione è che c'è un problema quasi patologico di chiusura dentro di sé. E credo che il volontariato costituisca un antidoto a questa dimensione claustrofobica. Questa dimensione ha costituito un problema anche per me. Io ero dentro queste dinamiche. Mi interrogavo proprio sull'utilità del mio impegno universitario. Ho ragionato su quella che era la dimensione dello studente – almeno per come l'avevo vissuta io – una specie di bolla in cui si studiano materie che ti fanno percepire proprio un distacco dalla vita quotidiana, dalle cose quotidiane. Tutto questo lo vivevo con sempre maggiore difficoltà. Come spiegarci? Continuavo a sentire tutta una narrazione nazionale, civica. Una narrazione che a me piace molto, che mi vede partecipe, ma solo emotivamente. Perché, dall'altra parte, mi sentivo completamente distaccata, come se di questa grande e bellissima narrazione io non potessi essere mai, in nessun modo, protagonista. E credo che, in questo senso, l'impegno volontario, l'impegno in questo spazio della periferia milanese, rappresenti proprio un antidoto, un modo per uscire da una condizione di distacco dal proprio impegno come cittadino; un'occasione per ritornare, in



qualche modo, protagonisti di una serie di dinamiche che sono innanzitutto sociali, produttive di senso, solidali (volontaria Associazione Colore).

Si tratta di forme minori dello stare insieme in pubblico (Amin 2007, 2008) che mettono in scena, praticandole in modo inaspettato, condivisione, esposizione all'altro, solidarietà; che sono in grado di generare nuovi quadri mentali, comportamenti, nuove forme di associazione, di agire politico.

La loro importanza risiede nel mettere in evidenza limiti e insufficienze del discorso dominante, nel costituire quindi delle vere e proprie reazioni dal basso in direzione di un'alternativa in cui lo sperimentare e l'improvvisare insieme diventano il fulcro dell'azione degli individui.

I giovani da noi incontrati costruiscono, all'interno di uno spazio pubblico da tempo in crisi di significato (Privitera 2001, Sennett 2006), luoghi e mondi capaci di offrire validi rifugi. Spazi in cui costruiscono 'bolle protettive' – in termini di valori, rappresentazioni, linguaggi e culture – per difendersi dai danni esperienziali della vita contemporanea; luoghi e modi di fare a cui si affidano per sentirsi protagonisti. E, attraverso la ridefinizione e il controllo degli spazi-tempi personali, essi rendono il quotidiano – da molti definito come il territorio politico per eccellenza – il luogo della critica al potere e un terreno decisivo di resistenza e di trasformazione sociale, l'ambito in cui impegnarsi con altri e altre per 'sentirsi a casa'.

Faccio parte di quella generazione che continua a costruire, decostruire, costruire e decostruire il proprio percorso. E quindi, so darti una motivazione specifica per ogni scelta che ho fatto però, ad oggi, non ti saprei raccontare il perché del mosaico. So da dove sono partito, so della mia passione per il bene comune. C'è il 2005 della Riforma Moratti, il 2008 dell'Onda. E poi, c'è stato il 2011, ottobre con la FIOM, le sciarpe bianche, l'aprile dei precari. E poi la campagna elettorale a Milano che mi ha messo in relazione con un pezzo di generazione con la quale prima era molto difficile parlare di politica. E l'idea di provare a contribuire all'amministrazione della città. Io penso che fare politiche giovanili oggi significhi provare a parlare ai giovani facendolo con i giovani e, soprattutto, provare a dimostrare che molte delle pratiche, delle esperienze che oggi i giovani mettono in campo cambiano la vita di tutti. E su questo, secondo me, la sfida principale è provare a ricostruire lo spazio pubblico. Guarda, io penso che l'innovazione sia solo in minima parte digitale, tecnologica. L'innovazione vera è quella sociale, è quella delle pratiche che modificano lo stare insieme, le modalità in cui si sta insieme, le modalità attraverso cui si produce, si ridistribuisce ricchezza (delegato alle Politiche Giovanili).

Giuliana Mandich (2010) ha messo in luce come, nel contesto contemporaneo, le espressioni culturali giovanili possano essere considerate forme attive di negoziazione, atti concreti di creazione e di mantenimento di senso che i giovani conducono per fronteggiare i rischi e le incertezze contemporanee. Al tempo stesso, ha mostrato come le attività legate al loisir possano rappresentare dimensioni rilevanti per la definizione del sé, per la costruzione di luoghi di sperimentazione che invitano alla partecipazione e in cui il fare insieme può imboccare direzioni imprevedute, poiché privilegiano scambi spontanei, non rigidamente strutturati (Oldenburg 1989).

Kant (2006 [1790]: 162) scriveva: «Dalle mie parti l'uomo comune dice che i giocolieri possiedono una scienza (chiunque può diventarlo se conosce i trucchi), mentre i funamboli possiedono un'arte. Danzare su una corda significa mantenere sempre un equilibrio ricreandolo a ogni passo attraverso nuovi interventi; significa conservare un rapporto che non è mai acquisito e che un'incessante invenzione rinnova». I giovani che abbiamo incontrato cercano di essere dei perfetti funamboli. Si tratta di giovani che sanno formarsi e informarsi, che domandano cittadinanza e richiedono democrazia. Una parte che esprime responsabilità perché sa esporsi in prima persona e che oggi domanda, soprattutto, positivo riconoscimento sociale. Sono giovani che usano le risorse (culturali, sociali) che hanno a disposizione provando a resistere allo stato delle cose, provando a darsi un'identità; provando a conquistare 'isole di bellezza'.

### *La cittadinanza tra soggetti e istituzioni*

Ho quasi 22 anni e la mia vita è un casino perché mi ritrovo a vivere a casa dei genitori del mio fidanzato, non ho un lavoro, non studio, non ho niente. Tutto quello che ho è questo corso, in questa associazione. C'è in palio la borsa di studio. Io, però, non miro per forza alla borsa di studio. Per me è già tanto uscire da qua avendo delle basi di grafica. Mi hanno detto che questo corso è finanziato dal Comune, ma secondo me dovrebbero fare di più [...] bisognerebbe fare qualcosa di più per il lavoro. Noi non sappiamo niente, non sappiamo se avremo la pensione, se avremo un lavoro. E quindi anche il desiderio di farti una famiglia e di avere un figlio si blocca. Perché come lo fai crescere? Lo dai in adozione? Secondo me, quelli al governo sono concentrati solo sul farsi la guerra, per vedere chi va su, chi va giù. Io spero solo di avere un'indipendenza economica. Vorrei avere una mia famiglia. Marco fa il tuttofare in un residence. Io spero di trovare qualcosa. Certe volte penso che non ci sia via d'uscita nella mia vita; altre, che si sistemerà tutto. Il mio è un percorso difficile e sicuramente è lento, graduale. Tutto parte dal lavoro, poi ci sono le altre cose. È il pilastro che, al momento, è bloccato (utente Comunità Nuova Onlus).

Per Marshall (1976 [1950]) la cittadinanza è uno status che viene conferito a coloro che sono membri di una comunità, è forza ideale e materiale che produce le condizioni per un'eguale integrazione sociale. Tutti quelli che posseggono questo status sono uguali rispetto ai diritti e ai doveri. Nella sua analisi ogni secolo incrementa il patrimonio della cittadinanza secondo una sequenza che parte dal secolo XVIII con i diritti civili, prosegue nel secolo XIX con i diritti politici e approda ai diritti sociali con il secolo XX. La cittadinanza è stata strumento di integrazione e, al contempo, detonatore delle lotte sociali che miravano all'ottenimento della tutela e della libertà del soggetto (Giddens 1985). Oggi, tuttavia, non è più strumento capace di offrire elementi di certezza, forme di appartenenza e identificazione in grado di soddisfare le richieste di autorealizzazione, partecipazione, interazione e riconoscimento espresse dagli individui e dai gruppi. È uno status in crisi, perso in una situazione di staticità, incapace di fotografare la realtà della società contemporanea.

La cittadinanza incarna simbolicamente il progetto democratico che sta alla base della società occidentale (Baglioni 2009: 24), di una società ormai sempre più in crisi che espone i suoi membri al crescente rischio di esclusione a causa soprattutto delle disuguaglianze sociali che la caratterizzano. La riduzione delle politiche di welfare e l'approfondirsi della crisi economico-finanziaria internazionale, la precarizzazione di un numero crescente di categorie sociali, la crisi delle istituzioni rappresentative, dei partiti, indeboliscono fortemente il valore simbolico e la capacità inclusiva della cittadinanza. Gli strumenti delle istituzioni politiche, amministrative, educative e finanziarie sembrano anzi tarati su di una cittadinanza che non è più a misura dell'oggi; che non è più a misura delle condizioni e delle necessità dei suoi cittadini, in particolare dei suoi giovani<sup>4</sup>. Gli istituti classici della rappresentanza politica si rivelano sempre meno adeguati nel soddisfare le esigenze e i bisogni di una società sempre più complessa e incerta. Tutto ciò sollecita un aggiornamento dei suoi contenuti, una ridefinizione dell'agire politico delle istituzioni e la necessità di ri-mettere al centro la percezione e le esperienze soggettive che da questo scaturiscono<sup>5</sup>. Reinventare la democrazia, significa trovare modi

<sup>4</sup> I giovani di oggi appaiono essere alla periferia della cittadinanza. In Italia il tasso di disoccupazione giovanile è del 40%; molto alta è anche la percentuale degli inattivi: i NEET (Not in Education, Employment or Training) italiani sono il doppio di quelli europei (per esempio, nella fascia di età 25-34 nel 2014 gli inattivi in Italia erano il 32% contro una media europea del 20%). Dati questi che, considerate anche la profondità e l'estensione del precariato, la debolezza del welfare rispetto ai servizi destinati ai giovani, ci confermano che l'Italia presenta problemi specifici rispetto alla condizione giovanile.

<sup>5</sup> È necessario, dunque, ripartire dal vissuto quotidiano dei soggetti poiché, come ha messo in luce Rodotà, la quotidianità fatta di centomila vincoli e centomila costrizioni apparentemente

per consentire agli esseri umani di gestire collettivamente la propria vita, in base a principi ampiamente condivisi (Castells 2012). E in un contesto di forte mobilità, di frammentazione sociale e di disgiunzione tra capitale economico e culturale, si tratta di una ridefinizione molto complessa.

Che cos'è la politica? Le esperienze che abbiamo fatto con la politica della nostra epoca ci permettono ancora di credere all'esistenza di un senso della politica, nella libertà che essa dovrebbe concederci? Così si chiedeva Hannah Arendt (1997: 21 ss.). Oggi la politica consiste, scriveva, nei pregiudizi verso la politica. Se vogliamo parlare di politica ai giorni nostri, dobbiamo partire dai pregiudizi che tutti noi nutriamo nei confronti della politica. La politica avrebbe perso, a suo giudizio, profondità, sensibilità. La politica avrebbe perso la politica. E la speranza di un governo universale fatto di diritti universali sarebbe sostituita dalla consapevolezza di una mostruosa macchina amministrativa che risolve i conflitti (sociali, culturali, politici) per via burocratica.

Ma le cose, scriveva ancora Arendt (1997), non possono essere né rimanere tali perché la politica ri-nasce tra gli individui che, finché possono agire, sono in grado di realizzare l'improbabile e l'imprevedibile. La politica ri-nasce 'nell'infra' e si afferma come relazione. È sfera del mondo in cui gli uomini e le donne si presentano come soggetti attivi, e dove conferiscono alle umane faccende stabilità; dove creano cultura.

Questo processo su cui la studiosa ha concentrato la sua attenzione con il passare del tempo non si è arrestato. Il rifiuto della politica, di un determinato modo di far politica, è anzi divenuto l'elemento che più caratterizza le nuove generazioni che esprimono un'attitudine fortemente critica rispetto all'attuale funzionamento della democrazia ed una sfiducia verso i partiti e le istituzioni democratiche (Bontempi e Pocaterra 2007). Ma accanto a questo rifiuto, proprio come evidenziato da Arendt, si sviluppano rinnovate forme del fare politica, forme discorsive (sfera pubblica) che mettono in discussione i concetti classici che caratterizzano il percorso democratico (in particolare quello europeo); rinnovate modalità di azione che impongono una ridefinizione del concetto di cittadinanza e degli strumenti che un tempo ne garantivano l'esercizio. Si sviluppa una concezione più ampia e innovativa della politica che va oltre le dinamiche del sistema politico tradizionale e che fuoriesce dalle sedi istituzionali per ricostruirsi in una pluralità di sfere sociali (Alteri e Raffini

banali, per molto tempo considerata un ambito lontano della dimensione dei diritti, in realtà è la dimensione in cui il bisogno di diritti si manifesta con la massima immediatezza e continuità, assumendo quella concretezza che li riscatta (Rodotà 2006: 228). Luogo elettivo dell'azione politica è la sfera dei comportamenti quotidiani, della pratica giornaliera, dove non c'è solo irreflessività, senso comune ma anche e soprattutto ricerca di senso. Ed è qui che ritroviamo le diverse forme di compromesso, di negoziazione culturale, sociale (Jedlowski e Leccardi 2003).

2007 e 2014). La pratica materiale della cittadinanza, ossia la capacità del soggetto di agire e di realizzarsi nel quotidiano, oggi sembra più attuale dello status formale di cittadinanza. Le strategie e le pratiche che soprattutto i giovani mettono in atto nell'affrontare l'incertezza non sarebbero solo adattive, ma anche 'resistenziali'.

Diviene, quindi, necessario ri-mettere al centro le capacità, le esperienze soggettive giovanili (Sen 2000, Appadurai 2014), attuare un processo di sperimentalismo democratico che dia luogo a nuovi spazi di confronto e incontro, che sappia ripartire dal soggetto. La richiesta di innovare e di aprire le istituzioni a nuovi modi di intendere la democrazia, può essere realizzata a partire dal superamento dei tradizionali steccati ideologici e organizzativi e perciò a partire dalla distinzione tra partecipazione istituzionale e non istituzionale. Come evidenziato da Bourdieu (2001), ma anche da Melucci (2000), la circolazione diseguale dei beni materiali e simbolici non configura universi culturali chiusi e statici nei quali gli attori sarebbero imprigionati, ma un'arena di risorse fluide che gli attori stessi sfruttano in modi creativi e mutevoli nelle loro strategie di ri-posizionamento sociale. Ciò che può davvero innovare è, allora, la capacità di creare nuove condizioni culturali e istituzionali per ampliare gli spazi di partecipazione, di produzione di valore condiviso, gli ambiti di contribuzione personale, i margini di espressione di responsabilità.

L'originale reinvenzione della politica che, in particolare, vede protagonista il mondo giovanile si concretizza in una pluralità di comportamenti sociali, talvolta apparentemente non politici - al punto che gli stessi giovani attivi in queste forme nuove della politica spesso stentano a definirsi come politicamente impegnati - ma che contengono tuttavia un forte significato politico. Si tratta di atti di cittadinanza capaci di opporre un correttivo alla formulazione giuridica dei diritti, di segnare uno scarto rispetto ai comportamenti definiti dal precedente modello sociale (Baglioni 2011). Sono pratiche che provano a dereificare il concetto di cittadinanza imponendo una sfida dal basso alla politica convenzionale, che sviluppano stili di vita e di azione alternativi; antagonismi che aprono prospettive nuove a favore della riconsiderazione dei contenuti della politica e che, quindi, costituiscono fonte di progresso sociale e civile<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Pensiamo, per esempio, alla May Day Parade, il Primo Maggio alternativo dei precari che non si sentono rappresentati dai sindacati tradizionali e che si propongono di costruire una nuova forma di solidarietà tra gli individui che, a fronte delle diverse posizioni lavorative (lavoro atipico, del precariato, del sommerso), condividono una esclusione dai diritti e dalle tutele riservate ai lavoratori con contratti standard e, quindi, uno status di semicittadini o di cittadini di serie B (in particolare donne, giovani e migranti). L'azione di protesta, di critica, quindi, in questo caso evidenzia come prima del cittadino in quanto tale sia più propriamente il lavora-

Venuto a cadere l'ovvio e naturale senso di appartenenza fornito da consolidati contenitori sociali occorre, insomma, guardare alla capacità dell'individuo di riconoscersi attivamente come parte di una identità comune e di intraprendere azioni autonome nel costruire quell'identità e nel contribuire alla convivenza umana (Touraine 1997, Melucci 2000). Il riferimento alle pratiche appare, quindi, una direzione feconda che permette di osservare come il soggetto riesca a utilizzare le risorse di cui dispone (Bettin Lattes 2010). Mettere in luce la capacità dell'azione soggettiva nel vissuto quotidiano diviene il fulcro per una ri-determinazione dei confini della cittadinanza. Accanto ai temi dell'appartenenza e della titolarità dei diritti e dei doveri, acquista un grande rilievo la pratica della cittadinanza nel vivere quotidiano. Ciò connette lo status di cittadino al dispiegarsi materiale delle risorse cui il singolo può attingere: «Diventare una persona è una questione di capacità, di diritti e di responsabilità che sono distribuiti in modo diseguale. Ma non c'è cittadinanza senza diritti per ciascuno, senza la possibilità di diventare persona» (Melucci 2000: 80)<sup>7</sup>.

È insomma necessario favorire una logica circolare in base alla quale le istituzioni aiutano i giovani cittadini e i giovani cittadini aiutano le istituzioni nella realizzazione di interessi generali, senza che le une o gli altri abbiano preminenza. Si tratta di creare o riconoscere arene concrete di corresponsabilità nelle quali la cittadinanza sia praticata in modo attivo e creativo. È necessario democratizzare la democrazia (Allegretti 2010), favorire una politica che possa dirsi generativa perché capace di mettersi in gioco con le persone, i gruppi, le comunità, le imprese, favorendo l'espressione e la partecipazione attraverso la cooperazione, il lavoro in comune, e ampliando gli spazi e le condizioni istituzionali perché questo sia concretamente possibile. Per così dire 'autorizzando' culturalmente, economicamente e istituzionalmente le capacità generative diffuse (Magatti e Giaccardi 2015: 130).

Una reale riforma istituzionale può quindi svilupparsi a patto che le istituzioni sappiano aprirsi al contributo della società e sappiano valorizzare i luoghi e le espressioni della partecipazione in tutte le sue forme. L'aggiornamento del sistema di welfare in senso plurale (con il supporto del terzo e quarto settore), caratterizzato da una maggiore vicinanza rispetto ai soggetti, da una

tore, soprattutto se tutelato da un contratto a tempo indeterminato, a godere dei benefici della cittadinanza (Paci 1990). O pensiamo ancora, all'ondata di attivismo sociale dei lavoratori che lavorano nel campo dell'arte, a cui si assiste in Italia come in altri Paesi.

<sup>7</sup> Melucci (2000) definisce la capacità personale come «l'insieme delle risorse a disposizione di un individuo per pensarsi e agire come individuo». Touraine (1997) parla, invece, di soggetto, ma sia il soggetto che la persona in realtà rappresentano azione e coscienza che si affermano, di solito, nel corso di una lotta contro tutte quelle forme organizzate che rischiano di travolgerci.

più elevata specializzazione e da una differenziazione dell'offerta di servizi, può contribuire a declinare il potenziale inclusivo della cittadinanza in modo più coerente rispetto alle sfide della società contemporanea (Cotturri 2013)<sup>8</sup>. Il tentativo è quello di porre in rilievo l'interpretazione della soggettività e della concreta capacità da parte del cittadino e perciò di superare il classico riferimento alla genesi e all'aspetto formale dei diritti. Le istituzioni, insomma, vengono invitate a intraprendere la strada della gestione condivisa del potere, valorizzando la mobilitazione dei cittadini senza imbrigliarli, poiché quello che questi richiedono è una politica diversa, meno formale, meno ideologica, più vicina ai problemi quotidiani (Alteri e Raffini 2014).

Io mi sento giovane e, come tale, mi sento di reagire al mondo che mi circonda. Sicuramente da un punto di vista etico e morale reagisco prendendo parte alla vita dell'associazione perché, se dovessi farlo politicamente o in altri ambiti e settori, sinceramente vivo un sentimento di repulsione nei confronti delle istituzioni (presidente associazione Handicap su la Testa).

Il riconoscimento di diritti e servizi dovrebbe perciò raccordarsi con il vissuto e le competenze individuali, con il saper fare di attori che operano direttamente sul territorio. Questo pone il soggetto al centro dell'azione pubblica, non solo come destinatario ma come protagonista effettivo del processo di conversione delle risorse e dei capitali personali in azioni materiali (Cotesta 1998, de Leonardis 1998). In questa ottica, il privato sociale e i gruppi informali verrebbero a rivestire un ruolo principale e non semplicemente ancillare rispetto alle istituzioni pubbliche o di ripiego rispetto al più oneroso mercato (Baglioni 2009, Cotturri 2013). La logica da seguire è la creazione di forme istituzionali nuove capaci di creare e alimentare appartenenza, partecipazione, responsabilità.

In Italia un cambiamento dal basso della democrazia è già in corso da decenni. Protagonisti principali della partecipazione al di fuori dei partiti, soggetti sociali autonomi attivamente impegnati per la realizzazione di interessi generali, gli organi del terzo e del quarto settore attuano pratiche sociali basate su scelte solidali, pratiche locali di mutuo-aiuto, atti di tutela del bene comune. Queste 'istituzioni minori', istituzioni intermediarie che mediano fra le grandi istituzioni, le differenti comunità e il singolo (Berger e Luckmann 2010) offrono spazi di confronto politico, un ponte tra la vita privata e la partecipazione

<sup>8</sup> Si può parlare, in questo caso, anche di democrazia duale o mista. Una democrazia che si apre all'intervento civico non solo per la formazione della volontà politica generale, ma anche per la concreta amministrazione, per attività che soddisfano bisogni, e quindi per la partecipazione al governo in senso pieno (Cotturri 2013: 84).

alle istituzioni sociali. E con la revisione del Titolo V della Costituzione (2001) la dottrina giuridica ha evidenziato che riconoscere che i cittadini associati possano svolgere attività di interesse generale secondo il principio di sussidiarietà significa riconoscere l'esistenza di un diritto alternativo a quello statale (Merusi 2003)<sup>9</sup>. E in tal senso, come non riconoscere il ruolo dei movimenti antagonisti?<sup>10</sup> La dialettica democratica sempre più si gioca tra poteri rappresentativi e poteri sussidiari dal basso che provano a contrastare la deriva dei sistemi. La sfera delle pratiche di cittadinanza, quindi, appare come un correttivo alla formulazione giuridica dei diritti; un patrimonio cui attingere per favorire la partecipazione dei cittadini alla definizione e al governo della cosa pubblica. «Dovremmo cominciare a considerare il sociale veramente come l'altra faccia della luna, come quella parte della nostra vita comunitaria che cerca costantemente di emergere e che ci ricorda i limiti dei nostri meccanismi rappresentativi e dei processi decisionali» (Melucci 1994: 84).

Tra le motivazioni che spingono in particolare i giovani a sentirsi più in sintonia con associazioni, modelli di volontariato e movimenti non c'è solo la possibilità di discutere delle questioni per loro rilevanti, ma anche di farlo in maniera informale e aperta, allo stesso tempo capace di generare processi di discussione e di approfondimento (Raffini 2011). In questi ambiti i giovani trovano spazi performativi e politici che contribuiscono in maniera determinante alla definizione di sé e all'interno dei quali mettono in atto forme di contrattazione che contribuiscono a definire lo spazio pubblico e la società civile. Spazi di sperimentazione che invitano gli altri alla partecipazione e in cui il fare insieme può imboccare direzioni impreviste.

L'incapacità della società di consentire il dispiegarsi della complessità è un tema che pervade tutta l'opera di Amartya Sen e Martha Nussbaum (1993). Il loro approccio basato sulle capacità sostiene che nella società contemporanea le nostre capacità emotive e cognitive trovano realizzazione in modo erratico; gli esseri umani hanno capacità molteplici e variegate che la scuola, il lavoro, gli organismi della società civile e l'organizzazione politica non consentono loro di esprimere. Le capacità di collaborazione delle persone sono di gran lunga maggiori e più complesse di quanto la società non dia loro spazio di esprimere. Negli spazi offerti dal terzo settore, dai gruppi infor-

<sup>9</sup> Solidarietà orizzontale ovvero azioni solidali tra i cittadini, sicurezze orizzontali che provano a reagire alle insicurezze verticali. Insomma, quello che si è sviluppato con l'esperienza del volontariato e del terzo settore è un potere sussidiario attivo e positivo, direttamente esercitabile da gruppi, e persino singoli, e questo ha dato un completamento al disegno costituzionale (Merusi 2003).

<sup>10</sup> Pensiamo per esempio ai centri sociali che in Italia, a partire dagli anni Ottanta, si pongono come attori politici della città, come possibili interlocutori delle amministrazioni.



mali, dai gruppi antagonisti si privilegiano, invece, scambi spontanei, non rigidamente strutturati; si fa dell'informalità una virtù. In queste istituzioni la parola chiave è incorporazione dell'esperienza, il sapere sociale incorporato. Il pregio risiederebbe nel dare valore ad una collaborazione aperta, radicata sul territorio, costruita liberamente dal basso. Si tratta di arene concrete di corresponsabilità, nelle quali la cittadinanza viene praticata in modo attivo e creativo, attribuendo al livello locale un ruolo significativo e rinnovato. Spazi di critica in cui il successo e il consenso delle strategie innovative sono tanto maggiori quanto più avviene crescita delle persone, partecipazione e coinvolgimento.

I cambiamenti promossi dal basso si radicano così e i 'diritti consuetudinari locali' divengono basi sperimentali di un ordinamento globale in formazione. Si genera una cittadinanza del luogo, lo *chez soi* del luogo: patria, paese, rifugio, casa familiare; spazio della realizzazione individuale/collettiva in cui, e attraverso cui, reclamare i propri diritti<sup>11</sup>. E il suo significato ha a che fare anche con l'interiorità, con ciò che di più prezioso si cela dentro di noi: l'appartenenza, che sa accettare il passato (politico, sociale, culturale) per guardare il futuro che, secondo la visione di Appadurai (2014), non significa rinviare ad un possibile scenario prossimo venturo, ma mettere a tema un elemento dell'immaginario sociale mediante il quale le comunità, i gruppi, le collettività, ma anche il singolo, elaborano strategie di sopravvivenza in una realtà dominata dalle forze impersonali della finanza, dalle strategie mediatiche nonché da apparenti bricolage ideologico-religiosi.

### *Considerazioni conclusive*

Come è stato messo in luce nelle pagine precedenti, ci troviamo di fronte ad una forte crisi del concetto moderno di cittadinanza ma, allo stesso tempo, a un fiorire di domande e bisogni che riguardano la sua realizzazione (in particolare da parte delle giovani generazioni). Sono pratiche, capacità di innovazione e di risposta creativa che, in forme nuove, rivendicano la sua ridefinizione nel difficile contesto sociale dell'oggi. E in uno scenario di forte mobilità cognitiva e territoriale, di frammentazione sociale e di disgiunzione tra capitale economico e culturale, si tratta di una lotta molto complessa.

Il Piano delle Politiche Giovanili del Comune di Milano, rispetto all'idea (al pregiudizio direbbe Arendt) di istituzioni percepite come autoreferenziali e

<sup>11</sup> Costituiscono delle istituzioni parallele capaci di offrire continuità biografica, spazi in cui le giovani soggettività modellano e interpretano attivamente la loro esperienza.

chiuse, ha segnato un significativo cambiamento culturale proponendo, con il supporto del terzo e quarto settore, un'apertura al saper fare giovanile sin dalle fasi di progettazione: coinvolgendo associazioni giovanili, gruppi informali, giovani politici sia in merito ai temi prescelti sia sotto il profilo delle forme di intervento adottate.

La nostra indagine, le interviste riportate, mettono in luce come il 'difetto di cittadinanza' possa venire mitigato dalla pratica materiale delle garanzie e dalla espressione delle capacità individuali; da forme di coinvolgimento e di partecipazione capaci di tradursi anche nell'esercizio di nuovi diritti e di modi inediti di intendere la democrazia (ricca di contenuti inclusivi, una democrazia concreta). In pratica, il Piano è riuscito nell'intento di offrire strumenti formativi e partecipativi capaci di tenere conto di una parte almeno delle aspirazioni del mondo giovanile, aprendo canali di accesso all'espressione di queste aspirazioni in sintonia con pratiche di vita collettiva.

È stato in tal modo veicolato cambiamento istituzionale e politico offrendo un ponte fra vita privata e vita istituzionale, e favorendo uno svolgimento creativo della partecipazione in grado di stimolare tanto l'apertura di orizzonti, quanto iniziative concrete. Si è delineata, per questa via, una potenziale circolarità virtuosa: una certa architettura istituzionale può sostenere il dinamismo sociale giovanile; quest'ultimo, a sua volta, può costituire la spinta, l'energia capace di innovare, da dentro, le stesse istituzioni. Si apre in questo scenario anche lo spazio per nuove pratiche di cittadinanza.

### Riferimenti bibliografici

- Allegretti U. (a cura di) (2010), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze.
- Alteri L. e Raffini L. (2007), *Interesse per la politica e mobilitazione*, in Bontempi M. e Pocaterra R. (a cura di), *I figli del disincanto*, Mondadori, Milano: 12-32.
- Alteri L. e Raffini L. (a cura di) (2014), *La Nuova politica. Mobilitazioni, movimenti e conflitti in Italia*, Edises, Napoli.
- Amin A. (2007), *Rethinking the Urban Social*, in «City», 11(1): 100-114.
- Amin A. (2008), *Collective Culture and Urban Public Space*, in «City», 12 (1): 5-24.
- Appadurai A. (2014), *Il futuro come fatto culturale. Saggi sulla condizione globale*, Cortina, Milano.
- Arendt A. (1997), *Che cos'è la politica*, Einaudi, Torino.
- Baglioni L.G. (a cura di) (2007), *Una generazione che cambia. Civismo, solidarietà e nuove incertezze dei giovani della provincia di Firenze*, Firenze University Press, Firenze.
- Baglioni L.G. (2009) *Sociologia della cittadinanza. Prospettive teoriche e percorsi inclusivi nello spazio sociale europeo*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Baglioni L.G. (a cura di) (2011), *Scegliere di partecipare. L'impegno dei giovani della provincia di Firenze nelle arene deliberative e nei partiti*, Firenze University Press, Firenze.

- Beck U. (2002), *Figli della libertà: contro il lamento sulla caduta dei valori*, in Beck U., *I rischi della libertà*, il Mulino, Bologna.
- Berger P.L. e Luckmann T. (2010), *Lo smarrimento dell'uomo moderno*, il Mulino, Bologna.
- Bettin Lattes G. (2009), *Cittadinanza: una lente per leggere la società europea*, in Baglioni L.G., *Sociologia della cittadinanza. Prospettive teoriche e percorsi inclusivi nello spazio sociale europeo*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Bontempi M. e Pocaterra R. (a cura di) (2007), *I figli del disincanto*, Bruno Mondadori, Milano.
- Bourdieu P. (2001), *La distinzione. Critica sociale del gusto*, il Mulino, Bologna.
- Caniglia E. (2002), *Identità, partecipazione e antagonismo nella politica giovanile*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Castells M. (2012), *Reti di indignazione e speranza. Movimenti sociali nell'era di Internet*, Università Bocconi, Milano.
- Cavalli A. (a cura di) (1985), *Il tempo dei giovani*, il Mulino, Bologna.
- Cavalli A. e Galland O. (a cura di) (1993), *Senza fretta di crescere. L'ingresso difficile nella vita adulta*, Liguori, Napoli.
- Cicchelli V. (2013), *L'autonomie des jeunes. Questions politiques et sociologiques sur les mondes étudiants*, Documentation Française, Paris.
- Cotesta V. (1998), *Fiducia, cooperazione, solidarietà. Strategie per il cambiamento sociale*, Liguori, Napoli.
- Cotturri G. (2013), *La forma riformatrice della cittadinanza attiva*, Carocci, Roma.
- de Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.
- Diamanti I. (2000), *La generazione invisibile*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano.
- Du Bois-Reymond M. (1998), *I Do Not Want to Commit My Self Yet: Young People's Life Concepts*, in «Journal of Youth Studies», 1: 63-79.
- Furlong A. e Cartmel F. (2007), *Young People and Social Change: New Perspectives*, Material, New York.
- Giddens A. (1985), *The Nation-State and Violence*, Macmillan, London.
- Held D. (2005), *Governare la globalizzazione. Un'alternativa democratica al mondo unipolare*, il Mulino, Bologna.
- Jedlowski P. e Leccardi C. (2003), *Sociologia della vita quotidiana*, il Mulino, Bologna.
- Kant I. (2006), *Critica del giudizio*, Laterza, Roma-Bari (ed. or. *Kritik der Urteilskraft*, Cassirer-Ausgabe, Göttingen, 1790).
- Koensler A. e Rossi A. (2012), *Comprendere il dissenso. Etnografia e antropologia dei movimenti sociali*, Morlacchi, Perugia.
- Leccardi C. (2009), *Sociologie del tempo. Soggetti e tempo nella società dell'accelerazione*, Laterza, Roma-Bari.
- Leccardi C., Rampazi M. e Gambardella M.G. (2011), *Sentirsi a casa. I giovani e la riconquista degli spazi-tempi della casa e della metropoli*, Utet, Novara.
- Magatti M. e Giaccardi C. (2015), *Generativi di tutto il mondo unitevi! Manifesto per la società dei liberi*, Feltrinelli, Milano.
- Mandich G. (a cura di) (2010), *Culture quotidiane. Addomesticare lo spazio e il tempo*, Carocci, Roma.
- Marshall (1976), *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino (ed. or. *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950).

- Melucci A. (1994), *Passaggio d'epoca. Il futuro è adesso*, Feltrinelli, Milano.
- Melucci A. (2000), *Diventare persone*, Gruppo Abele, Torino.
- Merusi F. (2003), *Il diritto 'sussidiario' dei domini collettivi*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1: 77-90.
- Morin E. (1999), *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Raffaello Cortina, Milano.
- Moro G. (2013), *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Carocci, Roma.
- Moro G. (2014), *Contro il non profit*, Laterza, Roma-Bari.
- Negt O. e Kluge A. (1979), *Sfera pubblica ed esperienza. Per un'analisi dell'organizzazione della sfera pubblica borghese e della sfera pubblica proletaria*, Mazzotta, Milano.
- Nussbaum M. e Sen A. (a cura di) (1993), *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford.
- Oldenburg R. (1989), *The Great Good Place: Cafés, Community Centers, Beauty Parlors, General Stores, Bars, Hangouts and How They Get You Through the Day*, Paragon House, New York.
- Paci M. (1990), *La sfida della cittadinanza sociale*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Pirni A. (2014), *Youth for What? New Generations and Social Change*, in «Società Mutamento Politica», vol. 5, n. 10, numero monografico.
- Privitera W. (2001), *Sfera pubblica e democratizzazione*, Laterza, Bari-Roma.
- Putman R. (1997), *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Raffini L. (2011), *Esperienze partecipative dentro e fuori le sedi istituzionali*, in Baglioni L.G. (a cura di), *Scegliere di partecipare. L'impegno dei giovani della provincia di Firenze nelle aree deliberative e nei partiti*, Firenze University Press, Firenze.
- Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.
- Sennett R. (2006), *Il declino dell'uomo pubblico*, Mondadori, Milano.
- Touraine A. (1997), *Critica della modernità*, il Mulino, Bologna.
- Touraine A. (2009), *Libertà, uguaglianza, diversità*, il Saggiatore, Milano.
- Touraine A. (2012), *La globalizzazione e la fine del sociale. Per comprendere il mondo contemporaneo*, il Saggiatore, Milano.
- Walther A., Stauber B. e Pohl A. (2013), *Support and Success in Youth Transitions: A Comparative Analysis on the Relation between Subjective and Systemic Factors*, in «Family Well-Being. Social Indicators Research Series», 49 (8): 225-241.

# La politica è vecchia e la cittadinanza è giovane?

## Riflessioni sul rapporto tra giovani e politica a partire da un'analisi delle rappresentazioni sociali della cittadinanza

*Daniela Trucco*

*The article explores the relationship between young people and politics, through the lenses of their social representations of citizenship. Young people seem to discourage political commitment and to promote a more informal and intermittent kind of commitment, justified on ethical arguments rather than belongingness. The article put in perspective the thesis of a young depoliticized citizenship and push forward the depoliticizing properties of the idea of citizenship. Grounded on the refusal of ascribed memberships and on the valorization of individual qualities and responsibilities, youth representations of citizenship contrast with their perceptions of politics 'as it is', sharply distinguished from politics 'as it should be'. Citizenship is shaped on the same features distinguishing ideal from actual politics but distinguishing also young from old generations.*

### Introduzione

L'analisi delle rappresentazioni sociali (Moscovici 1976) della cittadinanza può portare un contributo rilevante alla questione del rapporto tra le giovani generazioni e la sfera del politico. Rinunciando a fornire una definizione preliminare di cittadinanza, limitandosi a rilevare come essa sia connessa alle due dimensioni fondamentali dell'«appartenenza» e dell'«impegno» (Leca 1991), si può postulare che qualsiasi definizione, anche «vernacolare» (Clark 2009) o «eterodossa» (Millard 2005) della cittadinanza implichi un legame con la sfera del politico. Vale allora la pena 'prendere sul serio' tali definizioni, rinunciando a stabilire cosa 'sia' la cittadinanza per analizzare invece che cosa venga 'chiamato' cittadinanza (Isin 2009). Questo permetterebbe di indagare la dimensione culturale (Rosaldo 1994, Ong 1996) del legame politico, dal momento che le rappresentazioni sociali – intese come sistemi di significati dotati di una coerenza ed una organizzazione proprie, in funzione del posizionamento sociale delle persone e del loro contesto (Doise 1992) – costituiscono la struttura di base della cultura politica, formando la «grammatica dell'azione politica» (Céfaï 2001). I diversi modi che gli individui hanno di concepire la cittadinanza e se stessi come cittadini sono infatti suscettibili

di influenzare il loro effettivo accesso ai diritti, le motivazioni e i caratteri del loro impegno, le forme della loro partecipazione (Duchesne 1997a, 1997b).

L'analisi delle rappresentazioni sociali della cittadinanza tra i giovani permetterebbe inoltre di osservare i risultati, in un tempo dato, del processo di apprendimento, di socializzazione alla cittadinanza, mettendo in luce i principali modelli normativi e le «rappresentazioni egemoniche» (Benedicto e Morán 2007) della cittadinanza. In secondo luogo, permetterebbe di osservare l'emergere di significati concorrenti, di contestazioni, di negazioni e di proposte di rielaborazione di tali modelli, rendendo così visibili continuità e mutamenti nella definizione del legame politico.

Lo studio che presentiamo si interessa alle rappresentazioni 'ordinarie' di giovani italiani 'maggioritari'<sup>1</sup>, escludendo cioè dall'analisi tanto coloro che, iscritti ad un partito politico, si trovassero inseriti in uno specifico percorso di socializzazione politica, tanto coloro che, figli di cittadini stranieri, si trovasse per questo in una posizione particolare rispetto alla dimensione giuridica e statutaria della cittadinanza nazionale<sup>2</sup>. A partire da un materiale composto di quaranta interviste<sup>3</sup>, l'analisi si pone il duplice obiettivo di ricostruire l'in-

<sup>1</sup> Il concetto di 'ordinario' è qui utilizzato per distinguere attori, spazi o tempi specificatamente politici (Marie 2002) e si riferisce sia alle caratteristiche degli intervistati che a quelle del contesto dell'intervista. La nozione di 'maggioritari' introdotta da Colette Guillaumin nei suoi lavori sul razzismo (Guillaumin 1972), e ripresa in ricerche precedenti sulle rappresentazioni sociali dei giovani (Frisina 2008, Petrovicova *et al.* 2012, Bergamaschi 2013), è qui utilizzata nel senso di giovani nati da genitori italiani.

<sup>2</sup> Italia la letteratura sulle rappresentazioni sociali della cittadinanza tra i giovani è ad oggi sostanzialmente limitata alla sola «unità generazionale» (Mannheim 1974 [1928]) composta dai giovani di origine immigrata (Ciafaloni *et al.* 2008, Colombo *et al.* 2009), salvo rare e circoscritte eccezioni (Frisina 2008, Caldarozzi 2012). Per quanto riguarda i giovani italiani 'maggioritari' gli studi che si basano sul paradigma delle rappresentazioni sociali indagano piuttosto altri concetti legati alla sfera politica (Sensales 2005, Caniglia 2008).

<sup>3</sup> Nell'ambito del Progetto di Ricerca d'Ateneo *Nuove generazioni e politica: tra individualismo e democrazia* del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Genova sono stati intervistati, nel corso del 2013, sessanta giovani residenti a Genova, di entrambi i genitori italiani, con un'età compresa tra i diciotto e i 34 anni, suddivisi in tre sotto-campioni: studenti (iscritti alla facoltà di Scienze Politiche, non iscritti ad un partito né al Centro per l'Impiego); disoccupati (iscritti al Centro per l'Impiego di Genova, non iscritti ad alcun partito né ad alcun corso universitario); militanti (iscritti ad un partito, indipendentemente dalla loro situazione lavorativa). L'ultimo sotto-campione è escluso dalla presente analisi. Le interviste relative a giovani iscritti al Centro per l'Impiego sono contrassegnate dalla lettera I, quelle relative agli studenti con la lettera S; la numerazione segue l'ordine di realizzazione delle interviste. Si tratta di interviste semi-direttive. Lo schema di interrogazione comprendeva una sezione sulla percezione di sé e della propria generazione, ed una sezione sulle rappresentazioni della politica e della cittadinanza; inoltre, agli intervistati è stato chiesto di associare liberamente tre parole a quattro termini-stimolo: politica, (uomini) politici, partiti, cittadinanza.

sieme di significati che costituisce il contenuto della rappresentazione della cittadinanza, evidenziandone le modalità con cui questi significati sono selezionati, organizzati e articolati tra di loro<sup>4</sup>, e di individuare le linee di continuità, discontinuità e contrapposizione tra il campo rappresentazionale della cittadinanza e quello della politica<sup>5</sup>.

La letteratura internazionale sulle rappresentazioni della cittadinanza tra i giovani evidenzia come queste sarebbero poco legate alla partecipazione politica (Benedicto e Morán 2007) e maggiormente orientate alla sfera dei doveri piuttosto che verso quella dei diritti (Lister *et al.* 2003). Secondo questi studi, la de-politicizzazione dell'idea di cittadinanza tra i giovani sarebbe una conseguenza della loro socializzazione avvenuta in un periodo caratterizzato dal disincanto (Bontempi e Pocaterra 2007) e dalla disaffezione politica (Torcal e Montero 2006), ma anche il risultato dei modelli normativi di cittadinanza veicolati attraverso il discorso politico (Lister *et al.* 2003) e intellettuale (Benedicto e Morán 2007) e tramite i programmi di educazione alla cittadinanza (Frazer 2007). Non solo, questa distanza può nascere dalla necessità, da parte di una categoria di soggetti socialmente debole, di doversi piuttosto dedicare alla soluzione di problemi più immediati e stringenti scatenati da una congiuntura socio-economica particolarmente difficile (Baglioni 2009).

Al di là di eventuali aspetti specifici al contesto italiano<sup>6</sup>, lo studio che presentiamo, pur offrendo alcuni elementi di conferma a tali ipotesi, mostra un

<sup>4</sup> Il contenuto della rappresentazione è stato rintracciato a partire dalle risposte alle domande a basso grado di direttività *Che cos'è per te la cittadinanza?* e *Chi è secondo te il cittadino?* Queste hanno permesso di apprezzare il grado di familiarità o estraneità rispetto al termine, e di scorgere il primo livello di ancoraggio tematico. Si è così ricostruito il nucleo centrale delle rappresentazioni sulla cittadinanza, che è stato poi messo in relazione con altri parti dell'intervista, in particolare quella relativa ai valori (ancoraggio psico-sociale delle rappresentazioni, si veda Doise (1992) e quella relativa alla percezione di sé e della propria appartenenza generazionale. La letteratura sul tema non è stata usata come griglia di analisi preesistente ai testi delle interviste, ma come un elemento, utile a far emergere contenuto e struttura delle rappresentazioni sociali degli intervistati.

<sup>5</sup> Oltre ai dizionari di parole, lo schema d'intervista conteneva in particolare le domande: *Cosa pensi della politica?*, *Cosa ti piace/non ti piace della politica?* Altre domande erano rivolte ad approfondire attitudini e comportamenti politici degli intervistati: *Ti interessi di politica?*, *Pensi sia importante votare?*, *Cosa ti convincerebbe ad impegnarti in politica?*

<sup>6</sup> Due aspetti sono in particolare rilevanti. In primo luogo, il termine cittadinanza ha in italiano almeno tre significati distinti che sono a volte designati con termini diversi in altre lingue: l'insieme degli abitanti di una città o dei cittadini di un paese (la *citizenry* in inglese); lo status giuridico che lega un individuo ad un sistema politico-amministrativo di tipo stato-nazionale (la *nationalité* in francese) e infine il rapporto politico che lega un individuo ad un sistema politico-amministrativo di tipo democratico (la *citoyenneté* in francese) e la condizione di emancipazione che ne consegue. In tal senso, il termine cittadino ha in italiano almeno due opposti distinti:

rapporto complesso tra l'idea giovanile di cittadinanza e la politicizzazione. Tale complessità emerge in primo luogo dall'osservazione di alcuni indicatori classici della politicizzazione dei cittadini (Gaxie 1978) come l'interesse per la politica, la competenza politica o, ancora la partecipazione, elettorale (a). In secondo luogo, l'analisi delle rappresentazioni sociali permette di rilevare come sia il nucleo centrale dei significati attribuiti alla cittadinanza (b), sia i diversi modi di organizzarli all'interno di distinti modelli di cittadinanza (c) costruiscono un'idea della stessa meno *de-politicizzata* di quanto non attivamente *de-politicizzante* (d).

### *Un rapporto ambivalente con la politica*

La maggior parte degli intervistati afferma manifestare un certo interesse per la politica. Entrambi i gruppi di intervistati attribuiscono un alto valore alla conoscenza e all'informazione. Inoltre, se l'interesse per la politica può apparire scontato presso gli studenti di Scienze Politiche, all'interno del gruppo dei disoccupati viene descritto come una necessità, legata all'impatto che essa può avere sulla propria vita: in tal senso, la politica sarebbe lontana dall'essere «interessante, ma irrilevante» (van Deth 2000).

È una cosa che pesa a livello, non solo mio, proprio a livello sociale (I\_12);  
tenermi informato sulla politica nella mia situazione attuale è importante (I\_2).

I pochi intervistati di questo gruppo che dichiarano un basso livello di interesse per la politica, mal celano dietro questo scarso interesse un fragile sentimento di «competenza» e di «auto-abilitazione» a 'parlare di politica' (Gaxie 1978).

Mi informo ma non tantissimo perché innanzitutto è un argomento che non capisco molto [...] dovevo forse iniziare a studiarlo e ad informarmi con persone molto più adulte di me solo che sono circondata in casa mia da persone che non ne fanno molto [...] Io non riesco a leggere i giornali perché usano dei termini troppo difficili da capire, devo andare sempre lì col dizionario a dire: ma cosa vuol dire? Oppure su internet, dire: ma da dove è iniziata questa cosa? Allora mi sono un po' stufata » (I\_14).

straniero e suddito (Costa 2005, Zincone 2006). Il secondo luogo, il termine cittadinanza, diversamente dal francese *citoyenneté*, non ha avuto una posizione storicamente centrale nel discorso pubblico, nel quale è periodicamente emerso in riferimento soprattutto alla condizione giuridica degli emigrati o degli immigrati (Tintori 2009).



Inoltre, se la presente ricerca non fa eccezione nel rilevare come al termine ‘politica’ siano associati soprattutto attributi negativi – corrotta, sprecona, falsa, irresponsabile sono solo alcuni esempi – va però evidenziato come nelle parole degli intervistati emerga anche un’altra visione, decisamente positiva della politica. Nei dizionari di parole compaiono ad esempio anche termini come ideali, onestà, partecipazione, speranza. Alla politica viene generalmente riconosciuto un ruolo fondamentale,

La politica può cambiare le cose (I\_1). La politica è una cosa buona (I\_2). La politica è essenziale (I\_5). La politica è la buona amministrazione della società (I\_9).

Viene però tracciata una distinzione netta tra la politica ‘come dovrebbe essere’ e la politica ‘così com’è’ incarnata e personificata nel contesto italiano contemporaneo alle interviste.

[La politica riguarda] le questioni di interesse pubblico, quindi che riguardano tutti e la possibilità di cambiarle e migliorarle. Non mi piace il fatto che sia ormai diventata una professione, affarismo e una cosa sporca (S\_7); La politica, nel senso alto del termine, sarebbe quella di riuscire a unire comunque gli interessi collettivi in un programma concreto che riesca comunque ad aiutare i cittadini a vivere meglio. Sarebbe un’arte, a mio avviso, in termini aulici, sarebbe un’arte positiva, un’arte che riesca comunque ad incrementare l’unione tra la gente. In realtà però [...] ultimamente è solo una personalizzazione della politica e quindi la volontà appunto di perpetuare più che altro l’immagine di un leader (S\_16). La politica è uno strumento che dovrebbe aiutare, in qualche modo, il popolo. Cioè, uno strumento che lavora per il popolo. Ma non lo fa [perché] i politici pensano solo a se stessi, sembra che l’unica cosa che gli interessi sia il proprio portafoglio (I\_5).

Se l’atto elettorale è raramente evocato tra le prerogative del cittadino<sup>7</sup>, gode comunque di un forte valore normativo per gli intervistati: interrogati direttamente sul voto, tutti lo ritengono un comportamento imprescindibile. La percezione di un basso livello di competenza politica, interesse politico e fiducia nelle possibilità di incidere sulla realtà sociale attraverso il voto, non portano a considerare l’astensione come un’opzione praticabile. Neppure una

<sup>7</sup> In effetti, nel nostro campione, solo quattro intervistati – tutti appartenenti al gruppo degli studenti di Scienze Politiche, e ciò non stupisce – citano il voto tra i comportamenti del ‘buon cittadino’.

visione globalmente negativa e sfiduciata della politica sembra avere un impatto sulla partecipazione elettorale:

[...] quando votavo, era per dare il voto né all'uno né all'altro. Il meno peggio alla fine, però non è che mi rispecchiassi completamente in quello che votavo [...] ciononostante ho sempre votato. Sì, sempre andata così. Meglio votare che non votare (I\_9).

In tal senso, risulta difficile dire che il voto non si sia profondamente radicato nell'identità cittadina dei giovani intervistati, pur non essendo connesso al concetto di cittadinanza. Peraltro, il senso dato all'atto elettorale non è sempre 'politico' (Duchesne 1997b) come si evince da questi due stralci:

Essere un buon cittadino significa sicuramente andare a votare. Quello è un diritto che ci siamo conquistati e per il quale abbiamo combattuto e io non capisco assolutamente chi non va a votare. Piuttosto andare e annullare anche la scheda chi se ne frega, non bisogna decidere per forza, però andare è un dovere civico (S\_1); Essere un buon cittadino significa prender parte alle attività della società e alle decisioni che riguardano la propria città, ovvero andare a votare avendo idee chiare su chi votare e queste votazioni che effetto avranno sullo sviluppo della propria città (S\_9).

L'impegno politico, rappresentato come fortemente strutturato, continuativo e pressoché irreversibile, risulta di difficile assunzione. Difatti, la cosiddetta «moratoria psico-sociale» dei giovani (Erikson 1974) porterebbe ad una procrastinazione dell'adesione a gruppi, associazioni e partiti, non tanto delle scelte elettorali (Muxel 1991).

No, no, associazioni no... perché non... mi piacerebbe aiutare gli altri però... per i fatti miei, non con dei gruppi. Magari può essere egoistico però [...] far parte di associazioni o di gruppi richiede un certo impegno costante [...] ho già i miei problemi, soprattutto in questo momento [...] forse, magari, più in là col tempo (I\_14). Prima devo finire determinate cose tipo laurearmi e queste cose qua, cioè vengono prima di questo impegno qua, è brutto però è così (S\_12).

In secondo luogo, l'impegno politico richiederebbe un'elevata specializzazione ed alti livelli di competenza:

[...] penso che ci voglia un tipo di formazione che io non ho (I\_4). Se devo fare una cosa, devo farla bene (I\_17).

In terzo luogo, infine, l'impegno politico viene associato alla sfera dei partiti, descritta come l'ambito dei gruppi chiusi, delle 'cricche', orientate a conservare se stesse e i propri interessi. L'accesso a questi gruppi, secondo gli intervistati, è difficile e non avviene su base egualitaria né meritocratica. Questa rappresentazione si scontra con il principio, condiviso dagli intervistati e ben visibile nelle rappresentazioni della cittadinanza, per cui ciascun individuo debba essere valutato unicamente sulla base delle sue competenze e dei suoi risultati, e che favoritismi o discriminazioni non basati sul merito e il demerito siano intollerabili.

*Alla base dell'idea giovanile di cittadinanza: il rifiuto delle appartenenze ascritte*

Due aspetti principali sono trasversali alle diverse interviste e costituiscono il nucleo centrale delle rappresentazioni della cittadinanza. Un primo aspetto è il forte nesso tra il concetto di cittadinanza e i significati di esclusione e discriminazione, che emerge dalle prime reazioni alla consegna, comprese alcune reazioni non verbali e l'abbondanza di frasi negative che esprimono un disagio di fronte all'essere interrogati sulla cittadinanza. Alcuni intervistati – in particolare giovani iscritti al Centro per l'Impiego che cercano lavoro all'estero – sentono di dover come 'correggere' la parola cittadinanza aggiungendovi 'del mondo'.

Nelle rappresentazioni dei giovani la cittadinanza si presenta innanzitutto come una linea di confine che stabilisce un'inclusione e un'esclusione (Kratowil 1994), come un meccanismo istituzionale di chiusura (Brubaker 1995), se non una vera e propria forma di privilegio legale (Ferrajoli 1994). Un secondo aspetto generalizzato e trasversale alle rappresentazioni individuate è il rifiuto di un dispositivo di inclusione/esclusione dei cittadini che non sia basato sul comportamento dell'individuo, ma su caratteristiche che gli sono ascritte e su cui non ha possibilità di intervento.

La dissociazione tra la condizione di cittadinanza e le appartenenze ascritte all'individuo non sempre implica la dissociazione tra cittadinanza e nazionalità nei termini di una rappresentazione post-nazionale della cittadinanza (Soysal 1994). Slegare la cittadinanza dalla dimensione nazionale non appare una condizione né necessaria né sufficiente per rifiutare le appartenenze ascritte e il carattere potenzialmente escludente della cittadinanza. Da un lato, infatti, coloro che legano la cittadinanza alla nazione rappresentano questa particolare appartenenza come slegata dalle origini degli individui e fondata invece su una residenza stabile, sull'acquisizione della lingua e su un attaccamento sentimentale ai simboli della nazione:

[...] un extracomunitario che viene qua, lavora, ha un figlio, secondo me dopo che sa la lingua, vive nei miei stessi confini, è cittadino italiano. Per me chi viene qua – ma anche un italiano – se viene qua, brucia la bandiera, insulta lo Stato, non lo considero tanto cittadino. Sì, è cittadino, però se va solo contro, sotto sotto significa che non si sente di esserlo (I\_8).

Dall'altro, altri intervistati evidenziano la possibilità di escludere e discriminare anche al di là dei confini nazionali, e in particolare europei

Non esiste una cittadinanza europea, per me siamo tutti uguali (I\_14).

A questo rifiuto, corrisponde la centralità nei diversi modelli di rappresentazione tracciati, della dimensione comportamentale, performativa (Pykett *et al.* 2011) della cittadinanza. Ciò che rende il cittadino tale è innanzitutto il suo comportamento: in tal senso, nelle rappresentazioni dei giovani intervistati, *cittadino* e *buon cittadino* finiscono per coincidere. Questo significa inoltre una priorità data alla dimensione dei doveri e delle responsabilità su quella dei diritti: raramente questi vengono spontaneamente evocati dagli intervistati come costitutivi della cittadinanza, se non ponendo un rinnovato accento sui doveri e le responsabilità del cittadino. L'unica intervista in cui viene spontaneamente evidenziata l'importanza dei diritti mette in evidenza, per contrasto, come la rappresentazione egemonica (Benedicto e Morán 2004) della cittadinanza cui i giovani intervistati sono stati socializzati privilegia la dimensione dei doveri su quella dei diritti:

Il cittadino, sì certo, paga le tasse e tutte quelle cose lì, ma ha anche dei diritti eh! (I\_14).

Più che ad una debole socializzazione dei giovani alla sfera dei diritti, queste considerazioni porterebbero ad evidenziare la pregnanza di un principio di uguaglianza e non discriminazione come sfondo ad una concezione dei diritti di cittadinanza come possibile fonte di disuguaglianza. Questo contribuirebbe a spiegare la marginalizzazione dei diritti di cittadinanza all'interno delle sue rappresentazioni, a favore degli aspetti più performativi<sup>8</sup>: l'eventuale godimento di diritti di cittadinanza, se non può essere negato sulla base di condizioni discriminatorie, deve essere comunque 'meritato' dall'individuo tramite la sua condotta quotidiana.

<sup>8</sup> Il carattere performativo della cittadinanza emerge anche dal forte nesso posto tra questa e l'educazione, in particolar modo nei modelli, come si vedrà in seguito, della *conformità comportamentale* e della *rispettosa distanza*.

### *Quattro modi diversi e inconciliabili di intendere la cittadinanza*

Al di là di questi aspetti comuni, l'analisi ha permesso di delineare quattro distinti, e per certi versi inconciliabili, modelli di rappresentazioni<sup>9</sup> della cittadinanza: l'*appartenenza attiva*, la *rispettosa distanza*, la *conformità comportamentale* e la cittadinanza *meritocratica* o *onoraria*.

Il primo modello, quello dell'appartenenza attiva, rappresenta la cittadinanza come una forma particolare di appartenenza, descritta come 'essere parte' di un luogo. Il cittadino si distingue innanzitutto da colui che è di passaggio, dal turista: diversamente dalla persona in transito che utilizza spazi e servizi solo occasionalmente, senza conoscerli, il cittadino conosce il luogo in cui vive e ne conosce la 'realtà', è concretamente immerso nel luogo in cui vive, attraverso il suo lavoro, la sua famiglia, il suo tempo libero. La residenza stabile appare come una condizione necessaria ma non sufficiente alla cittadinanza. L'appartenenza diventa cittadinanza solo se l'*essere parte* di un luogo diventa *fare parte* di un luogo, dandosi da fare, contribuendo, attivandosi: le parole utilizzate per descrivere questo fare parte – costruire, fatica, impegno, lavoro – evocano immagini concrete, solide. L'appartenenza, infine, è una volontà, un'aspirazione: il cittadino 'vuole' fare qualcosa per il suo paese, desidera dare un contributo, aspira a migliorare il posto in cui vive. Solo per alcuni questa volontà si identifica con un sentimento:

Essere parte di una nazione significa partecipare a quello Stato in tutto e per tutto: lavorando, attivandosi, avendo a cuore quello Stato lì (I\_9). Chi non vuole bene al suo paese non è un cittadino, la nazionalità non c'entra (I\_1).

Il secondo modello, quello della rispettosa distanza, prende forma a partire dalla ricorrenza del termine 'rispetto' nelle parti di intervista relative alle condizioni di accesso alla cittadinanza e alle caratteristiche del buon cittadino: rispetto per gli altri, rispetto per le regole, e soprattutto

[...] rispetto per l'ambiente in cui si vive (S\_3).

La cittadinanza si configura innanzitutto come rapporto tra il singolo e lo spazio che condivide con gli altri, lo spazio pubblico urbano: le strade, le piazze, i muri ai lati delle strade, i mezzi di trasporto pubblico. In questo

<sup>9</sup> Il termine 'modello' è utilizzato soprattutto per evidenziare i caratteri di organizzazione e coesione interni a ciascuna 'rete' o 'mappa' dei significati che costituiscono le rappresentazioni sociali.

secondo modello non c'è un sentimento di 'amore', né di identificazione per il luogo in cui si vive, e neppure un particolare desiderio di contribuire ad un suo miglioramento :

per esempio, a me Genova non piace come città, però comunque [...] un minimo di civiltà in più: carta per terra, muri imbrattati [...] (I\_19).

Allo stesso modo, la cittadinanza non implica un legame particolare con gli altri, con i con-cittadini<sup>10</sup>. Questo modello si costruisce a partire da un sentimento di sfiducia sulle possibilità di entrare veramente a far parte di un luogo e di intrecciare relazioni profonde con gli altri. Ciò può essere compreso meglio se si osservano i contenuti espressi nelle sezioni di intervista dedicate ai valori, all'auto-percezione e alle relazioni con gli altri. Anche qui il termine *rispetto* è fortemente presente, viene indicato come valore centrale e irrinunciabile, ed utilizzato come metro su cui misurare le relazioni interpersonali; relazioni che sembrano impregnate di sfiducia e di pessimismo:

Mi fido (degli altri) però dormo con un occhio aperto e uno chiuso. Quindi, fidarsi è bene, non fidarsi è meglio (S\_1).

In tal senso si contrappone alla rappresentazione dell'appartenenza attiva: la cittadinanza indica allora quella sorta di distacco, di educata distanza che l'imposta condizione di convivenza richiede, assieme al rispetto di alcune regole 'minime' di urbanità.

Nel terzo tipo di modello, quello della conformità comportamentale, essere cittadino significa:

[...] integrarsi nella società in maniera adeguata, stare all'interno di uno schema (I\_1). Avere un certo comportamento, saper comportarsi secondo certe regole, saper inquadrarsi, rispettare le leggi di un paese e adattarsi alle esigenze e avere un comportamento, diciamo, normale (I\_10).

Essere cittadino significa adattarsi, assimilarsi, diventare simile al contesto, rinunciando a distinguersi, ad alzare la propria voce:

[il cittadino] non deve essere diverso, deve essere una persona normale, rispettare le regole che ci sono nel paese (S\_6). Non deve fare la voce fuori dal coro

<sup>10</sup> In tal senso, si tratta di una rappresentazione «non relazionale» della cittadinanza (Conover et al. 1991).

(I\_1). [Deve] rispettare le regole e cercare nel proprio piccolo di non creare impicci (I\_10).

Le parole associate al termine-stimolo cittadinanza – come normalità, umiltà, sana, regole – evocano uno stato di normalità salutare, armoniosa, senza distinzioni o differenziazioni che suonerebbero come stridenti, patologiche. Condizione per l'accesso alla cittadinanza è la conoscenza delle regole e la capacità di conformarsi ad esse: il cittadino astratto, avulso da un contesto definito nel tempo e nello spazio e da un sistema giuridico-istituzionale specifico e concreto, non esiste. Si diventa cittadini di e in un contesto normativo specifico, conformandosi non a dei principi universali né ai propri dettami etici ma bensì alle regole – o meglio, alle norme – del contesto in cui ci si trova.

Per il quarto modello, quello della cittadinanza meritocratica o onoraria, conformarsi ad ogni tipo di legge emessa dal sistema giuridico-istituzionale di appartenenza o adeguarsi acriticamente a norme e consuetudini culturali non sono atteggiamenti propri del cittadino. Il comportamento del cittadino non può essere determinato a priori, né può essere definito da un'autorità esterna: esso deve tendere a dei principi etici universali, ma non è possibile definire un livello minimo di competenze o di rispetto delle regole sufficiente a fare di qualcuno un cittadino. Inoltre, in questo modello i doveri del cittadino sono descritti in termini di 'responsabilità': nei confronti degli altri con-cittadini con i quali si condivide il bene pubblico, e nei confronti della collettività nel suo insieme, intesa come 'comunità', eventualmente come 'nazione'. Tale responsabilità è tanto grande da assumere i caratteri dell'onore e del disonore: un comportamento meritorio onora la collettività, un comportamento eticamente riprovevole la disonora.

In tal senso, questa rappresentazione elabora una sorta di 'cittadinanza onoraria' sul modello di quella che viene attribuita dalle città a persone che si sono distinte per meriti in determinati campi, rendendo così onore al loro luogo d'origine o d'adozione. Per analogia, anche la cittadinanza intesa come legame giuridico dell'individuo ad uno Stato-Nazione, dovrebbe essere attribuita secondo gli stessi criteri:

Io darei a tutti [gli immigrati] la cittadinanza, anzi! Andrebbe tolta a chi non se la merita, a chi infanga il nome del paese (I\_3).

*Cittadinanza: un altro nome per impegno impolitico e depoliticizzante dei giovani?*

Anche i diversi modelli di cittadinanza rilevati, così come il nucleo centrale delle rappresentazioni sociali trasversale al campione, sembrano scoraggiare

l'assunzione di un tale impegno. Ad esempio, per il modello della *conformità comportamentale*, è preciso dovere del buon cittadino non alzare la voce, evitare il più possibile di sollevare rivendicazioni. Viceversa, nell'impegno della *cittadinanza onoraria o meritocratica* – nella quale spetta al singolo e alla sua coscienza di cittadino valutare di volta in volta, mantenendo uno spirito critico ed autonomo, la posizione più corretta da tenere e l'eventuale azione da intraprendere – una delega di tale valutazione verso gruppi intermedi come i partiti non è accettabile.

Non solo il legame tra cittadinanza e politica, analizzato attraverso le rappresentazioni sociali, è lontano dall'andar da sé, ma le due sfere sono rappresentate come contrapposte, definite attraverso significati ed attributi opposti, e connotate in maniera positiva la prima, negativa la seconda. Tale contrapposizione si fa ancora più evidente quando le domande o le parole-stimolo portano non sui concetti astratti ma sulla personificazione delle due sfere. Se il politico è descritto come chiuso, arroccato, incompetente, tendenzialmente egoista e spesso disonesto, il cittadino al contrario è aperto al confronto e agli altri, informato, responsabile, consapevole e rispettoso dei propri obblighi.

Inoltre, tale contrapposizione si ritrova nella rappresentazione dell'appartenenza generazionale: molti termini che gli intervistati associano alla politica attuale sono gli stessi che attribuiscono alle vecchie generazioni o appartengono alle stesse aree semantiche – la chiusura, la conservazione dello *status quo*, la poca disponibilità ad imparare e a cambiare; per converso, le caratteristiche che costituiscono il nucleo centrale della rappresentazione della gioventù – tra cui il dinamismo, la disponibilità al cambiamento, l'apertura al confronto, l'apprendimento e l'attitudine al *problem solving* – sono le stesse che vengono attribuite alla politica ideale, e alla cittadinanza. Inoltre, termini utilizzati per descrivere la condizione giovanile – amicizia, intrattenimento, cambiamento, volontariato, speranza, viaggiare, partecipazione, attivismo, futuro – si ritrovano nei dizionari di parole associate al termine-stimolo cittadinanza. Allo stesso modo, valori che i giovani intervistati esprimono come fondamentali nelle loro vite e nelle loro relazioni – come l'onestà, l'uguaglianza, la competenza e il rispetto per gli altri – non trovano riscontro nelle rappresentazioni della politica, se non in termini negativi e di mancanza – disonestà, incompetenza, incapacità – e tornano invece presenti nelle rappresentazioni della cittadinanza, come attributi del buon cittadino. L'equazione che ne risulta sembrerebbe essere la seguente: la politica sta al parziale, al particolare, al partitico, a ciò che è vecchio, chiuso e non meritocratico, come la cittadinanza sta all'universale, all'individuale, al paritario, a ciò che è giovane, propenso al cambiamento, alla competenza e alla meritocrazia.

In effetti, un eventuale impegno politico futuro è condizionato dalla maggior parte degli intervistati ad una 'purificazione' da quelle stesse caratteristi-



che – la chiusura, la non-meritocrazia, l'assenza di etica – che la contrappongono alla cittadinanza.

Mi avvicinerebbe sapere che in politica non si entra soltanto se si è raccomandati (S\_1). [Se] venissero messi in piedi degli strumenti per valutare l'operato dei politici per capire se abbiano fatto bene o male (S\_4). [Mi convincerebbe ad impegnarmi] la sicurezza di non... di non dovermi ritrovare a contatto con episodi di corruzione, di malcostume (S\_5).

Si tratterebbe, cioè, di 'depolicizzare la politica':

Il problema [della politica] è che dovrebbe essere, ehm, come si dice... depolicizzata!? [...] Un termine che non so se si usi o meno, però... cosa vuol dire depolicizzato [...] che dovrebbero esserci persone più semplici [...] che facciano vedere realmente [...] cosa c'è realmente dietro ai processi, non che diano un risultato compiuto e finito che la gente prende e dà, dà come per ehm per assodato, non so come dire, come, come oggettivo: è successo questo perché l'ha detto il leader di un determinato partito e allora va bene [...] tutti i processi dovrebbero essere resi chiari [...] far vedere i risultati (S\_11).

L'idea di cittadinanza dei giovani, più che essere de-politicizzata appare «attivamente impolitica» (Beck 2000) o de-politicizzante, capace cioè di prendere le distanze dagli aspetti negativi della politica, mettendone però in risalto quelli positivi, e di incoraggiare un impegno in favore della collettività rappresentato come individuale, flessibile, e non fondato su appartenenze di gruppo. Questo potrebbe contribuire a spiegare l'aumento del ricorso al *citizenship talk* (Clark 2009) da parte di movimenti politici di diversa natura e il loro *appeal* sulle giovani generazioni.

### Riferimenti bibliografici

- Baglioni L.G. (2009), *Sociologia della cittadinanza*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Beck U. (2000), *Figli della libertà: contro il lamento sulla caduta dei valori*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», 1: 3-28.
- Benedicto J., Morán M.L. (2007), *Becoming a Citizen. Analysing the Social Representations of Citizenship among Young People*, in «European Societies», 9 (4): 601-22.
- Bontempi M. e Pocaterra R. (a cura di) (2007), *I figli del disincanto. Giovani e partecipazione politica in Europa*, Bruno Mondadori, Milano
- Caldarozzi A. (2012), *L'opinione degli italiani sull'immigrazione e i diritti di cittadinanza degli stranieri: i risultati di un'indagine campionaria*, in Giovannetti M. e Nicotra V. (a cura

- di), *Da residenti a cittadini. Il diritto di cittadinanza alla prova delle seconde generazioni*, Roma, Cittaalia-Anci, Roma.
- Caniglia E. (2008), *L'immaginario giovanile della democrazia*, in Pirni A., Monti Bragadin S., Bettin Lattes G. (a cura di), *Tra il palazzo e la strada. Gioventù e democrazia nella società europea*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Céfaï D. (2001), *Expérience, culture et politique*, in Céfaï D. (a cura di), *Cultures politiques*, PUF, Paris.
- Ciafaloni F., Borello F., de Martini M., Ghioni J., Ricucci R., Sansoé R. e Trucco D. (2008), *Gli adolescenti immigrati tra integrazione, differenziazione, contrapposizione. Rapporto di ricerca*, Compagnia di San Paolo e Città di Torino, Torino.
- Clark J. (2009), *Parler de citoyenneté : discours gouvernementaux et vernaculaires*, in «Anthropologie et Sociétés», 33 (2): 43-62.
- Colombo E., Marchetti C. e Domaneschi L. (2009), *Una nuova generazione di italiani. L'idea di cittadinanza tra i giovani figli di immigrati*, Franco Angeli, Milano.
- Conover P.J., Crewe I.M. e Searing D.D. (1991), *The Nature of Citizenship in the United States and Great Britain: Empirical Comments on Theoretical Themes*, in «The Journal of Politics», 53 (3): 800-832.
- Costa P. (2005), *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari.
- Doise W. (1992), *L'ancrage dans les études sur les représentations sociales*, in «Bulletin de psychologie», 45 (405): 189-195.
- Duchesne S. (1997a), *Citoyenneté à la française*, Presses de SciencesPo, Paris.
- Duchesne S. (1997b), *Comment appréhender la dimension symbolique du vote?*, in Mayer N. (a cura di), *Les modèles explicatifs du vote*, L'Harmattan, Paris.
- Erikson E.H. (1974), *Gioventù e crisi di identità*, Armando, Roma.
- Ferrajoli L. (1994), *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in Zolo D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenze, diritti, identità*, Laterza, Roma-Bari.
- Frazer E. (2007), *Depoliticizing Citizenship*, in «British Journal of Educational Studies», 55 (3): 249-263.
- Frisina A. (2008), *Vocabolario minimo sulla cittadinanza italiana. Una prospettiva generazionale*, Trickster, Padova.
- Gaxie D. (1978), *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Seuil, Paris.
- Guillaumin C. (1972), *L'idéologie raciste. Genèse et langage actuel*, Mouton, Paris.
- Hirschman A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge.
- Isin E.F. (2009), *Acts of citizenship: Citizenship in the Flux : the figure of the activist citizen*, in «Subjectivity», 29: 327-288.
- Kratochwil F. (1994), *Citizenship: On the Border of Order*, in «Alternatives: Global, Local, Political», 19 (4): 485-506.
- Leca J. (1991), *Individualisme et citoyenneté*, in Leca J. e Birnbaum P. (a cura di), *Sur l'individualisme*, Presses de SciencesPo, Paris.
- Lister R., Smith N., Middleton S. e Cox L. (2003), *Young People Talk about Citizenship: Empirical Perspectives on Theoretical and Political Debates*, in «Citizenship Studies», 7 (2): 235-53.
- Mannheim K. (1974), *Il problema delle generazioni*, in Mannheim K., *Sociologia della conoscenza*, Dedalo, Bari (ed. or. 1928).

- Marie J.-L. (2002), *Introduction*, in Marie J.-L., Dujardin P. e Balme R. (a cura di), *L'ordinaire. Mode d'accès et pertinence pour les sciences sociales et humaines*, L'Harmattan, Paris.
- Millard E. (2005), *De quelques mobilisations actuelles du concept de citoyenneté*, in Gonod P. e Dubois J.P. (a cura di), *Citoyenneté, souveraineté, société civile*, Dalloz, Paris.
- Moscovici S. (1976), *La psychanalyse: son image et son public*, PUF, Paris.
- Muxel A. (1991), *Le moratoire politique des années de jeunesse*, in Percheron A. e Remond R. (a cura di), *Age et politique*, Economica, Paris.
- Ong A. (1996), *Cultural Citizenship as Subject-Making*, in «Current Anthropology», 37 (5): 737-762.
- Petrovičová Z., Serek J., Porubanová M. e Macek P. (2012), *Citizenship as given or taken? Meanings and practices among majority and minority youth*, in «Human Affairs», 22 (3): 335-344.
- Pykett J., Schaefer A. e Saward M. (2010), *Framing the Good Citizen*, in «The British Journal of Politics and International Relations», 12: 523-538.
- Rosaldo R. (1994), *Cultural Citizenship in San Jose, California*, in «PoLAR Political and Legal Anthropology Review», 17 (2): 57-64.
- Sensales G. (2005), *Rappresentazioni della 'politica'. Ricerche in psicologia sociale della politica*, Franco Angeli, Milano.
- Soysal Y.N. (1994), *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago.
- Tintori G. (2009), *Nuovi italiani e italiani nel mondo. Il nodo della cittadinanza*, in «Storia d'Italia. Annali», 24: 743-764.
- Torcal M. e Montero J.R.N. (2006), *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions, and Politics*, Routledge, London-New York.
- van Deth J.W. (2000), *Interesting but irrelevant: Social capital and the saliency of politics in Western Europe*, in «European Journal of Political Research», 37 (2): 115-47.
- Zincone G. (2007) (a cura di), *Familismo legale : come (non) diventare italiani*, Laterza, Roma-Bari.



# Persone, contesti e istituzioni. Una riflessione sulla sociologia della cittadinanza con Tommaso Vitale

*a cura di Lorenzo Grifone Baglioni*



*Tommaso Vitale è professore associato di Sociologia, ricercatore al Centre d'Etudes Européennes (CEE) e direttore scientifico del master 'Governing the Large Metropolis' presso l'Ecole Urbaine de Sciences Po a Parigi. È stato visiting fellow, e oggi affiliated faculty, al 'Vincent and Elinor Ostrom Workshop in Political Theory and Policy Analysis' della Indiana University e alla University of Pretoria (Andrew W. Mellon Foundation Grant). Co-editor della rivista «Partecipazione e conflitto. The Open Journal of Sociopolitical Studies» e corrispondente per l'Italia della rivista di dibattito «Métropolitiques.eu». Ha fondato l'International Research Network UrbaRom e il relativo archivio on line e partecipa attivamente al programma di ricerca 'Cities are back in town' di Sciences Po e del Laboratory for Interdisciplinary Evaluation of Public Policies (LIEPP). Ha condotto ricerche sul rapporto fra conflitti e segregazione urbana, sulle élite urbane nei processi di governo della de-industrializzazione, sulle forme di lobbying e le capacità di influenza nel terzo settore. Da diversi anni, insieme a Nonna Mayer, Guy Michelat e Vincent Tiberj, cura la ricerca annuale su razzismo, antisemitismo e xenophobia in Francia (commissionata dalla C.NCDH), è inoltre membro del comitato scientifico presso il 'Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme' del governo francese.*

*Attualmente è impegnato su un ampio programma di ricerca inerente la sociologia dell'integrazione con particolare riferimento alle migrazioni di rom rumeni verso la Francia, l'Italia e la Spagna e in un programma di ricerca relativa al rapporto fra network, comportamento transnazionale e identità. Le dimensioni urbana e comparativa sono molto importanti nelle sue ricerche che, più nello specifico, si focalizzano sulle tensioni tra fattori endogeni ed esogeni del mutamento urbano, sui contesti strutturali di opportunità e sui meccanismi di diffusione e di legittimazione del razzismo.*

*Tra i suoi libri: Statactivism: State Restructuring, Financial Capitalism and Statistical Mobilizations (co-editor, 2014, «Partecipazione e conflitto», vol. 7, n. 2); De la Ville à la Métro-*

pole. Les défis de la gouvernance (co-editor, 2013); Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti (con Emanuele Polizzi e Cristina Tajani, 2013); Conflitti urbani nei percorsi di cittadinanza degli immigrati (co-editor, 2012, «Partecipazione e conflitto», vol. 5, n. 3); Paris, métropoles. Le défi de la gouvernance (co-editor, 2012, «La Gazette des Communes, des Départements, des Régions», dossier speciale); Épreuves d'État (co-editor, 2012, «Quaderni. Communication, technologies, pouvoir», n. 78); Roms migrants en ville: Pratiques et politiques (co-editor, 2011, «Géocarrefour», vol. 86, n. 1); La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia (co-editor, 2011, 2 voll.); Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto milanese (co-editor, 2011); Dalla proposta alla protesta, e ritorno. Conflitti locali e innovazione politica (co-editor, 2011); Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti (2009, ristampato on line nel 2010); Ai margini dello sviluppo urbano. Uno studio su Quarto Oggiaro (co-editor, 2009).

*La cittadinanza, insieme concetto e istituzione, trova posto nel vocabolario di molte scienze umane e sociali, e acquista un particolare rilievo all'interno della sociologia. È un concetto che si distingue per la sua polisemia, una multidimensionalità che va adeguatamente inquadrata, tanto che non è sempre un valore aggiunto per la chiarezza dell'analisi sociale. Personalmente, ritengo che le dimensioni principali della cittadinanza siano quelle attiva, identitaria, formale e materiale. La dimensione attiva enfatizza il significato partecipativo della cittadinanza, quella identitaria ne idealizza la qualità comunitaria, quella formale ne evidenzia il nesso istituzionale e, infine, quella materiale incarna la valenza 'sociologica' della cittadinanza.*

*Ancorché sintetica, questa rassegna pone in evidenza come la cittadinanza assolvà ad un amplissimo fascio di funzioni. Le sue dimensioni rinviano ciascuna a significati diversi del concetto, ma tutte evidenziano la connessione tra individuo e società, mostrando come il cittadino e lo stato siano gli attori del contratto su cui sono state edificate le moderne democrazie. Se la cittadinanza attiva e quella identitaria pongono in evidenza aspetti di tipo simbolico, la cittadinanza formale e quella materiale possiedono una valenza più squisitamente analitica. Non solo, la cittadinanza attiva è in sostanza sinonimo di partecipazione, come quella identitaria è sinonimo di appartenenza. Al contrario, la cittadinanza formale e quella materiale possiedono ciascuna un proprio preciso significato che ne giustifica un autonomo utilizzo con finalità euristiche. In estrema sintesi, la dimensione formale e quella materiale descrivono, rispettivamente, lo status e la capacità delle persone, due aspetti che conviene analizzare in parallelo, come se fossero le facce di una stessa medaglia. La sociologia della cittadinanza richiede quindi una particolare cautela per via della complessità del suo oggetto di studio che interseca persone, contesti e istituzioni.*

*La cittadinanza è stata la soluzione istituzionale del secolo scorso alle tensioni sociali. Non si è trattato di una novità, piuttosto di un'espansione dell'efficacia di un'istituzione secolare (millenaria se pensiamo alla cittadinanza delle poleis o a quella della Roma imperiale), un'espansione della cittadinanza in senso quantitativo (un maggior numero di persone accede allo status di cittadino) e qualitativo (un maggior numero di diritti e servizi*

*entra a far parte di questo stesso status). Io sono tra coloro che sostengono che la cittadinanza abbia funzionato abbastanza bene a questo scopo, almeno fintanto che il binomio Stato-nazione non è stato messo sottosopra dall'approfondirsi dei processi di globalizzazione e di individualizzazione. Oggi, qualcosa sembra essersi rotto nel meccanismo inclusivo della cittadinanza, un meccanismo fortemente centrato sulla capacità del welfare di fare di ogni uomo un gentleman – almeno così immaginava Thomas H. Marshall. Questa idea un po' romantica, e forse troppo ottimista, sembra corrispondere sempre meno alla realtà della situazione sociale. Perché?*

Il mio punto di vista non è troppo dissimile al tuo. Al contrario. Forse vi è solo una differenza di sfumature rispetto all'oggi. Non sono convinto che il meccanismo inclusivo della cittadinanza funzioni così male oggi. Certo, vi sono problemi, e questi problemi sono in parte riconducibili alla questione della capacità inclusiva della cittadinanza a frutto di un incremento vertiginoso, negli ultimi 25 anni, di persone che non hanno in Italia la cittadinanza formale, ovverosia la cittadinanza in senso stretto e costituzionale del termine. Se penso al tuo lavoro e al modo in cui tu concettualizzi sociologicamente la cittadinanza, come struttura composta di quattro dimensioni differenti, trovo in esso una risposta alla tua domanda e un limite di alcuni studi sul welfare. Gli studi che si sono concentrati sulla cittadinanza materiale hanno portato a risultati importantissimi, ma hanno sminuito il dialogo con il diritto costituzionale (nazionale ed europeo), con la sociologia della cultura e con la sociologia politica. Mascherandosi dietro l'idea di comodo che non si possa fare tutto hanno accettato dei confini disciplinari arbitrari. Di certo hanno avuto risultati importanti rispondendo a domande societarie legate all'integrazione e alla coesione della società a partire dai soli aspetti di cittadinanza materiale. Ovviamente, l'econometria della cittadinanza materiale e l'analisi sistematica dei suoi esiti differenziali e diseguali sulle persone è una questione fondamentale, di cui continuare a occuparsi. Ma anche una sociologia della configurazione delle diverse forme di cittadinanza è fondamentale, e probabilmente oggi se ne sente il bisogno con urgenza. Ti rispondo in tre punti.

Primo punto: esistono problemi interni all'organizzazione e alla regolazione del welfare. Sono punti interni alla capacità redistributiva e protettiva della cittadinanza materiale. Si pone certamente un problema enorme nella cittadinanza materiale relativo all'incapacità di proteggere e promuovere le nuove generazioni e affrontare i problemi di dipendenza di lungo periodo delle persone non autosufficienti. Cruciale, in questo senso, il lavoro di Migliavacca e Ranci sull'Italia. O di Nathalie Morel e Bruno Palier a livello europeo. Nel lavoro più sistematico che ho fatto in proposito, condotto empiricamente per diversi anni in collaborazione con militanti sindacali nell'area metropolitana di Milano insieme a Emanuele Polizzi e Cristina Tajani, abbiamo visto tutti i limiti, anche in un'area affluente come la metropoli milanese, della

cittadinanza materiale: limiti di finanziamento, di organizzazione, di regolazione, ma anche limiti di capacità programmatoria. Quella capacità istituzionale a cui gli studi di sociologia urbana mi hanno insegnato a dare molta importanza (oggi lavoro in un gruppo di ricerca che su questa sensibilità al funzionamento delle istituzioni scolastiche, di regolazione delle *utilities*, e di politica infrastrutturale ha fatto un cavallo di battaglia per il rinnovamento della sociologia urbana: *Cities are back in town*. Si pensi ai lavori di Marco Oberti e di Patrick Le Galès). Si tratta in altri termini di quello che nella sociologia politica dello stato, Michael Mann, il grande sociologo di UCLA, ha chiamato il «potere infrastrutturale dello stato». La capacità dello stato di infrastrutturare la società attraverso le politiche pubbliche, dotandola di una cittadinanza materiale. Cosa che non dipende solo dalle scelte di bilancio, ma anche dalla capacità di programmare e implementare politiche che infrastrutturano la società. Su questo punto, al di là di ciò che possiamo aver scoperto con Polizzi e Tajani a scala metropolitana, mi piace rimandare al lavoro importante di Francesca Artioli, e al suo dialogo recente su «Partecipazione e conflitto» con Sid Tarrow.

A mio parere però, non tutto si riduce alla costruzione politica e istituzionale della cittadinanza materiale, e vengo al secondo punto. Per prendere sul serio la tua domanda bisogna avere un approccio sociologico più ampio, senza temere di guardare nel medio lungo periodo all'articolazione di dimensioni strutturali differenti. Per dirlo con le tue categorie di analisi, il problema oggi non risiede *solo* nella crisi del welfare a fronte delle nuove tensioni intergenerazionali e del cambiamento dell'organizzazione del lavoro. Vi è qualcosa di estremamente importante che va ricercato nei rapporti fra la cittadinanza materiale e le altre dimensioni della cittadinanza. Amo moltissimo la sociologia e la capacità della ricerca empirica di affrontare sfide sempre più importanti. I nodi relativi al rapporto fra cittadinanza materiale e cittadinanza formale sono un campo importante di indagine soprattutto con riferimento agli immigrati, sebbene gli spunti più suggestivi (e tragici) nei miei lavori di ricerca sono venuti dal confronto con persone apolidi, e in particolare con giovani apolidi di terza generazione. Difficile per alcuni da credere, ma a Roma ho incontrato così tanti apolidi di terza generazione, che non ho più potuto lavorare da solo, e ho cercato un'alleanza con grandi esperti di diritto costituzionale e diritto comparato. Ho iniziato così a lavorare con Paolo Bonetti e Alessandro Simoni, e insieme abbiamo costruito i due tomi relativi alla condizione giuridica di rom e sinti in Italia. Non si trattava certo di guardare solo ai rom apolidi, ma di vedere la complessità delle questioni di cittadinanza oggi, senza dimenticare chi è apolide. E ovviamente, senza sminuire il problema di chi ha una cittadinanza formale in un altro paese, ma non è cittadino italiano, o non ha diritto di risiedere in Italia. Ebbene, è proprio



guardando ai problemi di molti rom rispetto alla cittadinanza formale che nel nostro percorso di ricerca e analisi (e addirittura di proposta legislativa, poi ripresa in un'iniziativa di legge popolare da parte della Fondazione Rom e Sinti insieme, e altre associazioni) ci siamo confrontati con i nessi fra cittadinanza identitaria innanzitutto (e la lunga storia del rapporto fra identità, appartenenza, territorio, lingua e nazione: non piccole cose, anzi... fanno tremare solo al pensiero di dover affrontare questi nessi). Nessi fra cittadinanza identitaria, appunto, e cittadinanza attiva, ivi compresa la partecipazione attiva e festosa di cittadini che mangiano l'abbacchio tutti insieme, che riscoprono le gioie della comunità e della socialità e sputano su dei bambini solo perché rom, rifiutandoli in nome di una maggioranza a loro grata. Li ho visti io con i miei occhi... dicevano «noi non picchiamo i bambini, non siamo mica violenti, solo che li vogliamo cacciare da qui, perché ci fanno schifo e hanno un destino certo come criminali». Studiare i fatti di Opera, la socialità festosa e razzista dei cittadini ordinari mobilitati contro sfollati etichettati rom, mi ha marcato profondamente. Tutto ciò in relazione ai problemi e alle complessità organizzative della redistribuzione di welfare tipica della cittadinanza materiale. Ma da Opera in avanti, per me il prisma da cui guardare ai problemi sociali non è più la cittadinanza materiale in sé, o il nesso liberale fra cittadinanza materiale e capacità (nel senso a te caro di Sen, Nussbaum e della filosofia della giustizia neo-smithiana). Non posso più fare a meno di pensare all'importanza di studiare la configurazione delle diverse dimensioni della cittadinanza e i problemi specifici della loro articolazione non certo finalizzata all'equilibrio e alla coesione (nemmeno nell'interesse dei dominanti, francamente). A mio parere il contributo che la sociologia può dare oggi risiede soprattutto nella riflessione sulle relazioni fra queste quattro forme di cittadinanza. Non si tratta di dire quale sia più importante, ma cosa succede nell'articolazione fra cittadinanza attiva, cittadinanza identitaria, cittadinanza formale e cittadinanza materiale. La sfida non è certo in termini filosofici, affrontabile come i filosofi hanno fatto con le tensioni fra redistribuzione e riconoscimento. Per me la sfida è metodologica, per capire come operationalizzare a fini di ricerca empirica le dinamiche di questa configurazione. Ed è epistemologica, in termini di politica della scienza. Sono impegnato a fare campagna a favore della macrosociologia, quantomeno invito i più giovani a prenderla sul serio, nelle sue versioni strutturaliste più avanzate. Visto che è sempre meno insegnata, e tutti storcono il naso quasi fosse un problema esotico di storia del pensiero e nulla più.

Il che mi conduce direttamente al terzo punto. Dal mio punto di vista la domanda rimanda al rapporto fra sociologia e macro-sociologia. Vorrei condurti sul mio terreno. Certo, il mio modo di vedere la crisi della cittadinanza è molto influenzato dalla sociologia urbana, che io trovo essere uno dei campi

più affascinanti di innovazione teorica in questo momento. Su questo tema ho dialogato di recente con un grande sociologo politico italiano, Loris Caruso, a partire dal suo saggio per l'«European Journal of Social Theory», e dal suo articolo sui conflitti territoriali apparso su «Sociologica». In realtà un dialogo a più voci... Ebbene, il punto per me è che oggi l'analisi delle chance di vita per gli individui non può più essere fatta solo in relazione ai temi e alle modalità organizzative della cittadinanza materiale. Questa analisi richiede di riferirsi alla configurazione (nel senso di Elias) delle diverse forme di cittadinanza di cui tu parli. Tengo a precisare che la premessa a questo ragionamento risiede nell'importante libro di Carlo Barone sulle diseguaglianze e nei commenti di Boltanski ai lavori di Piketty – Boltanski lo ha definito il più importante libro degli ultimi dieci anni per la sociologia. E questo modo di considerare la storia economica delle diseguaglianze come sociologia a parti intere a mio parere va preso in grandissima considerazione, soprattutto quando viene da un sociologo così attento alla cultura e al diritto come lui. Insomma: l'analisi delle *chances* individuali è il cuore della sociologia. Su questo si basano i nostri resoconti empirici di continuità e cambiamento. Il resto attiene al dominio della spiegazione, e alla mobilitazione di variabili, meccanismi e narrative per spiegare. Se quindi l'analisi delle *chances* individuali è il cuore della scienza sociologica, io credo che questa analisi non possa più essere ricondotta solo all'analisi delle dotazioni offerte dalla cittadinanza materiale, o al rapporto fra queste e il capitale sociale (reti e relazioni) degli individui. Mi sembra richieda un grado di realismo superiore, che provoca il ricercatore empirico a prendere in considerazione tutte le dimensioni della cittadinanza. Questo avviene nello spazio, in relazione a una precisa struttura produttiva, esterna all'individuo, in contesti mai riducibili all'esperienza in situazione. Ciò ci spinge a guardare ai contesti strutturati di opportunità. Questo ritorno allo strutturalismo, a ciò che la struttura offre all'individuo, è coraggioso. È coraggioso a fronte della forza e del potere simbolico degli approcci micro nelle scienze sociali (in particolare in economia e in sociologia): quell'idea dominante, rigida, naturalizzata, che si debba partire dal micro per spiegare la società. Se pensiamo, al contrario, ai lavori di Blau sulle aree metropolitane degli Stati Uniti, possiamo prendere le distanze da quell'assunto, non per sbarazzarcene, ma per usarlo se e quando si deve, senza condizionare tutta la ricerca possibile. L'epistemologia di Blau, per esempio, è proprio diversa. A lui interessa spiegare le *chances* individuali, e per questo il macro viene logicamente prima, perché struttura le opportunità che si offrono all'individuo. La sua è una teoria dell'azione, attenta a ciò che succede in una situazione, ma che non parte dalla logica della situazione per spiegare il tutto. Parte dal macro perché prima delle strategie, delle scelte, delle azioni e del comportamento degli individui vi è una struttura della popolazione, dei settori produttivi, della disponibilità di suolo, beni e servizi: in

breve delle opportunità presenti e strutturate nel contesto in cui l'individuo agisce. Scelte, azioni, preferenze, desideri, aspirazioni, innovazioni, intrecci, intrighi, generosità e strategie sono importanti, ma dentro contesti strutturati di opportunità. Guardare solo alle azioni avendo un linguaggio povero per la dimensione macro-strutturale è un limite troppo grave per la sociologia.

La riflessione sulla cittadinanza ha scontato questa subordinazione alla micro-sociologia, ovvero a una volontà di spiegare il macro a partire dal micro, tipico di tutte le scuole di Chicago (comprese quelle brutte e cattive dei *Chicago boys*). Vi è un lato oscuro della tradizione micro, che ci ha fatto perdere un po' il coraggio di stabilire un linguaggio ricco semanticamente, fine, preciso per la macrosociologia. A mio parere la riflessione sulla cittadinanza, nella sua configurazione societaria, attiene a un primato della macro-sociologia strutturale e al coraggio epistemologico di discutere seriamente i contesti strutturati di opportunità, ancor prima di correre a innamorarsi per l'azione e la sua creatività.

*Ritengo anch'io che svincolare la cittadinanza materiale da quella formale sia un errore. Tra le dimensioni di questo concetto sono senz'altro le più fruttuose a livello analitico e, già da sole, danno senso ad una sociologia della cittadinanza. Non solo, è bene osservare l'azione individuale all'interno del contesto sociale, e della città in particolare. Su questo sono pienamente d'accordo con te, tanto che ritengo che la sociologia, in sé, debba essere politica e urbana insieme. E la sociologia – permettimi di richiamare nuovamente Thomas H. Marshall – non deve vergognarsi del suo desiderio di essere utile, nel senso che una sociologia della cittadinanza può servire oggi all'Europa, alla comprensione delle società europee, ad uno spazio sociale così complesso fatto di livelli istituzionali diversi, di contesti culturali diversi, di persone diverse – cittadini (stanziali e mobili), semplici residenti, migranti, rifugiati...*

*Pensiamo perciò proprio al contesto europeo: se la cittadinanza nazionale ha/aveva il suo valore aggiunto nelle politiche di welfare, la cittadinanza europea lo trova nel principio di libera circolazione delle persone. In questi giorni, sotto la spinta delle migrazioni (economiche e forzate) dai paesi extraeuropei, all'ombra di nuovi muri e reticolati che dividono i paesi europei, il Trattato di Schengen sembra venir rimesso in discussione. Se così fosse, che sarà della cittadinanza europea (e forse della stessa Unione Europea)?*

La tua domanda è cruciale e urgente. È una delle domande fondamentali per la sociologia e per la scienza politica contemporanea. La libera circolazione dei cittadini europei, in altri termini la loro mobilità, è costitutiva della società europea. In questo non vi è libro migliore di quello di Ettore Recchi, pubblicato inizialmente dal Mulino – *Senza frontiere* – e poi rivisto e ampliato nell'edizione di Palgrave – *Mobile Europe*. È un libro importantissimo per la sociologia contemporanea perché mostra il rapporto fra un principio di regolazione e i suoi effetti sugli individui e sui gruppi sociali nel medio

periodo. A mio parere è uno dei grandi testi di riferimento della sociologia contemporanea.

Ne sottolineo solo due aspetti: il metodo e la base. Metodologia nel significato preciso che ci ha insegnato, a tutti, Marradi: la riflessione sistematica sui metodi e le tecniche della ricerca. Per scrivere un libro così occorrono anni di lavoro, costruire progetti collaborativi con colleghi in molti Paesi europei, costruire basi di dati inedite, verificare i limiti delle fonti esistenti per poter comparare. In altri termini, la questione della mobilità e dell'integrazione europea non è solo l'oggetto di riflessioni e di studio, ma è anche il metodo per lavorare sulle società europee – e non solo su quelle europee. Costa soldi, richiede investimenti personali, capacità di dialogo e di lavoro di gruppo. I cambiamenti sociali richiedono analisi comparative → la comparazione richiede dati adeguati e riflessioni sui limiti del loro uso → la metodologia comparativa richiede tanto lavoro collettivo: riunioni, bandi, serate passate a parlare insieme, migliaia di email, confronti sistematici sui dettagli. Il lavoro scientifico, soprattutto in sociologia, è sempre più un lavoro di gruppo, su progetti di medio-lungo periodo, che lascia poco spazio all'individualismo romantico, al ricercatore musone, chiuso, ripiegato sulle sue interviste e le 'sue' basi di dati. La frattura qualitativo/quantitativo ha pressoché perso di senso, se non fra qualche giovanissimo spaventato dalle ambizioni della ricerca scientifica, e che prova ad affermarsi usando paroloni per giustificare l'uso radicale di un'unica tecnica, sia essa qualitativa o quantitativa. Quello che mi sembra importante è che le domande politiche sull'Europa mostrano alla sociologia il percorso bello e intrigante della cooperazione scientifica e della capacità collettiva di adottare nuovi strumenti per 'misurare' fenomeni sfuggenti. Può sembrare banale, ma non lo è per niente. Lauree specialistiche e corsi di dottorato preparano in maniera adeguata a fare ricerca in questa prospettiva? Assumono fino in fondo ciò che la mobilità in Europa richiede ai sociologi? Formano al lavoro in gruppo, alla circolazione, alla ricerca non solo di interpretazioni, ma anche di tecniche per misurare e costruire dati?

In secondo luogo, *l'ubi consistam*, il punto di appoggio per costruire una riflessione sulla società europea e le sue strutture sociali. Credo che la forza del libro, e più in generale la forza di un genere di sociologia comparativa contemporanea, stia nell'articolazione fra processi politico-istituzionali e gli esiti sugli individui e i gruppi. Nel caso in questione gli effetti dell'introduzione di un principio di libera circolazione sulle traiettorie di integrazione all'Europa degli individui, e quindi sui loro valori, stili di vita, comportamenti, rischi, opportunità, e così via. Ancora una volta, può sembrare banale, ma non credo proprio lo sia. Io ho studiato all'università nel corso degli anni '90, in piena temperie post-moderna, quando una parte dei sociologi aveva adottato una sorta di etica radicale della processualità, tale per cui bisognerebbe studiare

solo il ‘come’ delle cose: i fantomatici processi sociali. Con risultati scarsissimi e deludenti, perché privi di un punto di appoggio. Oggi tendiamo a essere più equilibrati, con un ritorno più preciso ai classici della sociologia empirica comparativa. Innanzitutto si parte dai ‘fatti’, li si descrive, li si vede come esiti di processi sociali. Poi li si spiega in quanto esiti di processi sociali, il che richiede dettaglio e attenzione, ovviamente non si transige su questo. Ma i processi in questione sono visti e inquadrati a partire da un punto di appoggio ben preciso. Si parte dalla descrizione di fenomeni che si vuole spiegare, e li si concettualizza come esiti di processi antecedenti. Nuovamente scriverlo sembra banale, e quasi fare consenso, ma non è così. Personalmente trovo che su questo punto si siano giocati alcuni degli scontri di politica scientifica più importanti degli ultimi anni, certamente non solo in Italia. In effetti il punto ha la sua importanza anche in termini di etica pubblica della ricerca: pensiamo ad esempio alle questioni tragiche della mobilità degli individui. Ieri leggevo un articolo su una delle più prestigiose riviste internazionali di studi urbani; veniva tracciata a grandi linee la politica dell’Unione europea sulle migrazioni e l’esternalizzazione del controllo dei confini, per concludere che tutto cambia, tutto è ambivalente, gli stati ‘assemblano’ tecniche differenti, i migranti negoziano in continuazione significati e identità sui confini (*sic*), e i confini, in sé, sarebbero diventati ‘fluidi’, ‘dinamici’ e ‘riflessivi’. Ecco, a mio parere, questo è l’esito più negativo di aver perso di vista un *ubi consistam* weberiano legato agli effetti delle istituzioni sugli individui. Lunghi quindi da giochini filosofici di circolarità (individui-società-individui), facili da risolvere per appagare le proprie ansie logiche, ma assai poco fruttuosi sul piano della ricerca e delle sue euristiche. O meglio, che se applicati alla lettera portano a impasse. E in generale difesi da persone che scrivono, da soli, libri su libri, e non sulle ricerche empiriche a cui hanno partecipato.

Torniamo al nostro esempio: il controllo delle frontiere è una politica pubblica, e quindi ovviamente è suscettibile di adattamenti a fronte di cambiamenti nei flussi di migranti. Questo non implica lo scadere del linguaggio su formule vaghe, dietro cui non si rintraccia alcun significato per le persone che attendono fuori dai confini dell’Europa. Vallo a chiedere alle persone bloccate in Grecia, in Macedonia, in Turchia se i confini sono fluidi e riflessivi! Più in generale, la ricerca sociale ha preso delle terribili cantonate – o è caduta in grandi impasse quando si è dedicata solo a inseguire esteticamente la descrizione di questo o quel processo – senza una finalità precisa di comprensione o spiegazione di ciò che avviene agli individui. L’analisi delle forme della cittadinanza, le politiche sociali con i loro trasferimenti, beni e servizi, non sono rimasti immuni ai rischi di perdita di un *ubi consistam* sociologico. Il campo di analisi della cittadinanza attiva è anch’esso emblematico. Studiare l’organizzazione di un servizio solo in quanto tale, in quanto processo dell’organizzare,

o studiare la partecipazione a una politica (urbana, sociale, sanitaria, etc.) per comprendere la dinamica della partecipazione in sé: sono state strategie monche, che hanno cumulato poca conoscenza, che non ci hanno lasciato una sociologia che tiene nel tempo. Credo sia stato Costanzo Ranci a porre la questione, per primo, in Italia all'interno della sociologia della cittadinanza: va bene studiare i processi ma, studiando solo quelli, siamo sicuri di usare bene le nostre risorse e avere individuato le domande più urgenti? Concordo completamente con Costanzo Ranci: impariamo molto di più quando ci chiediamo che esiti hanno i processi di partecipazione alle politiche pubbliche. Che esiti hanno sui destinatari degli interventi, sui gruppi di interesse coinvolti nell'erogazione di risorse e nell'offerta di servizi, ma anche sui tempi di vita dei familiari e sulle loro responsabilità di cura. Impariamo assai di più sulla costruzione europea e anche sulla europeizzazione, nel senso di Radaelli, quando ci chiediamo che esito abbia sugli individui.

Se penso al lavoro comparativo importante che tu ed Ettore Recchi avete pubblicato proprio su «Società *Mutamento* Politica» nel 2013, trovo vi siano molti punti cruciali in comune nel nostro modo di intendere la sociologia dell'integrazione europea. Innanzitutto l'inquadramento su dinamiche macro e di lungo periodo. Sono ripetitivo e non mi stancherò mai di dirlo, ma non possiamo fare a meno di un po' di macrosociologia. Uno dei lavori che sto terminando adesso guarda alle misure di eccezione adottate dai Paesi europei occidentali contro la Bulgaria e la Romania fra il 2007 e il 2014 e ricorre a Rokkan per spiegare la competizione fra centri politici e i margini di azione agli stati membri in termini di regolazione del mercato del lavoro e di aggiustamento dei controlli amministrativi sulle abitazioni dei cittadini immigrati bulgari e rumeni. Rokkan, già presidente dell'International Sociological Association, è grande difensore di un'articolazione fra Parsons e Hirschmann. Non permette di spiegare tutto, ma dà respiro e aiuta a cogliere molti meccanismi macro. Evita ogni riduzionismo che postula che la sociologia possa fornire spiegazioni solo a partire da meccanismi micro (o nelle versioni più istituzionaliste micro e meso). Per uscire dal radicalismo degli approcci micro, secondo cui occorre *sempre* microfondare qualsiasi spiegazione sociologica, è sempre bene ricordare Blau: è assai più proficuo per una sociologia che vuole essere empirica e ambiziosa, partire dai macrofondamenti. Guardare al contesto strutturato di opportunità che pesano sull'azione, e in seguito guardare azione, interazione e relazioni sociali (distinguendo relazioni sociali, invisibili, e legate al potere in un campo, dalle interazioni visibili e osservabili).

Tutto questo per dire che trovo grande assonanza fra il mio modo di procedere e il vostro. Ad esempio, quando discutete la questione sociologica fondamentale, ovvero sia il rapporto fra stratificazione sociale e transnazionalismo in Europa, iniziate mostrando in termini macrosociologici come in Europa

vi sia stato un lungo periodo in cui i processi di modernizzazione si sono dati in assenza se non in contrasto ai processi di democratizzazione. Questo è un vero punto di partenza per le nostre riflessioni sulla posta in gioco di quanto sta accadendo oggi. Tu ed Ettore giustamente mostrate con grande precisione gli effetti positivi che la costruzione europea democratica, e in essa una regolazione basata sulla libera circolazione degli individui, ha avuto sugli individui, sulle forme di interazione e sui rapporti di classe. Importantissimi i vostri risultati sui legami transnazionali suddivisi per classe sociale. È in questo quadro che si pone la riflessione sul futuro dell'Europa. La libera circolazione ha creato forme di integrazione e legami importanti, ma differenti a seconda della classe sociale. Quelli che Sara Casella Colombeau chiama 'regimi di circolazione' (distinguendo fra un regime di circolazione dei lavoratori e un regime di circolazione degli individui) hanno avuto effetti importanti sulle identità e sulle opportunità di vita, di lavoro e di protezione. Al contempo, vi è stata poca riflessione e poca discussione pubblica su questi effetti positivi. Sono stati poco elaborati simbolicamente dai media e poco usati come risorse per legittimare l'Europa. O meglio; nella classe più agiata, di questi effetti positivi si è parlato. Importantissime a questo proposito le ricerche di Bruno Cousin e Sébastien Chauvin. Ma la libera circolazione è stata meno discussa e riconosciuta come opportunità nelle classi medie e nei ceti popolari. D'altronde, in democrazia conta ciò che è discusso e riconosciuto come imprescindibile, essendo le risorse potenziali non elaborate simbolicamente sempre suscettibili di degrado, o abbandono (e su questo la sociologia urbana comparativa ha dato un contributo importantissimo). L'Austria e l'Ungheria, con modalità assai differenti, sono due Paesi disponibili a rinunciare alla libera circolazione pur di avere meno immigrati medio-orientali. La Grecia è così tragicamente schiacciata dal cambiamento delle rotte migratorie e dall'arrivo di un numero di immigrati che non aveva mai conosciuto, da derubricare qualsiasi altro tema legato alla libera circolazione. Il preaccordo raggiunto il 2 febbraio fra David Cameron e Donald Tusk rivela tutte le asimmetrie di potere interne alla competizione fra Stati membri: il governo britannico potrà far attendere 4 anni i cittadini europei che sono andati a lavorare nel Regno Unito prima di garantire loro i diritti sociali che spettano ai lavoratori britannici; al contrario un cittadino britannico troverà garantiti pieni diritti sociali in qualsiasi altro stato membro dell'Unione europea, in coerenza con il principio di libera circolazione. Si è parlato di *emergency brake* o di *safeguard mechanism* da attivare *ad hoc* in momenti di fortissima pressione migratoria che potrebbero aumentare troppo la spesa sociale britannica.

Noto che questo tema, e insieme il dibattito, si ritrova non dissimile negli Stati Uniti, ricostruito di recente dai colleghi statunitensi in termini di dilemma fra immigrazione e welfare: due fattori in competizione per cui nel breve

periodo il ceto politico non sembra intravedere accomodamenti mutualmente vantaggiosi – si veda il recente articolo di Joakim Kulin, Maureen A. Eger e Mikael Hjerm, *Immigration or Welfare? The Progressive's Dilemma Revisited*, nella nuova rivista dell'American Sociological Association «Socius: Sociological Research for a Dynamic World». Molti commentatori temono ovviamente che l'introduzione di un regime di eccezione per il Regno Unito venga rapidamente richiesto anche da altri stati membri. In regime democratico la competizione fra partiti per governare conduce a selezionare le politiche in relazione anche alla portata simbolica delle decisioni, e alla loro capacità di attirare consenso elettorale, e sostegno da parte di gruppi organizzati di interesse. Questo quindi il mio punto: personalmente ritengo che si sia parlato troppo poco ai ceti medi e popolari dei vantaggi della libera circolazione. Ritengo che il merito del tuo lavoro, e di altri sociologi comparativi dell'integrazione europea, risieda nel fornire argomenti solidi, basati su dati robusti, per argomentare i vantaggi di una regolazione basata sulla libera circolazione.

Posso ora rispondere alla tua domanda, questa lunga premessa mi è parsa doverosa. Non credo che l'Unione Europea crollerà di fronte alla crisi migratoria. Crisi che ritengo aumenterà d'intensità nei prossimi mesi. Penso la crisi che viene porterà a ridefinire molte cose, ben al di là della sola strategia nei confronti dei rifugiati e dei richiedenti asilo, e forse anche alcune delle basi del Carta Sociale. La disproporzione di investimenti in accoglienza fra Francia e Germania è un fattore di conflitto potentissimo. Le tensioni fra Austria e Germania sono più intense che mai. Francia e Regno Unito (e certamente Hollande e Cameron) sono quasi ai minimi storici nei consensi e Calais è diventato un simbolo di scontro fra i due Paesi. Il *cleavage* fra paesi dell'Est e dell'Ovest è tornato di grande attualità. La Grecia è assai sola, e sotto enormi pressioni da parte dell'Unione Europea affinché controlli e schedi tutti gli immigrati che giungono nel suo territorio, in una situazione che non ha paragoni nella storia migratoria di quel paese: mai i flussi di immigrati sono stati così consistenti come nelle prime settimane del 2016. Ai confini, la Turchia gioca la sua capacità di accoglienza di rifugiati come arma di negoziazione con l'Europa, con la Nato e con tutti i paesi del Medio Oriente, sulla base di strategie non facili da prevedere. La regolazione della mobilità è complessivamente sotto pressione, con costi enormi sugli individui. In questo quadro la sociologia dello stato ci spinge a guardare a cosa succede ad altre scale. In particolare alle città che si trovano, diversamente dalle agenzie preposte alla sorveglianza dei confini, a gestire i processi di integrazione e coesione sociale, in una fase – ormai lunga – di austerità, ricentralizzazione e riduzione della capacità di scelta autonoma. Non solo: una fase in cui le città hanno meno capacità e opportunità strutturate di influenzare la politica nazionale ed europea su temi che le riguardano direttamente (la funzione di 'accesso' proposta da Page e



Goldsmith nel 1987, e così importante da esplorare per la sociologia, come mostrano i lavori di Patrick Le Galès e Desmond King, e in Italia di Silvia Bolgherini o di Tullia Gallanti o di Emanuele Polizzi e molti altri ancora). Le città fanno, e tanto, sulle questioni migratorie, in una fase in cui perdono di potere interno e di capacità di influenza esterna, complicando ulteriormente lo scenario democratico della crisi europea (come emerge bene nei lavori di sociologia urbana della crisi, di Simone Tosi in chiave di *political economy* urbana, o di Luca Alteri, Adriano Cirulli, Luca Raffini, Paolo De Nardis, Ernesto D'Albergo, Giulio Moini e altri in chiave di analisi dell'intreccio fra politica locale, movimenti e politiche pubbliche implementate).

Credo che quello che siamo chiamati a fare come sociologi sia investire ancor più nella direzione che avete intrapreso tu, Ettore e altri colleghi che fanno sistematicamente ricerca collettiva comparativa. La cittadinanza è sotto tensione in Europa non solo perché siamo in una congiuntura di guerra e di violenza che rende instabile l'Africa e il Medio Oriente, ma anche perché l'Europa è costituita su forme di regolazione che privilegiano proprio cittadinanza, integrazione e mobilità. Queste forme di regolazione non sono compiute, e ancora registriamo molte forme di violazione dei diritti in buona misura collegate all'incompletezza della cittadinanza europea e alle tensioni proprie dei regimi democratici. La specializzazione del sapere scientifico e i mezzi a disposizione della sociologia le attribuiscono oggi un ruolo fondamentale per misurare gli orientamenti valoriali dei gruppi e delle persone, e per spiegare sia le loro reazioni che le loro acquisizioni (o perdite) a fronte dell'integrazione europea. Un altro modo di dire la stessa cosa è che, personalmente, sono convinto che una (piccola) parte del futuro dell'Europa si giochi anche nella capacità dei sociologi di ammettere di non sapere, di mettersi a lavorare insieme su progetti ambiziosi, continuando a muoversi e collaborare. Molte cose non le sappiamo. Vorrei fare un esempio legato alle mie ricerche: ho appena terminato l'analisi di una survey che ho disegnato con Nonna Mayer, Guy Michelat e Vincent Tiberj su un campione rappresentativo di francesi nel gennaio 2016. Facciamo questa indagine ogni anno, per indagare atteggiamenti e attitudini verso immigrati e rifugiati, e più in generale razzismo, antisemitismo, islamofobia e romafobia. Ebbene, abbiamo scoperto che la tolleranza è aumentata in Francia rispetto a tutte le minoranze, in particolare nei confronti delle minoranze religiose mussulmane. Non lo avremmo immaginato dopo gli attentati di gennaio e novembre 2015.

Ci sono moltissime cose che dobbiamo *scoprire*, se vogliamo partecipare bene a una comprensione delle nostre società e alle sfide poste dalla regolazione europea della mobilità. A noi spetta contrastare l'idea che basti l'esperienza individuale per conoscere e interpretare. A noi spetta contrastare ogni forma di generalizzazione indebita basata su una semplice chiacchierata con

persone che appartengono alla nostra cerchia di simili (le maledette trappole dell'omofilia, in cui cascano tanti intellettuali provenienti dalla borghesia urbana). A noi prendere le distanze da impasse concettuali che non portano a robusti risultati di ricerca. A noi alimentare il dibattito sull'Europa e le sue prospettive di accoglienza e integrazione dando un primato all'analisi degli effetti dell'Europa sugli individui e sui gruppi. A noi non perderci ancora nelle circolarità, con inflessioni intimiste. A mio parere in questo oggi risiede la sfida che le pressioni migratorie pongono alla sociologia della cittadinanza in Europa: *comprendere il rapporto fra cittadini e democrazia* in Europa triangolando tre questioni weberiane: (a) la questione dell'agire di comunità, a livello territoriale, con (b) i problemi di selezione e di cooptazione dell'*élite* (a livello locale, nazionale, europeo), con (c) le sfide di *political economy* di oggi (sostanzialmente legate alla creazione di occupazione di qualità e integrazione progressiva degli immigrati). A naso, direi che questo oggi potrebbe aiutare a non perdere speranza nel 'sogno europeo'.

# *Max Weber Handbuch.*

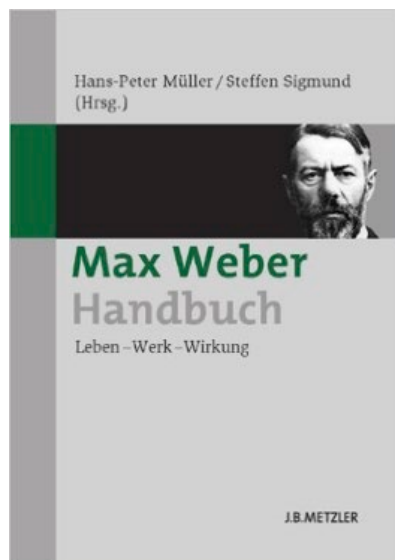
## Alcuni elementi di valutazione di un'impresa collettiva inedita: un saggio-recensione

*François Chazel*

Hans-Peter Müller (Università Humboldt, Berlino) e Steffen Sigmund (Direttore del Max Weber Institut presso l'Università di Heidelberg) sono riusciti a portare a buon fine un'impresa che la maggior parte degli specialisti tedeschi giudicava impossibile, vale a dire la redazione di un *Manuale* dedicato a Max Weber<sup>1</sup>. Per farlo hanno mobilitato ben 44 collaboratori, chiamati a redigere testi concisi nel quadro di rubriche differenziate ma complementari.

Bisogna intanto elogiare il risultato di questo enorme lavoro: l'insieme così costituito è veramente impressionante. Esso testimonia della vitalità delle scienze sociali tedesche nell'ambito della ricerca weberiana, dato che solo due dei partecipanti (Luigi Capogrossi Colognesi e Peter Ghosh), o tre (se si ricollega Hinnerk Bruhns soltanto alla Francia) sono di nazionalità straniera. Un'ulteriore prova di questa vitalità ci viene fornita dal fatto che H. P. Müller e S. Sigmund non si sono rivolti – con la sola eccezione di Johannes Weiss – ai membri del gruppo impegnato nella pubblicazione della *Max Weber Gesamtausgabe* (MWG).

Come illustrano i due curatori in una breve prefazione (*Vorwort*), l'opera si sud-



<sup>1</sup> Hans-Peter Müller/Steffen Sigmund (Hrsg.), *Max Weber Handbuch. Leben-Werk-Wirkung*, Stuttgart, J.B. Metzler, 2014.

divide in cinque parti riconducibili tuttavia a tre: la prima parte si presenta infatti come una *Introduzione* generale, mentre l'ultima raccoglie una serie di scritti annessi, come evidenziato dal titolo stesso (*Anhang*). Le tre parti centrali ruotano ciascuna intorno ad un tema ben preciso, cioè i concetti (II. *Begriffe*), le opere (III. *Werke und Werkgruppen*), presentate secondo un ordine ampiamente ispirato a quello della MWG, e infine il grado di attualità del pensiero weberiano, affrontato a partire da determinati temi sotto il titolo aperto di IV. *Diskussion*.

In un'opera del genere l'*Introduzione* riveste una preziosa funzione di orientamento, in quanto fornisce al lettore i necessari punti di riferimento, cioè un quadro generale di analisi. I due responsabili ne hanno ben compreso la portata, visto che si sono assunti insieme il compito di redigerla. Essi vi abbozzano una biografia ampia e puntuale, per quanto condensata in una trentina di pagine, trattando prima dell'uomo e poi dell'opera. Nel basarsi sulle ricerche biografiche più recenti, compresa quella di Kaube (2014) prossimamente tradotta in francese, mettono l'accento sull'«ambivalenza» della personalità di Weber diviso, per non dire lacerato, tra l'«ascesi» e la «passione»; allo stesso tempo si pongono in continuità con Jaspers che aveva visto in Weber «il *makroanthropos* del [suo] tempo», in quanto incarnava lo spirito dell'epoca. In un primo momento questa fascinazione per la personalità eminente di Weber ha senz'altro ostacolato il riconoscimento dovuto alla sua opera, che si è però progressivamente imposto a livello internazionale, con modalità specifiche secondo i paesi, e nella stessa Germania dove gli editori della MWG hanno giocato un ruolo centrale.

Nell'annunciare la scelta di una «logica sistematica» per il *Manuale*, che verrà messa in pratica nella terza parte con la suddivisione dell'opera weberiana in sei gruppi di lavori, Müller e Sigmund tendono, non senza ragione, a privilegiare una presentazione di carattere più «genealogica» nella loro *Introduzione*. Essi distinguono così tre grandi fasi nella produzione weberiana, cioè 1889-1898, 1904-1910, dopo la lunga interruzione dovuta a una crisi nervosa, e 1910-1920, secondo un taglio che deve evidentemente molto agli studi di Schluchter e alle correzioni ad essi apportate in alcuni punti. Nella loro presentazione gli autori hanno cercato, come essi stessi osservano, di attirare l'attenzione su aspetti dell'opera meno noti – in particolare ai sociologi –, soprattutto su *Agrarverhältnisse im Altertum*. Non è qui il caso di seguire nel dettaglio la loro presentazione; al contrario, non si può passare sotto silenzio il vero cavallo di battaglia, con cui si conclude questa *Introduzione* e che intende far emergere ciò che il caso di Weber ha di eccezionale e addirittura di «unico». Si può certo concordare con loro sul fatto che Weber non offre alcuna formulazione teorica pronta all'uso, ed è noto anche che egli non ci propone in alcun caso una «teoria della società». Ci sembra invece eccessivo concluderne che

«invano si cercherà in Weber una teoria». Nello stesso spirito, la sua insistenza sul carattere relativo dei concetti, sul loro ruolo fondamentale come strumenti, non l'ha mai dispensato dalla preoccupazione ambiziosa di definirli, come bastano a dimostrare il saggio «Su alcune categorie della sociologia comprendente» e il capitolo 1 di *Wirtschaft und Gesellschaft*, «*Soziologische Grundbegriffe*». Resta il fatto che con questa parte finale Müller e Sigmund aiutano il lettore a comprendere lo status della loro *Introduzione*: essa non si presenta come una semplice approccio al tema, bensì come imbarco (*Einstieg*, p. 2) per intraprendere un viaggio nell'immenso campo di ricerca aperto da Weber.

Questo viaggio prosegue, secondo un ordine logico, con una parte dedicata ai concetti. Essa comprende quarantuno voci alla cui redazione hanno partecipato trenta collaboratori. Se la maggior parte di loro è stata incaricata di un solo articolo, Müller si è invece assunto una parte importante del compito con ben sei articoli; oltre a lui sono state affidate ad alcuni accreditati studiosi di Weber due (Stefan Breuer, Andreas Anter) o tre rubriche (Gert Albert). Sono sufficienti i soli nomi a indicare che questa parte tratta ovviamente di concetti centrali di Weber sul piano teorico e epistemologico nonché di tematiche che egli affrontò in maniera originale, come per esempio il diritto o la città. È da sottolineare che vi si aggiungono però alcuni saggi di carattere più sintetico, in cui si procede a un incrocio di temi o a un trattamento congiunto di nozioni affini: è il caso soprattutto per *Arbeit und Beruf*, *Ideen und Interessen*, *Wertsphären und Lebensordnungen* da una parte, *Rationalität*, *Rationalisierung*, *Rationalismus* e *Wert(e)*, *Wertdiskussion*, *Wertkonflikt* dall'altra. Va però notato che, ad eccezione di «Sfere di valori e ordinamenti di vita», questi temi complessi sono stati esplorati dai responsabili stessi del *Handbuch*, e precisamente da Steffen Sigmund per quanto concerne «Idee e interessi» e da Hans-Peter Müller per quanto riguarda gli altri tre. L'importanza loro attribuita in questo modo meritava di essere insieme spiegata e giustificata; una breve introduzione al riguardo sarebbe stata utile. Quest'ultima avrebbe anche potuto fornire qualche chiarimento circa la modalità di selezione dei concetti, anche se sembra di capire che essa sia stata essenzialmente «pragmatica». In assenza di queste precisazioni formuleremo due ipotesi, del resto non esclusive, sulle intenzioni dei due curatori: può darsi che attraverso questa «strategia» delle esposizioni sintetiche i responsabili del *Handbuch* abbiano cercato di evidenziare l'interdipendenza, ossia l'*articolazione* dei concetti che la logica stessa di quella parte faceva in modo si presentasse come una mera successione. Inoltre essi sono stati senza dubbio anche guidati dall'intuizione che quei testi contengono una dimensione di *apertura* sui dibattiti contemporanei, affrontati nella quarta parte, *Diskussion*; in ogni caso la ripresa del tema *Arbeit und Beruf* (Lavoro e professione [vocazione]) in quest'ultima parte, sotto il titolo *Arbeit, Beruf und Arbeitskraft*, tende a confortare la nostra ipotesi.

I due curatori, e in particolare Hans-Peter Müller, hanno dunque tentato di imprimere il proprio marchio su questa parte dei «Concetti», ma il ricorso a tanti collaboratori chiamati ciascuno a fare la propria parte rendeva l'impresa pericolosa. Nel complesso il risultato appare comunque riuscito: non si può non essere colpiti dalla ricchezza dei temi, da un'informazione certa, dal rigore di molte analisi. Non mancano certo le dissonanze, ma in genere esse non danno luogo a vere e proprie contraddizioni; la trattazione non ha sempre – e non poteva avere – la stessa acutezza; vi sono lacune ma il più delle volte sono strettamente circoscritte. Se ne possono segnalare alcune, come noi ci accingiamo di fare, senza mettere in questione la qualità dell'insieme.

Per quanto riguarda la scelta dei concetti, essa comporta inevitabilmente una componente di soggettività o addirittura di arbitrarietà; conviene prenderne atto senza lasciarsi andare a sterili dibattiti. Certuni – anche noi – avrebbero senz'altro gradito che si tenesse conto delle forme storico-sociali del dominio; altri, dal canto loro, avrebbero forse desiderato che la dimensione epistemologica venisse trattata in modo ancora più elaborato, con la presa in considerazione dei concetti di *Chance* e di *Geltung* (validità). Ma gli autori del *Handbuch* non potevano ovviamente allungare in maniera smisurata l'elenco dei concetti da trattare per rispondere a tale pluralità di interessi. Vorremmo comunque rilevare due lacune a nostro avviso spiacevoli. Da un lato riteniamo che sarebbe stato d'obbligo riservare una voce alla triade centrale della sociologia delle religioni, cioè *Kirche* (chiesa), *Sekte* (setta) e *Hierokratie* (ierocrazia). Dall'altro lato, visto che il carisma è esplicitamente analizzato e si affronta a più riprese il tema della razionalità (moderna), manca il terzo termine che si oppone sia all'uno che all'altra, vale a dire la tradizione; una voce *Tradition*, comprendente il concetto derivato di tradizionalismo, avrebbe permesso di rimediare a questo squilibrio nella presentazione. A queste due voci essenziali aggiungerei forse una terza – senza dubbio meno fondamentale ma che illumina tutt'una parte del pensiero di Weber – che, nel riallacciarsi ai lavori di Breuer, svilupperebbe i «Tipi di democrazia».

Come abbiamo già osservato, il trattamento dei concetti non è omogeneo, ma non ne possiamo intraprendere qui un esame dettagliato. Ci limiteremo, a tale proposito, ad alcune osservazioni. Quella principale riguarda forse la modalità di esposizione adottata da Thomas Schwinn per il concetto fondamentale di *Ordnung* (ordine). Egli propone un insieme di considerazioni generali sul tema dell'ordinamento sociale, sul quale ha molto riflettuto, ma sfortunatamente non si dedica dapprima e prioritariamente alla presentazione *analitica* di tale concetto nel senso che riveste per Weber. È discutibile doversi rifare all'articolo di Treiber sul *Recht* per trovarne la definizione. Il brillante esercizio compiuto da Schwinn non soddisfa dunque le nostre aspettative.

Si può anche misurare quanto sia difficile essere esperti ugualmente competenti in tutte le dimensioni della concettualizzazione weberiana: così Andreas Anter, notevole specialista dello Stato e della sociologia politica, non dà prova della sua abituale disinvoltura nella sua breve esposizione sul disincanto (art. *Entzauberung und Säkularisation*). Si tocca qui un limite nella ripartizione dei compiti per questa parte.

Infine il lettore difficilmente sarà soddisfatto del rapido articolo *Politik* che mette l'accento essenzialmente sulle qualità fondamentali richieste, secondo Weber, all'uomo politico, senza inquadrarle all'interno della concezione generale de *la* politica sostenuta da Weber. Una maggiore attenzione agli *Scritti politici* avrebbe permesso di meglio evidenziare il significato e la portata della politica in Weber.

Concludiamo questa serie di osservazioni ponendo una domanda generale che vale per tutto l'*Handbuch* ma è di particolare rilevanza per la parte «Concetti»: quali dei lavori scritti *dopo* la morte di Weber andavano citati e caso mai presentati? A nostro avviso avrebbe dovuto prevalere una regola rigida a questo riguardo: è il rapporto *esplicito* con le analisi weberiane che costituisce, in effetti, il criterio decisivo. Questa regola non è però stata sempre rispettata, e ciò può portare i lettori, in particolare gli studenti messi di fronte al *Manuale*, a conclusioni errate circa la specifica *ricezione* dei concetti weberiani in certi ambiti. È per esempio inappropriato dedicare a Bachrach e Baratz, o a Lukes, lunghe considerazioni, come fa David Strecker nell'articolo *Macht und Herrschaft*, mentre quegli autori non citano Weber nemmeno una volta nelle loro analisi del potere. Si stabilisce così una continuità fuorviante tra Weber e i loro lavori, laddove si sarebbe trattato di esaminare la trasmissione – sia attraverso la ripresa, sia attraverso la discussione critica – della concezione weberiana del potere. Fortunatamente alcuni autori sono stati più avveduti: così Stephan Paetz si attiene alla regola proposta quando ricorda giustamente il ruolo giocato da Renate Mayntz nel dibattito intorno a «l'idealtipo della burocrazia».

Non ci spingeremmo dunque fino al punto di dire che si è pienamente soddisfatti del *Handbuch*, soprattutto della sua seconda parte, come fa il recensore del *Tagesspiegel*. Ciò nondimeno l'impressione dominante che si prova scorrendo questi articoli, per quanto diversi nella loro stesura, è quella di un vivo interesse accompagnato dal senso di arricchimento. Ognuno, in funzione della propria curiosità e delle proprie esigenze, può trovare molti stimoli per la comprensione dei concetti, la loro fecondità euristica e le loro interrelazioni: e ciò a tutti i livelli di competenza, dagli studenti che si impegnano nello studio di Weber fino ai «buoni» conoscitori dell'opera.

La stessa constatazione vale per la terza parte, dedicata «alle opere e ai gruppi di opere» (III. *Werke und Werkgruppen*). Per alcuni potrà essere l'occa-

sione di scoprire l'opera weberiana, per altri di approfondirne la conoscenza, e per altri ancora di completarla e di perfezionarla. Inoltre, tenendo conto dell'eccezionale ampiezza del campo di ricerche weberiane, offre i più diversi motivi di interesse. Con una mole di quasi 200 pagine (p. 157- 347) questa parte si presenta ancora più imponente rispetto alla parte precedente. Occorre trovare un principio di organizzazione per un insieme così vasto. Müller e Sigmund hanno optato per una suddivisione dell'opera in sei gruppi di lavori, come segnalato più sopra, e di cui resta da precisare la natura. Vengono dunque trattati i seguenti temi:

A. *Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Antike und des Mittelalters* (Storia sociale e economica dell'Antichità e del Medioevo)

B. *Sozial-, Politik- und Wirtschaftsverfassung Deutschlands und Europas* (Organizzazione sociale, politica e economica in Germania e in Europa)

C. *Wissenschaftslehre* (Teoria della scienza)

D. *Religionssoziologische Werke* (Studi di sociologia delle religioni)

E. *Wirtschaft und Gesellschaft. Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte* (Economia e società. L'economia, gli ordinamenti e i poteri sociali, e infine

F. *Weitere Schriften* (Altri scritti) che propone un raggruppamento artificiale del saggio sulla musica con la corrispondenza.

A questa impresa imponente, volta a rendere conto dell'opera di Weber nella molteplicità dei suoi aspetti, hanno collaborato ventiquattro autori, tra i quali si annoverano i due responsabili del volume. Ancora una volta H. P. Müller si è rivelato il più attivo con tre contributi (come anche Hinnerk Bruhns), mentre S. Sigmund ha redatto un solo testo ma, come vedremo, il suo argomento (il saggio sulla musica) riveste un'importanza particolare. Nel complesso i contributi sono piuttosto lunghi e rientrano più nella tipologia dell'articolo che in quella della voce. Vista la sovrabbondanza della materia, ci dobbiamo limitare ad offrirne una panoramica, cercando di evidenziare ed eventualmente discutere i principi ai quali si è ispirata questa presentazione a voci multiple dell'opera weberiana.

Il compito del lettore sarebbe stato facilitato se i due responsabili avessero premesso anche a questa parte una breve introduzione con l'intento, soprattutto, di definire le loro priorità. Queste osservazioni introduttive avrebbero al contempo consentito di giustificare la loro scelta in qualche punto specifico o di fornire, all'occorrenza, ulteriori chiarimenti. La decisione, per esempio, di collocare il commento del saggio su «L'oggettività...» alla fine della sezione dedicata alla «Teoria della scienza» avrebbe richiesto per lo meno qualche spiegazione: la riflessione epistemologica di Weber non si è fermata a questo testo, per quanto resti centrale, e la sola sostituzione – linguistica – di «idealtipo» con «tipo puro» costituisce già un accenno. Sarebbe stato utile, inoltre,



segnalare gli elementi di continuità (o di discontinuità) nell'attribuzione delle rubriche. Si noterà in particolare che soli tre autori, cioè Bruhns per *Stadt* (città), Stachura per *Gemeinschaft(en)* (comunità) e Treiber per *Recht* (diritto), si sono occupati sia del concetto che dell'opera corrispondente. Forse si ha qui la spiegazione di un piccolo enigma: se Treiber, specialista eminente, non dedica al concetto che una presentazione globale, è probabilmente dovuto al fatto che ne parla più approfonditamente nella sua analisi dell'opera *Recht*, che introduce non solo l'opposizione fondamentale tra razionalità formale (*formal*) e razionalità materiale (*material*) ma anche la distinzione complementare *formell* (procedurale)/*materiell* (sostanziale) sulla quale, con Quensel, Treiber [«Rechtstheorie», 33 (2002), 91ss.; «Materiali per una storia della cultura giuridica», 3 (2002), 97ss.] attira l'attenzione. I casi in cui i concetti e le opere che li espongono sono trattati da autori differenti avrebbero, dal canto loro, potuto dar luogo a osservazioni significative: così Gert Albert (art. *Erklären und Verstehen, Idealtyp* nella seconda parte) da un lato, e dall'altro Johannes Weiss (*Verstehende Soziologie und Werturteilsfreiheit* [1908-1920] nella terza, ci offrono due quadri diversi dell'epistemologia weberiana.

Veniamo ora ad un esame delle priorità, almeno come noi le abbiamo percepite. In questa terza parte si ritrova la preoccupazione, già presente nell'*Introduzione*, di rendere giustizia agli aspetti dell'opera che tendono ad essere sottovalutati, vista la specificità del loro oggetto, oppure trascurati per il loro presunto status marginale. Essi trovano tutto il loro spazio nel *Handbuch* dove sono trattati in maniera approfondita. In tal modo il lettore impara molto leggendo i quattro articoli lunghi e sostanziali che costituiscono la prima sezione (*Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Antike und des Mittelalters*). I due riconosciuti specialisti dell'Antichità che sono Luigi Capogrossi Colognesi e Hinnerk Bruhns lo aiuteranno a misurare la portata sia di *Die römische Agrargeschichte* che di *Agrarverhältnisse im Altertum*. E a coloro che si sorprendono per la lunghezza dell'esposizione dedicata ad un semplice articolo – *Die sozialen Gründe des Untergangs der antiken Kultur* (Le cause sociali del declino del mondo antico) – Richard Utz risponde nel migliore dei modi, mostrando lo sforzo di Weber nel pensare la concatenazione delle causalità; si comprende così il fascino che questo testo ha potuto esercitare come ipotesi di un *modello* della società antica. L'interesse di questo insieme di lavori è dunque ben messo in luce nel *Handbuch*. L'unico limite concerne l'organizzazione globale della terza parte: non si riesce infatti a valutare in quale misura Weber abbia conservato qualcosa di questi lavori nei suoi successivi interessi e interrogativi; vale forse la pena ricordare che egli riprende in *La città* un tema evocato alla fine de *I rapporti agrari nell'antichità* (*Agrarverhältnisse im Altertum*), cioè il contrasto tra l'artigiano della città medievale e il cittadino(-soldato) della città antica.

Non è soltanto ai lavori di carattere specificamente storico appartenenti a una prima fase della carriera di Weber che Müller e Sigmund hanno rivolto piena attenzione. Attraverso una minuziosa esposizione Harald Bluhm mette in rilievo, per esempio, la ricchezza delle analisi di Weber relative alla Rivoluzione russa del 1905: l'autore di queste righe, che ha cercato di farle conoscere a un pubblico francofono, non può evidentemente che rallegrarsene. In generale sembra che questi scritti godano di una nuova attenzione dopo un periodo durante il quale si tendeva, concentrandosi sul giudizio frettoloso formulato da Weber sulla Rivoluzione del febbraio 1917 in un settimanale, a screditare l'insieme delle sue pubblicazioni sulla Russia. Per restare all'ambito dei testi politici, va sottolineata anche la qualità della presentazione degli scritti corrispondenti agli anni cruciali della prima guerra mondiale e degli inizi della ricostruzione della Germania, ossia ai volumi I/15 e I/16 della MWG.

Tuttavia, sarebbe affrettato concluderne che, al di là del meritevole sforzo di proporre una visione panoramica dell'opera senza lasciare nell'ombra alcuno dei suoi aspetti, H. P. Müller e S. Sigmund non abbiano cercato di mettere in rilievo qualche dimensione secondo loro cruciale. Si sono infatti adoperati in questa direzione, come si può a nostro avviso dedurre a partire dai loro contributi specifici relativi a questa parte.

In tale senso la decisione di Müller di presentare *Wissenschaft als Beruf* non si spiega soltanto con il dovere, in quanto *senior scholar*, di occuparsi di un tema che sta a cuore ad ogni «studioso di scienze sociali». Egli propone infatti di leggere la celebre conferenza alla luce della logica di analisi messa in opera nella *Zwischenbetrachtung* (Intermezzo): la professione (vocazione) dello studioso va considerata in termini di ordinamento di vita e di una propria sfera di valori. Müller, facendosi carico di entrambi i testi, ci invita a prendere coscienza del legame profondo che li unisce e che rinvia a un'idea-chiave di Weber. Per quest'ultimo la cultura non può essere pensata come *sistema*; essa si esprime attraverso sfere di valori distinte o antagoniste che hanno ciascuna i propri principi e la propria logica. Su questa base si capisce, anche se Müller non tira esplicitamente questa conclusione, perché Weber tende ad opporre a una visione unitaria della società la *pluralità* degli ordinamenti di vita.

Vi è ancora un altro aspetto nell'approccio di Weber che i due responsabili hanno cercato di sottolineare. I due articoli di Müller e Sigmund dedicati rispettivamente alla *Premessa* (*Vorbemerkung*) degli studi di *Sociologia delle religioni* e alla *Sociologia della musica* sono complementari e devono dunque essere letti insieme. Da una parte, Weber abbozza nella *Premessa* un programma di ricerca incentrato sul processo di *razionalizzazione*, specifico dell'Occidente e da lui considerato nella molteplicità dei suoi aspetti: se il capitalismo (razionale) è senza dubbio, per riprendere la formulazione di Weber, «il potere che pesa

di più sul destino della nostra vita moderna», esso è comunque solo una componente, per quanto centrale, della razionalizzazione occidentale. Dall'altra parte, il saggio sulla musica ha in qualche maniera il valore di una controprova, nella misura in cui Weber vi «analizza il processo di razionalizzazione in un ambito del tutto inatteso». In ogni caso l'argomentazione di questo saggio mira fondamentalmente a stabilire il carattere razionale della musica armonica, anche se, nel dettaglio, la ricchezza delle considerazioni particolari può qualche volta coprirla.

Gli autori hanno infine avuto l'eccellente idea di inserire un contributo sulla corrispondenza. Dato che la parte pubblicata di quest'ultima comprende non meno di sei volumi (da II/5 a II/10) all'interno della MWG, il compito era particolarmente arduo, ma Hubert Treiber riesce a darne una visione d'insieme senza sacrificare ciò che costituisce l'originalità di ogni volume. La parte dedicata alla presentazione dei singoli lavori si conclude così con uno sguardo retrospettivo sull'uomo e sul percorso intellettuale, che si rifa direttamente all'*Introduzione* generale. Inoltre, attraverso questa lente particolare, si accede alle attività istituzionali di Weber come co-editore de *l'Archiv* o curatore del *Grundriss der Sozialökonomik* (in origine *Handbuch der politischen Ökonomie*), o al suo ruolo nella fondazione della Società tedesca di sociologia (*DGS*): queste attività testimoniano dello status insieme originale e paradossale che per lungo tempo è stato suo: quello di «outsider ben integrato» (*etablierter Außenseiter*).

Dal momento che l'appendice costituisce piuttosto un supplemento di informazioni, il libro si conclude con una quarta parte riguardante l'esame dei grandi temi weberiani dal punto di vista della loro risonanza attuale e della loro eventuale fecondità analitica. Questi temi sono stati accuratamente scelti dai responsabili del *Handbuch*: si tratta della modernità occidentale, della burocrazia, dello Stato, del dominio, della religione, del capitalismo, del diritto, della borghesia, del lavoro e infine di una dimensione originale, sulla quale Wilhelm Hennis ha attirato l'attenzione, *Max Weber als Erzieher* (Max Weber come educatore). Con grande saggezza, Müller e Sigmund si sono a questo punto ritirati, per lasciare a questa parte la sua dimensione di apertura, affidando i vari temi in essa trattati a 11 specialisti (2 per la burocrazia), tra cui 4 nuovi collaboratori. Sia detto, en passant, che due riconosciuti esperti di Weber, cioè Andreas Anter e Hubert Treiber, hanno collaborato a tutte e tre le parti centrali del libro.

Quest'ultima parte, di una cinquantina di pagine, non poteva andare al di là di una esplorazione delle potenzialità che Weber offre allo studioso contemporaneo; in questo senso e entro questi limiti essa propone al lettore dei percorsi da approfondire, ma forse anche da riformulare e da discutere. Ci limitiamo a constatare che, purtroppo, la presentazione molto precisa, fornita da Frank Meier e Uwe Schimank, del dibattito intorno al «modello» della

burocrazia a livello delle organizzazioni non sia stata seguita da una discussione altrettanto approfondita della burocrazia a livello della società globale. L'articolo di Wolfgang Fach che procede per allusioni a Weber, a volte persino inesatte, moltiplicando le considerazioni generali, non assolve la sua funzione in tal senso. Un lettore attento ci farà forse notare che Meier e Schimank tentano un primo approccio a questo riguardo; sfortunatamente si attengono però, come molti altri autori, ai rischi denunciati da Weber con toni catastrofisti, senza analizzare da vicino i *freni* ed i *contrappesi* al potere della burocrazia, da questi suggeriti e difesi.

Per ritornare a un piano più generale, ci pare che diverse piste sono state tracciate in questa parte al fine di analizzare l'attualità, nel senso più ampio, di Weber. La prima via – la più classica – consiste nel domandarsi se la «diagnosi» di Weber è ancora «pertinente» per le forme attuali di un grande fenomeno come, per esempio, il capitalismo (articolo di Johannes Berger). Vi sono tuttavia dei ricorsi a Weber che, per quanto possano apparire modesti a prima vista, hanno una portata insospettata: così Hubert Treiber mostra come il concetto complesso di *Anstalt*, con il suo fondamento giuridico, ha potuto essere applicato alla costruzione europea, e ci ricorda che Rainer Lepsius, uno dei responsabili dell'accurata edizione della MWG, ha formulato, questo esempio alla mano, un «programma di politica istituzionale» che s'iscrive nel solco di Weber. Sembra dunque che si possa attingere in maniera differenziata alla quantità di concetti elaborati da Weber, a condizione di adottare la prospettiva globale dell'azione e dell'ordine. Ciò significa che l'opera di Weber offre molteplici punti di *riferimento* al sociologo – o allo storico – contemporaneo: quel che conta è la sua fecondità euristica, che essa conduca ad approfondire o a riformulare i problemi da lui sollevati. La pretesa, invece, di sviluppare il programma di ricerca di Weber avanzata da certuni (tra cui qui in particolare Thomas Schwinn) ci sembra votata al fallimento, non foss'altro che per il carattere inclassificabile, cioè «unico» della sua opera, sul quale hanno insistito Hans-Peter Müller e Steffen Sigmund nella loro *Introduzione*. Non si può racchiudere lo sfaccettato progetto weberiano in questa o quella ricostruzione, elaborata o brillante che sia.

L'appendice fornisce le informazioni che ci si aspetta, innanzitutto una solida bibliografia. Tuttavia ci si può chiedere se non sarebbe stato meglio collocare all'inizio o alla fine dell'*Introduzione* generale la tavola cronologica (*Zeit-tafel*) che illustra la vita e la carriera di Weber. Per parte nostra, limitandoci alle ricerche tedesche, avremmo anche segnalato nella bibliografia i lavori di Derlien sulla burocrazia – citati solo indirettamente con un rinvio in nota alla *Festschrift* in suo onore – e quelli dello storico delle scienze Michael Heidelberger, che sostiene un'interpretazione «deviante» della concezione weberiana dell'idealtipo e della spiegazione.

Per concludere, non possiamo che consigliare ad un vasto pubblico questa opera sostanziale. Per chi sta soltanto scoprendo Weber sarà certo un avvicinamento impegnativo, ma facilitato dall'*Introduzione* generale. A chi ha di Weber una visione stereotipata, questo libro permetterà di aggiornare la propria comprensione della sua opera e di misurarne l'eccezionale ricchezza. A coloro, infine, che si sono direttamente occupati di Weber, esso offrirà solidi riferimenti e magari nuove vie da esplorare. In ogni caso questo imponente lavoro merita insieme stima e rispetto.

Una versione di questo saggio è stata pubblicata nel 2015 ne *L'Année sociologique* [n.65, pp.83-93]. Società *Mutamento* Politica, in via eccezionale e con la gentile autorizzazione de L'Année, ne propone una traduzione in lingua italiana con l'intento di incentivare una più vasta conoscenza del *Max Weber Handbuch* da parte del pubblico specialistico.



# Glossando: Max Weber, *Discours de guerre et d'après-guerre*, Textes réunis et présentés par Hinnerk Bruhns, Éditions EHESS, Paris, 2015

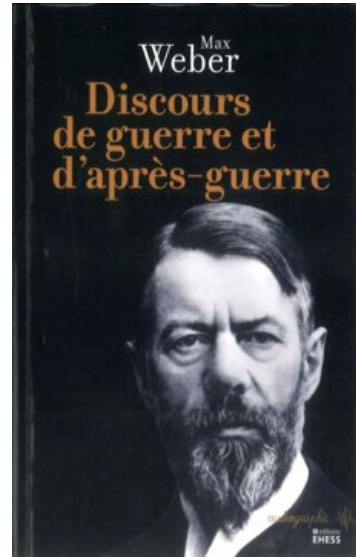
Gianfranco Bettin Lattes

«Max Weber non diventò un uomo di Stato in posizione direttiva; si limitò a scrivere di politica. Ma pur non essendo arrivato al punto di agire, visse tenendosi sempre pronto. Il suo pensiero era la realtà di un uomo politico in ogni sua fibra, era una politica volontà di agire al servizio del momento storico».

(Karl Jaspers, 1932)

Questo prezioso libretto raccoglie tre discorsi ed un articolo di giornale che testimoniano l'impegno politico di Max Weber tra l'estate del 1916, cioè nel mezzo della tragedia bellica, e la primavera del 1919, quando per la Germania si pone il grande problema del dopoguerra e della sua identità come potenza statale nella cornice europea del tempo. Più precisamente, tradotti in lingua francese sotto la supervisione di Hinnerk Bruhns<sup>1</sup> che li

<sup>1</sup> Bruhns si è dedicato in modo costante ad una riflessione critica sulla sociologia economica, la sociologia politica ed i concetti sociologici fondamentali di Max Weber. Merita ricordare, in particolare in questa sede, il saggio *Max Weber et la politique. Retour sur l'ouvrage de Wolfgang J. Mommsen*, in a cura di H. Bruhns e P. Duran, *Max Weber et la politique*, Paris, LGDJ, 2009, pp.31-46. Ma anche, la sua preziosa collaborazione con *SMP: Max Weber: ville et capitalisme* in «Società Mutamento Politica», vol. 5, N. 9, 2014, p. 123-141. Una bibliografia aggiornata degli scritti di Bruhns si può trovare in Hinnerk Bruhns.CRH.ehess.fr.



ha anche ampiamente commentati, vengono presentati: a) il discorso pronunciato da Weber a Norimberga il 1° agosto del 1916, *Alle soglie del terzo anno di guerra*; b) il discorso pronunciato a Monaco il 22 ottobre 1916, *La situazione della Germania nella politica mondiale*; c) l'articolo pubblicato sulla *Frankfurter Zeitung*, n° 43 del 17 gennaio 1919 dedicato a *La colpa dello scoppio della guerra*; ed, infine, d) il discorso pronunciato all'università di Heidelberg il 1° marzo 1919 su *L'appartenenza economica della Saar alla Germania*<sup>2</sup>. Dato che siamo nella sede di una rivista italiana di sociologia, per il lettore italiano può essere utile ricordare che le poche raccolte dedicate agli scritti politici di Weber sono ormai datate, oltretutto variamente selettive, ma pure di sempre utile consultazione. Si possono citare: *Scritti Politici* (con un saggio introduttivo di Antonino Bruno), Niccolò Giannotta editore, Catania, 1970; *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, a cura di Francesco Fusillo, Laterza editore, Roma-Bari, 1982 [una prima traduzione italiana di questi articoli, a cura di Enrico Ruta, fu pubblicata nel 1919 dalla stessa casa editrice su iniziativa di Benedetto Croce che desiderava innestare nella cultura politica italiana del tempo, tramite l'analisi weberiana del parlamentarismo, la severa critica che lo stesso Weber rivolgeva alla concezione burocratica della politica imperante nella Germania del suo tempo]; *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania ed altri scritti politici*, a cura di Luigi Marino, con un'Introduzione di Wolfgang J. Mommsen, Giulio Einaudi editore, Torino, 1982. Va segnalato che questo volume include un'Appendice con la traduzione italiana del primo discorso di Weber che Bruhns ci propone ed a cui faccio spesso riferimento con le citazioni che si potranno incontrare *infra* (cfr. *Alle soglie del terzo anno di guerra* alle pp. 276-286). Si deve tuttavia ricordare che lo stesso Discorso tenuto per il Comitato nazionale tedesco secondo la versione del *Fränkischer Kurier*, incluse le varianti delle altre versioni, è tradotto nella fondamentale opera di Wolfgang J. Mommsen, *Max Weber e la politica tedesca 1890-1920* (ed. or. 1959, seconda ed. 1974) il Mulino, Bologna, 1993, all'Appendice prima pp. 663-686. Infine, va citata la raccolta *Scritti politici* (con introduzione di Angelo Bolaffi), Donzelli editore, Roma, 1998, che è la prima raccolta tradotta in italiano condotta sulla base dell'edizione critica tedesca dell'opera omnia di Max We-

<sup>2</sup> La fonte originaria dei quattro testi, ripubblicati, si trova per a) e per b) in Max Weber, *Zur Politik im Weltkrieg. Schriften und Reden, 1914-1918*, a cura di Wolfgang J. Mommsen in collaborazione con Gangolf Hübinger, *Max Weber- Gesamtausgabe*, vol. I /15, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1988 rispettivamente alle pp. 656-688 e pp. 692-698. L'articolo sulla 'questione della colpa' si trova, invece, in Max Weber, *Zur Neuordnung Deutschlands. Schriften und Reden, 1918-1920*, a cura di Wolfgang J. Mommsen in collaborazione con Wolfgang Schwentker, *Max Weber- Gesamtausgabe*, vol. I /16, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1988 alle pp. 179-190. Nello stesso volume, ma alle pp. 236-242, si trova la riflessione weberiana sulla questione della Saar.



ber<sup>3</sup>. Usciamo ora da questa parentesi bibliografica domestica e torniamo al libro che abbiamo scelto per le *Note critiche* di SMP.

Per quali motivi le Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales hanno deciso di pubblicare ne « La collection *audiographic* » questi interventi del Weber politico? Ciò che interessa principalmente in questa sede è da un lato la ricostruzione delle posizioni politiche di Weber sulla contingenza storica specifica nell'intento di decifrare meglio un autore dalla personalità complessa e, dall'altro lato, vedere se questi testi forniscono degli elementi interessanti per conoscere meglio la sociologia politica weberiana. Tuttavia, probabilmente si aggiunge un'altra ragione che rimane ad un livello latente. Non è da escludere che la pubblicazione dei testi weberiani sia dovuta anche all'esigenza di rispondere ad un principio di simmetria di posizioni critiche nell'ambito di un dibattito – a distanza – tra intellettuali tedeschi e francesi dell'epoca. Nel 2015, infatti, troviamo pubblicato nella stessa collana un testo che Émile Durkheim aveva pubblicato nel 1915, *L'Allemagne au-dessus de tout. La mentalité allemande et la guerre*<sup>4</sup>. Potere confrontare questo punto di vista con lo stato d'animo e la prospettiva analitica di un analista del calibro di Weber – da sociologo a sociologo – rappresenta indubbiamente un'operazione culturale di tutto rispetto, oltre a fornirci dei materiali preziosi per chi si dedica allo studio della Prima Guerra Mondiale.

L'accuratissima *Présentation* scritta da Bruhns (pp. 9-68) è un saggio di raro spessore critico che ci fa da guida sicura, data la competenza di alto profilo dell'autore, lungo un itinerario weberiano poco esplorato<sup>5</sup>. Particolarmente apprezzabile è la contestualizzazione dello status di Weber come personaggio pubblico, compiuta da Bruhns tramite un insieme di notizie di non agevole reperimento e che qui non è possibile riportare nella loro articolazione certosina, evidenziata dal curatore. Nel 1916 Weber ha 52 anni, ed è un economista di fama con una forte influenza nella Verein für Sozialpolitik e nell'ambito della Deutsche Gesellschaft für Soziologie, alla cui fondazione aveva contribuito in modo determinante nel 1910. Weber è però sconosciuto al grande pubblico perché la sua rinomanza come oratore brillante e combattivo è rimasta fino a quel

<sup>3</sup> A proposito della progettazione e dello sviluppo della realizzazione della *Max Weber Gesamtausgabe* ormai riferimento imprescindibile, si veda a cura di Mirko Alagna e Annamaria Vassalle, *Max Weber oggi. Dal laboratorio della Gesamtausgabe alla sua ricezione mondiale. Intervista a Edith Hanke* in «Società Mutamento Politica», vol. 5, n. 9, pp. 293-302, fascicolo speciale: *1864-2014 Max Weber: a Contemporary Sociologist*.

<sup>4</sup> E. Durkheim/B. Karsenti, *L'Allemagne au-dessus de tout. Commentaire à vive voix*, Éditions EHESS, Paris, 2015.

<sup>5</sup> Tutte le informazioni complementari alle analisi e ai testi di Weber sono ricavati dalla *Max Weber-Gesamtausgabe* (MWG I/15 e MWG I/16).

momento confinata alle istituzioni accademiche. Sarà solo a partire dal 1917, grazie a degli articoli pubblicati con regolarità, soprattutto sulla *Frankfurter Zeitung*<sup>6</sup>, che il suo uditorio si amplierà fuori dalle mura dell'università. Il discorso di Norimberga viene pronunciato a braccio sulla base di alcune note scritte su un foglio purtroppo smarrito, dunque questo discorso viene ricostruito sulla base di resoconti stenografici dei giornali locali e del riassunto conservato negli archivi della cancelleria del Reich. Bruhns pubblica la traduzione in francese del resoconto apparso sul *Fränkischer Kurier*, n° 391 del 2 agosto 1916. Quali i temi toccati da Weber? L'esperienza dei primi due anni di guerra ha lasciato tre insegnamenti. Il primo: in genere si pensa che gli interessi economici siano la motivazione fondamentale del conflitto. Invece, a parte il caso dell'Inghilterra, le cause economiche non sono state determinanti. Weber afferma con forza che «Chi tra di noi avesse un simile scopo bellico, non sarebbe affatto un tedesco; il nostro scopo bellico è l'esistenza tedesca, non il profitto». Il secondo insegnamento gli permette di tessere l'elogio del capitalismo germanico. Viene demolito il luogo comune che «l'industria renderebbe il popolo effeminato ed incapace di fare la guerra». È esattamente l'opposto: grazie allo sviluppo industriale e alla diffusione dell'istruzione che l'accompagna consentendo la formazione di un «esercito civilizzato... in grado di capire e di eseguire un ordine... largamente superiore al barbaro russo» sarà possibile per i tedeschi vincere la guerra. Sarà ancora grazie alle capacità della borghesia, purtroppo ancora formata «da troppo pochi grandi imprenditori» che si potranno affrontare, anche a beneficio della classe lavoratrice, i problemi del dopoguerra. Il terzo insegnamento è squisitamente di natura sociologica. La guerra ha dimostrato l'importanza della nozione di nazione (intesa questa come comunità linguistica e culturale) a fronte della nozione di Stato. Weber è convinto che «lo Stato è la cosa suprema ed ultima del mondo... ed è sulla terra la suprema organizzazione di potere». Ma questa categoria cruciale per l'organizzazione collettiva va riequilibrata con l'idea di nazione; la guerra va considerata come un processo di accelerazione imprescindibile di formazione della nazione. Di seguito Weber affronta il problema della riconfigurazione dei confini della Germania. Una questione che si articola su tre direzioni riguardanti l'Alsazia-Lorena, il Belgio e la Polonia. Il punto di vista, espresso con la consueta chiarezza da Weber, appare interessante perché dà concretezza alla sua nota impostazione nazionalista, che qui si veste di un netto realismo. La questione dell'Alsazia-Lorena ha solo due soluzioni possibili: «o erigere l'Alsazia-Lorena a Stato federato o annetterla ad un grande Stato tedesco». Quanto al Belgio, Weber sembra prendere le distanze dalle istanze annessionistiche che

<sup>6</sup> Della quale Weber fu membro della redazione, a partire dalla metà di novembre del 1918, ma come libero collaboratore.

miravano a farne uno Stato satellite del Reich. Egli si preoccupa solo che la guerra raggiunga lo scopo fondamentale di garantire un'effettiva neutralità del Belgio che, all'epoca, lui invece critica piuttosto aspramente per la sua ambiguità. L'ostilità di Weber verso le strategie annessionistiche che condurrebbero verso una grande Germania si manifesta ancora per quanto riguarda la questione polacca. La promessa di autonomia che il Cancelliere ha fatto ai polacchi non tedeschi va mantenuta. Tuttavia «un popolo di 15 milioni di persone non è in grado di proteggerci da 150 milioni di russi, e da questo fatto deve essere tratta la conseguenza militare. Sarebbe folle voler imporre il germanesimo a questi polacchi, ma deve esserci data la garanzia che i barbari russi non verranno più nella Prussia Orientale». E qui spunta una prospettiva transnazionale rilevante per le sue implicazioni e che viene comunque disegnata, non c'è dubbio, in un *frame* politico che presuppone, ed esplicitamente prescrive come pre-requisito, un ordine geo-politico di matrice tedesca. «Quanto noi possiamo offrire alla Polonia dipende dalla grande questione se esiste una *Mitteleuropa*, cioè un'indivisibile ed eterna federazione di Stati, con una comunanza di esercito, di diritti doganali e di valuta... I polacchi hanno sintetizzato in un programma le loro richieste già nell'anno 1905. Noi potremmo esaudirgliela a condizione che la garanzia militare dei nostri confini orientali si trovi nelle nostre mani». La parte conclusiva del discorso di Weber è dedicata alla risposta all'interrogativo *Per quale scopo noi facciamo la guerra?* La sua risposta implica una visione generale della storia che ritornerà negli scritti coevi e che sottolinea con una forza straordinaria l'esigenza che la Germania si affermi come una nuova grande potenza politica e come uno Stato in piena autonomia ed indipendenza. Mai e poi mai Stato vassallo da un lato della Russia e dall'altro lato della Francia. La guerra è stata necessaria per evitare che il mondo fosse dominato «dalla barbarie russa, dalla monotonia inglese e dalla retorica francese». In queste stesse pagine, dove il nazionalismo weberiano si manifesta al calor bianco, si fa uso della categoria di «popoli minori», anche a beneficio dei quali opera il vituperato militarismo tedesco, ma soprattutto della categoria di «destino» intrecciata con quella di «potenza» cui è legato il primato tedesco. «Il destino della Germania regge sulle sue ferree armi anche il destino di ogni singolo tedesco... È la potenza della Germania che deciderà circa il destino del nostro commercio e della nostra industria... Noi vogliamo esaltare il destino che ha guidato il nostro paese sui sentieri della gloria e dell'onore. Ancora tra alcuni secoli i nostri posteri parleranno delle prestazioni tedesche in questa guerra, di cui il mondo non ha mai visto l'uguale»<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Bruhns riporta parte di una lettera scritta da Weber a Mina Tobler, una settimana dopo aver tenuto questo discorso, nella quale lo stesso Weber commenta l'andamento e l'esito non strepitoso dell'iniziativa. Cfr. M. Weber, *Discours de guerre*, cit. p.18.

Il secondo discorso sulla guerra, qui selezionato, *La situazione della Germania nella politica mondiale* è stato pronunciato da Weber a Monaco il 22 ottobre 1916 in una riunione pubblica del partito popolare progressista (Fortschrittliche Volkspartei)<sup>8</sup>. La linea d'attacco del discorso è improntata a una visione realista della situazione: la pace è ancora molto lontana, va rifiutata sia ogni in-tromissione demagogica nel modo di conduzione della guerra – che resta una prerogativa esclusiva dei capi militari – sia il castello di fanfaronate velleitarie di chi se ne è restato a casa e manifesta smodate pretese di annessionismo. La categoria della *Real politik*, intrecciata con quella di *Kultur*, orienta implacabilmente l'analisi weberiana che contrappone la categoria degli interessi nazionali a quella dei sentimenti ed alla vanità perniciosa di una leadership politica miope. Sembra che a tal proposito non si possa prescindere *in primis* dalla situazione geografica: la Germania è un paese speciale che confina per terra con tre grandi potenze e 'per mare' con una grande potenza marittima. Quindi ha la necessità di un esercito particolarmente forte ed ha parimenti la necessità di un'intelligente politica di alleanze, di cui – peraltro – nessuna grande potenza può fare a meno. In sintesi: nell'immediato il maggior pericolo è costituito dall'Inghilterra, per il futuro è rappresentato dalla Russia. Nella versione scritta del discorso la posizione verso la Russia viene articolata in diversi passaggi e con una malcelata veemenza nell'intento di sbarazzare il campo da ogni possibile motivo d'intesa con questa grande potenza minacciosa. La Russia, peraltro, è un irriducibile nemico economico della Germania:

«Quasi tutte le trattative per accordi commerciali con la Russia, purtroppo, hanno avuto come esito delle minacce di guerra contro di noi da parte della Russia... La Russia d'altra parte esigeva il sacrificio della nostra agricoltura... la Russia è veramente l'unica potenza interessata economicamente a ciò che noi non vorremmo accettare politicamente: la rovina della Turchia... E, finalmente, nella nostra posizione verso la Russia, esiste un elemento economico che manca totalmente nei nostri rapporti con le potenze occidentali: l'impe-

<sup>8</sup> Nel testo oggetto di questa glossa si indica, invece, la data del 27 ottobre, cfr. p. 23 e p. 72. Secondo Wolfgang J. Mommsen la conferenza è stata tenuta il 22 ottobre. I passaggi del resoconto delle «Müncher Neuesten Nachrichten» del 28.10. 1916, resoconto che viene qui utilizzato da Bruhns, e che successivamente sono stati eliminati nella versione ampliata della conferenza pubblicata su «Hilfe» del 9.11.1916, sono rintracciabili tradotti in lingua italiana in W.J. Mommsen, *Max Weber e la politica tedesca*, cit., alla nota 170 a piè delle pp. 362-3, mentre gli appunti usati da Weber per fare la conferenza si trovano nell'*Appendice seconda. La posizione di politica mondiale della Germania*, in *ibidem*, alle pp. 689-691. Il testo della conferenza, poi rivisto e pubblicato su «Hilfe», tradotto in italiano con il titolo *La Germania tra le grandi potenze europee*, è in Max Weber, *Scritti politici*, Giannotta, Catania, 1970, pp. 125-159.

rialismo popolare, come lo ha chiamato un socialdemocratico austriaco [la definizione è di Otto Bauer] cioè la tendenza espansionistica dei contadini russi provocata dalla loro fame di terra. Questa è la conseguenza del grado di civilizzazione della Russia... Noi possiamo firmare solo un'intesa che sia accettabile da parte dei nostri alleati orientali. Ed inoltre: in avvenire crescerà la minaccia da Oriente a causa dell'aumento della popolazione in Russia. Questo in Occidente non accadrà... Ed ecco un ultimo punto: la Russia, fintanto che conserva la sua compagine attuale, minaccia non solo la nostra condizione di stato, ma tutta la nostra cultura, e oltre a questa, la cultura mondiale. Non vi è alcuna altra potenza di cui si possa dire una cosa del genere... perché essa rimane il vicino più permanentemente pericoloso e perché diventa sempre più forte».<sup>9</sup>

Bruhns arricchisce l'analisi weberiana sulle ragioni più autentiche della guerra tedesca integrando gli appunti stenografici del discorso di Monaco con altri articoli scritti da Weber sulla *Frankfurter Zeitung* e soprattutto con una lettera scritta a Roberto Michels nel settembre del 1917, nella quale lo stesso Weber esplicita, in uno stile virulento, un approccio che ricorre anche alla variabile etnico-culturale. Questa prospettiva orienta la sua diagnosi sulla composizione degli eserciti nemici: un ibrido selvaggio di africani e di asiatici che giammai possono penetrare nel territorio tedesco e tantomeno deciderne il destino. Qui l'analisi delle dinamiche della guerra e un giudizio sulla capacità di affrontarla con i suoi orrori si svolge unicamente alla luce (ossessiva per un lettore del nostro secolo) della protezione della civiltà tedesca, in quanto espressione di un grande popolo che va preservato a tutti i costi da impure commistioni. Si spiega sicuramente meglio l'intensità argomentativa con la quale Weber – concludendo la conferenza – riprende temi e categorie analitiche che aveva già espresso più sinteticamente nel discorso di Norimberga. «Politica di sicurezza a ovest. Compiti di civiltà a est». Una riflessione sulla diversa missione storica permanente che nella storia dei popoli spetta alle grandi potenze e ai piccoli stati. In particolare la riflessione sul destino della e l'assunzione di «irrevocabile responsabilità di fronte alla storia alla quale, anche se l'avessimo voluto, non potevamo sottrarci». Così si giustifica la guerra sulla base di una prospettiva politica culturale germanico-centrica di una coerenza assoluta; eccone di seguito un compendio.

«Un popolo di 70 milioni di abitanti, aveva il dovere di diventare uno stato di grande potenza. Dovevamo essere una grande potenza, e per potere far sentire anche il nostro peso nelle grandi decisioni sul futuro del mondo, dovevamo

<sup>9</sup> Cfr. *Scritti politici*, cit., dalla p. 135 alla p.147.

arrischiare questa guerra. Avremmo dovuto farla anche se avessimo potuto temere di soccombere. Perché sarebbe stata per noi un'onta di fronte alla posterità ed ai contemporanei se ci fossimo vilmente e comodamente sottratti a questo dovere. L'imponeva l'onore del nostro patrimonio etnico-culturale. La guerra tedesca viene combattuta per l'onore e non per cambiamenti sulla carta geografica o per profitti economici – questo non vogliamo dimenticarlo. Non è in gioco solo la nostra esistenza. Le piccole nazioni vivono attorno a noi all'ombra della nostra potenza... Solo l'equilibrio reciproco delle grandi potenze garantisce la libertà dei piccoli stati».<sup>10</sup>

Qui evidentemente lo spirito nazionalista di Weber raggiunge un livello ineguagliabile. Altrettanto intenso è lo stupore di un suo lettore che oggi ragioni, immerso nella complessità tragica della globalizzazione contemporanea, sulla base di diversi paradigmi che prescindano dall'idea di nazione come da Weber intesa e propugnata. La lettura del Weber politico, al di là del suo indubbio interesse per la ricostruzione di una congiuntura storico-culturale (forse superata irreversibilmente), fornisce comunque un dato importante sotto il profilo metodologico. Infatti appare come un'importante conferma della capacità straordinaria di Weber di ispirarsi, in sede scientifica, ad un principio di avalutatività difeso ed applicato con altrettanto rigore dei suoi valori politici. Si può concordare con Bruhns quando, in margine al discorso di Monaco, commenta lucidamente: «Weber analyse froidement la guerre comme une accélération inouïe du processus de rationalisation et de mécanisation. Mais le sociologue va plus loin. Dans sa sociologie politique, il observe les rapports qu'entretiennent les communautés politiques entre elles: ils sont informés par un 'Reich der Ehre', un empire de l'honneur. Les bureaucraties modernes, civiles et militaires, sont les porteurs naturels... d'une quête de prestige dont la seule mesure est la puissance de leur propre structure (*Gebilde*) politique. Ces prétentions de prestige jouent un rôle significatif dans l'origine des guerres».<sup>11</sup> Gli scritti weberiani del periodo di guerra attestano senza ombra di dubbio che la sua preoccupazione centrale non è tanto la guerra in sé, ma quella che potrebbe essere la condizione della Germania dopo la guerra. A questa tematica cruciale sono dedicati numerosi articoli apparsi tra l'aprile ed il giugno del 1917, oltre a saggi fondamentali e di ampio respiro sociologico come *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania* apparso nell'estate del 1918. Bruhns qui opta per la rivisitazione di due contributi che hanno una cifra analitica differente, nel senso che si tratta di due interventi dedicati alla

<sup>10</sup> *Scritti politici*, cit., a p. 157.

<sup>11</sup> Bruhns, *Présentation*, cit., p. 28.

stretta attualità politica: una reazione a caldo tipica di un politico virtuale, dalla grande statura intellettuale, che riflette sui problemi che le trattative di pace possono proiettare sul futuro della Germania.

Vediamoli distintamente: il primo contributo è un articolo tra i molti che Weber scrive in questo periodo per la *Frankfurter Zeitung*. Il punto chiave nel dibattito e nel corso della campagna elettorale per la formazione dell'Assemblea Costituente che si dovrà riunire a Weimar nel febbraio del 1919 riguarda la questione della colpa (*Kriegsschuld*) della Germania come responsabile dello scoppio della guerra. Il 17 febbraio del 1919, alla vigilia della Conferenza per la pace di Parigi Weber rende pubblico il suo pensiero sul tema della pace, in un testo che viene integralmente tradotto nel volumetto oggetto di questa nota. Quando gli alleati cercano di costringere i vinti ad una pace forzosa, proprio sulla base del principio della responsabilità tedesca, Weber si impegna per comprovare che solo una grande potenza aveva un bisogno assoluto della guerra: la Russia zarista talché ad essa andava attribuita esclusivamente la responsabilità. Seguendo un suggerimento del principe Max von Baden, il 3 e il 4 febbraio 1919 Weber fonda a casa sua, sulla Zigelhäser Landstrasse, l'Associazione di Heidelberg per una politica del diritto<sup>12</sup>. Lo scopo primario dell'associazione è quello di demolire, davanti all'opinione pubblica internazionale, le tesi della propaganda delle potenze occidentali sulla responsabilità della Germania e dunque quello di volgersi contro le condizioni di pace intollerabili che i vincitori volevano imporre. Gli altri due scopi dell'Associazione erano di contrastare la propaganda degli alleati sulle atrocità commesse dai tedeschi ed inoltre operare per la ricostruzione dell'esercito su basi democratiche. A Weber la sola cosa giusta da fare sembrava la nomina di una commissione di inchiesta composta da personalità tedesche e straniere, indipendenti e politicamente non vincolate, ma esperte in questioni politiche, inclusa la partecipazione anche dei circoli pacifisti. L'Associazione, allora, pubblica sulla *Frankfurter Zeitung* un appello per l'insediamento di una commissione di tale natura per arrivare ad una chiarificazione oggettiva della questione della colpa. Weber parte dalla convinzione che esista una colpa comune di tutte le grandi potenze europee impegnate nella guerra e che queste stesse potenze, invece, con il pretesto di giudicare e di condannare la Germania, fossero soprattutto desiderose di realizzare quegli obiettivi bellici imperialisti che, solo a parole, dichiaravano di voler abbandonare. L'Associazione, in realtà, ebbe una certa notorietà solo quando chiese, tramite un appello redatto da Weber,

<sup>12</sup> Numerose personalità aderirono all'Associazione; oltre ai due fratelli Weber si possono ricordare Lujo Brentano, Hans Delbrück, Albrecht Mendelssohn-Bartholdy ed il conte Montgelas. Il 7 febbraio 1919 viene pubblicato il primo appello.

di pubblicare gli atti tedeschi e simultaneamente di affidare ad una commissione neutrale di indagine la gestione di un interrogatorio delle personalità che prima e durante la guerra avevano ricoperto i più importanti incarichi governativi in Germania. Si trattava di un'idea fondata sul rigoroso principio weberiano dell'etica della responsabilità intrecciato con quello della funzione politica di un'inchiesta empirica oggettiva. «Queste personalità, nella grande maggioranza, sono ancora in vita, sarebbe sommamente augurabile che la chiarificazione dei moventi della loro azione non rimanesse affidata alla pubblicazione delle memorie nei prossimi decenni, ma che essi stessi fossero tutti indetti a testimoniare – mediante un confronto degli uni con gli altri e con atti ufficiali – in maniera esauriente e, se possibile, con controinterrogatori, dinanzi ad una commissione imparziale sotto ogni punto di vista».<sup>13</sup> La sintonia tra l'attività della Associazione di Heidelberg, le ipotesi di lavoro che orientavano la delegazione di pace tedesca a Versailles e gli ambienti degli Affari Esteri fece sì che Max Weber e pochi altri membri fossero invitati a partecipare prima alle discussioni del Comitato per le trattative di pace (a metà marzo del 1919) e poi ad accompagnare la delegazione di pace a Parigi. Weber doveva collaborare alla stesura della nota tedesca sulla responsabilità della guerra da contrapporre alla memoria degli alleati sulla responsabilità dell'impero tedesco. In effetti gli fu affidata la stesura definitiva dell'introduzione, cui adempì anche grazie agli interventi dei collaboratori che mitigarono sicuramente il suo temperamento politico-demagogico. Qui il filo argomentativo riprende temi espressi anche nell'articolo della *Frankfurter Zeitung* selezionato da Bruhns. La responsabilità della guerra, come si diceva, ha le sue radici più autentiche non nei meandri diplomatici, bensì nel comportamento politico effettivo delle grandi potenze. Il quesito da porre è quali governi si erano prefissati effettivamente delle mete politiche ed economiche che si sarebbero potute realizzare solo attraverso la guerra? La risposta per Weber è univoca e, non poco unilaterale, in coerenza con il suo nazionalismo, lo si è già ricordato poco sopra: solo la Russia zarista è responsabile della politica destabilizzante che ha condotto al conflitto bellico. Il popolo tedesco ha affrontato unito e in piena determinazione la guerra nei termini di una guerra difensiva contro le pretese imperialistiche dello zarismo. L'esperienza fatta a Parigi rafforzò Weber nel fermo convincimento che il trattato di pace dovesse essere respinto a tutti i costi. Weber si ritrovò in pieno d'accordo con l'opinione pubblica tedesca perché quella sarebbe stata «una pace della vergogna». Come ricorda Bruhns<sup>14</sup>, il memorandum della 'commissione dei professori' fu consegnato a

<sup>13</sup> Cfr. *Scritti politici*, cit., p. 362.

<sup>14</sup> Bruhns, *Op.cit.*, p. 34.



George Clemenceau il 28 maggio: non certo casualmente nello stesso giorno Weber ripartì per ritornare ad Heidelberg. Weber era del tutto consapevole che le sue raccomandazioni non avrebbero trovato lo spazio adeguato ed infatti il trattato di pace fu firmato. Abbandoniamo, tuttavia, ora la sequenza cronologica degli avvenimenti per citare e glossare succintamente il quarto ed ultimo contributo politico presentato da Bruhns con il quale Weber si pronuncia sulle conseguenze economiche e non solo economiche di una annessione della Saar alla Francia.

Il 1° di marzo del 1919 i docenti e gli studenti dell'università di Heidelberg organizzano tutti insieme una manifestazione di protesta contro una delle condizioni dell'armistizio accettata dal governo tedesco l'11 novembre del 1918: l'occupazione dei territori situati sulla riva sinistra del Reno e la richiesta dell'annessione definitiva della Saar e del Palatinato alla Francia reclamata sulla base di argomenti di tipo storico ed economico. Weber da economista ed altri tre illustri colleghi storici partecipano all'iniziativa polemica del loro ateneo. Bruhns sottolinea che questa conferenza è paradigmatica dello stile retorico da tribuno politico tipico di Weber. Non è solo l'economista che parla con veemente passione al suo uditorio accademico. La premessa infatti è un richiamo forte al vero cuore della questione: «quello che è in gioco è l'onore della nazione». Naturalmente l'esposizione di Weber valuta in modo assai dettagliato, comprovando la sua profonda competenza, i processi economici di produzione e di trasformazione del carbone in quel territorio. L'analisi politica viene accompagnata da una comparazione articolata degli interessi economici divergenti della Francia e della Germania che include una considerazione di altre variabili intervenienti ed interdipendenti di carattere demografico e sociologico in senso stretto come la natura dell'imprenditorialità e le necessità determinate dal mercato del lavoro nel dopoguerra, rispettivamente nei due paesi. Come scrive Bruhns: «Dans son discours, Weber esquisse une comparaison des attitudes françaises et allemandes envers l'économie» che rappresenta una prospettiva metodologica d'analisi da considerare anche al di là della questione storicamente contingente. Al centro del discorso troviamo anche un duro commento della politica francese, la critica della posizione assunta dall'estrema sinistra e dai rivoluzionari tedeschi, un richiamo a come è stata male impostata la questione della colpa dello scoppio della guerra ed infine la predizione della morte della Società delle Nazioni, ove il militarismo della Francia riesca a prolungare all'infinito l'odio tra i popoli. Ma è alla conclusione dell'intervento che dobbiamo guardare perché sintetizza mirabilmente la nobiltà del compito che Weber affida alla politica. Un tema questo che attraversa la storia delle nazioni e tragicamente accompagna, anche nella contemporaneità, la vita di noi, poveri abitanti della debole democrazia annaspante dell'Europa del XXI° secolo, e vittime dell'in-

azione di classi politiche miopi. «L'uomo politico deve affrontare in modo più serio la questione della sua responsabilità verso il futuro piuttosto che quella delle responsabilità del passato... L'uomo politico può commettere solo due peccati mortali: non sapere valutare i fatti per come effettivamente sono e non assumersi le sue responsabilità». L'assenza di oggettività (*Unsachlichkeit*) e la fuga dalla responsabilità (*Verantwortungslosigkeit*) sono due elementi cruciali evocati anche nel più famoso discorso *Politik als Beruf* che Weber aveva tenuto a Monaco preso la Lega degli Studenti Indipendenti poche settimane prima, il 28 gennaio del 1919<sup>15</sup>.

Bruhns, a questo punto, sviluppa una valutazione critica di ordine più generale sul significato che può rappresentare, in termini di scienza sociologica, questo contributo - che Weber elabora come osservatore partecipante (sia pure di parte) di una guerra che si è svolta sotto i suoi occhi e di quelle che sono le conseguenze che ne derivano a livello di società-stato oltre che delle dinamiche socioeconomiche complessive dei popoli coinvolti, quello tedesco principalmente. Le osservazioni di Bruhns che meritano una sottolineatura in questa sede sono almeno due. La prima è che Weber fa parte di una schiera di intellettuali famosi nell'Europa del tempo che si sono impegnati per dare un loro contributo 'politico' con i loro scritti sulla Prima Guerra Mondiale. Qualche nome? In Francia Émile Durkheim, di cui parleremo meglio *infra* e Henri Bergson; in Germania Werner Sombart, Georg Simmel, Max Scheler. Ma Weber adotta una prospettiva interpretativa che non è assimilabile a quella degli altri autori suoi connazionali e la propugna sia da analista politico appassionato sia da sociologo. Già si è detto della sua impostazione di base, per cui nell'ambito delle democrazie occidentali i valori della società tedesca si propongono come i valori superiori e quelli più idonei ad arginare le pretese imperialistiche dell'Inghilterra. Il punto è che la guerra, sia per i vinti sia per i vincitori, comporta la probabile incapacità delle nazioni di preservare le proprie caratteristiche autoctone di fronte ad un ormai dirompente processo di organizzazione burocratica razionale fondata sulla divisione del lavoro e sulla specializzazione pervasiva in ogni ambito istituzionale: dall'industria, all'esercito, allo Stato. Come sappiamo, a Weber interessa soprattutto comprendere in quale senso si riorganizzerà la Germania, in quanto grande potenza, riformandosi socialmente, politicamente, economicamente a fronte di una macro-modernizzazione che trova nella guerra il suo tragico motore. La seconda osservazione di Bruhns parte dalla constatazione che la teoria so-

<sup>15</sup> Il Trattato di Versailles fu firmato il 28 giugno 1919; la regione della Saar fu messa sotto il controllo anglo-francese, secondo il mandato della Società delle Nazioni, per un periodo complessivo di quindici anni. I bacini carboniferi della Saar furono ceduti alla Francia.

ziale, a parte l'apporto weberiano, non si sia sforzata troppo nella direzione di una riflessione sistematica sul tema. Bruhns ricorda, ad esempio, come Max Scheler (1915) ponga lo Stato al centro della sua riflessione, mentre Weber sposta il fuoco della sua analisi sulla nazione. Ma va ricordato soprattutto come, diversamente da l'*Année sociologique* e dalla *Revue de synthese* che durante gli anni di guerra sospendono le pubblicazioni, la redazione dell'*Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* produca una serie veramente corposa di cahiers di guerra (*Kriegshefte*) a partire dall'estate del 1914. L'interesse è soprattutto per degli approfondimenti in chiave di teoria economica della guerra e relativi alle dinamiche trasformatrici che l'evento bellico determina nei vari paesi coinvolti, inclusi gli Alleati ed i paesi neutrali. Weber sembra non partecipare al tipo di orientamento analitico che caratterizza la 'sua' rivista, anche se nell'aprile del 1916 proporrà al suo editore di aggiornare i *Grundrisse der Sozialökonomik* con una parte dedicata all'*Economia e la guerra*. Resta il fatto che nell'*Archiv* dell'epoca un valido economista come Emil Lederer, tra l'altro membro autorevole della redazione, pubblica un lungo ed importante saggio *Sulla sociologia della guerra mondiale* (*Zur Soziologie des Weltkriegs*) nel gennaio del 1915. Adottando la categorizzazione di Tönnies, Lederer sostiene che la guerra ha promosso una prevalenza della dimensione-comunità sulla dimensione-società, e ciò in tutte le popolazioni coinvolte. L'apparato militare viene studiato nelle sue connessioni con il potere statale e con il sistema industriale. Il dato emergente è quello della progressiva autonomia dell'apparato militare a confronto con il potere politico. Lo Stato non rappresenta più il supporto dell'unità nazionale, in tutti i paesi belligeranti l'ideologia dello Stato-nazione diventa un principio che sostiene il quadro complessivo nel quale si muovono gli attori di questa grande tragedia. Il nazionalismo moderno livella quelle che erano le particolarità culturali dei popoli. Lederer era un amico stimato e frequentava il salotto di casa Weber. Dunque è molto probabile che Weber conoscesse il saggio; ciò non significava certo che lui fosse obbligato a scriverne uno con lo stesso titolo e, tantomeno, con una impostazione analoga. Bruhns dimostra che negli scritti politici weberiani, insieme alla dichiarazione aperta del proprio nazionalismo con la N maiuscola, esiste comunque un *frame* teorico-interpretativo sulla guerra. L'ipotesi fondamentale (e drammatica), come si è visto, è che la guerra agisca come un potente acceleratore del processo di burocratizzazione ormai endemico a tutto l'Occidente. La sociologia di Weber è finalizzata ad opporsi e a contenere gli effetti perversi che questo stesso processo comporta. Non si può non osservare, poi, che l'analisi di Weber è orientata da una dimensione storica assai più profonda di quella di Lederer. Nella sua *Présentation* Bruhns insiste, con dovizia di argomentazioni, su un confronto sicuramente originale e significativo tra Lederer e Weber che, invece, qui non considereremo. Ci è invece sembrato più interessante soffermarci, sia pure in

estrema sintesi, su un testo parallelo ed antagonista che è stato scritto da un altro padre della sociologia europea: Émile Durkheim.

Durkheim conosceva bene il tedesco ed aveva viaggiato in Germania; Weber conosceva bene il francese e pare che tenesse sul suo tavolo di lavoro *Le forme elementari della vita religiosa*. I due non si sono mai incontrati e sono portatori di un metodo sociologico non proprio affine: Durkheim sostiene la dimensione collettiva come la più autentica radice del sociale, mentre Weber approda ad una centralità della dimensione soggettiva. Sono tuttavia figli della stessa epoca e paladini entrambi di valori che fanno della Patria una stella polare del loro pensiero politico. La Grande Guerra costituisce inevitabilmente un punto di frattura che nulla toglie all'interesse per il loro diretto impegno intellettuale e politico relativamente al quale sembra opportuno avanzare qualche osservazione. Lo studio della mentalità è oggi quasi appannaggio esclusivo di una prospettiva storiografica mentre nel tardo Ottocento e all'inizio del Novecento questo approccio e la categoria che lo specifica, in quanto variabile indipendente, viene utilizzata da sociologi che sono tra i padri fondatori per spiegare anche alcune caratteristiche della Prima Guerra Mondiale. Lo studio della mentalità consente un confronto tra popoli titolari di differenti visioni del mondo da cui discendono differenti rappresentazioni sociali e differenti modalità di azione bellica. Durkheim, in *L'Allemagne au-dessus de tout. La mentalité allemande et la guerre* (1915),<sup>16</sup> insiste su alcuni tratti attribuiti alla «mentalità tedesca» e li collega alla conduzione della guerra da parte dello Stato Maggiore tedesco per criticarne l'assenza di fondamento razionale. Sbrigativamente, parla di una «mentalità malata», espressione conseguente di una patologia sociale diffusa. La ricostruzione di questa variabile mista (antropologica, politica e morale) definita come «un ensemble d'idées et de sentiment», nonché come «sistema mentale e morale», si basa su un testo di lezioni tenute da Heinrich von Treitschke pubblicato nel 1899 con il titolo *Die Politik*. Treitschke era un educatore famoso nella Germania del tempo e la sua fama si era dilatata ulteriormente dopo la sua morte. Amico personale di Bismarck, grande ammiratore di Guglielmo II, deputato al Reichstag, è sicuramente un esponente di spicco del mondo intellettuale tedesco ed il suo pensiero rappresenta un dato su cui si può lavorare criticamente per capire certi orientamenti politici della Germania. Tuttavia, l'associazione che Durkheim stabilisce tra mentalità tedesca ed un pensatore, più precisamente riferendosi ad un unico libro come fonte analitica per interpretarla, sembra piuttosto azzardata. Incuriosisce poi sotto il profilo del metodo anche l'osser-

<sup>16</sup> Qui viene utilizzata la riproduzione del testo del 1915 pubblicata da Armand Colin nel 1991; e più precisamente la sua versione elettronica del 2002 a cura di Bertrand Gibier.

vazione secondo cui, dato che il libro ha già compiuto una ventina d'anni dalla pubblicazione mentre Durkheim ne scrive, «la doctrine s'y présente à nous débarrassée de diverses superfétations qui la recouvrent aujourd'hui et qui en masquent les lignes essentielles. Ainsi s'explique et se justifie notre choix». In quelle pagine comunque Treitschke enuncia tutti i principii che la diplomazia tedesca e lo Stato Maggiore hanno messo in pratica sistematicamente durante gli anni di guerra, giorno dopo giorno. Durkheim si sofferma in particolare sul capitolo primo del libro dedicato alla natura dello Stato. Treitschke dello Stato enfatizza il carattere autarchico ed istituzionalmente autoreferenziale «il est dans l'essence même de l'État de n'admettre aucune force au-dessus de soi». L'apologia della guerra si basa esclusivamente su questa concezione totalizzante dello Stato. Il cittadino tedesco è stato formato in funzione di un'obbedienza assoluta nei confronti di questa istituzione sovrapposta alla sfera della moralità pubblica. La disposizione dei singoli all'obbedienza verso lo Stato è il fulcro più autentico di una mentalità collettiva *sui generis* che esprime una «ipertrofia malata della volontà» tramite cui si spiegherebbe la brutalità dell'esercito tedesco, un modo di intendere lo spirito pubblico e le relazioni con gli altri paesi. Come si sa, in Durkheim la dicotomia normale/patologico è un espediente metodologico importante. Alla luce di quali parametri di normalità Durkheim delinea la sua diagnosi a favore della patria francese? La normalità coincide con il cosmopolitismo dell'intelligenza francese che situerebbe il popolo francese al di sopra di una logica di potenza la quale, invece, impedisce ai tedeschi di riconoscere il principio di autodeterminazione dei popoli. Qui il tono dell'analisi si fa sarcastico: «Pour justifier son besoin d'être souveraine, elle s'est naturellement attribué toutes les supériorités; puis, pour rendre intelligible cette supériorité universelle, elle lui a cherché des causes dans la race, dans l'histoire, dans la légende. Ainsi est née cette mythologie pangermaniste, aux formes variées, tantôt poétique et tantôt savantes, qui fait de l'Allemagne la plus haute incarnation terrestre de la puissance divine»<sup>17</sup>. La convinzione di essere il popolo eletto, così radicata nella mentalità tedesca, viene ricondotta da Durkheim ad una forma di idealismo ascetico e mistico che esalta un'abnegazione sacrificale dell'individuo senza un motivo veramente valido. Che dire di questa prospettiva critica durkheimiana? L'alone romantico e nazionalista che copre le atrocità compiute dall'esercito tedesco non rende comunque gli altri eserciti innocenti ed esenti dal perseguimento brutale di interessi che non sempre hanno a che fare con il nobile scopo di affermazione della propria potenza in quanto faro di civiltà o di paladini di una moralità 'normale'. Anche la Francia con la sua politica coloniale non

<sup>17</sup> Émile Durkheim, *L'Allemagne au-dessus de tout*, cit., p. 39.

sembrava praticare il principio di autodeterminazione dei popoli. In breve, il velo del nazionalismo, vissuto ed esplicitato non in modo esasperato, sembra coprire anche lo sguardo lucidamente severo di Durkheim e dunque la convergenza, da sponde opposte, con Weber non ha niente di sorprendente ove si contestualizzi, al di là delle esigenze della propaganda, questo tipo di valore nell'Europa del tempo.

Per Weber la guerra fa parte naturalmente della storia e va considerata nella prospettiva della costruzione compiuta dello Stato nazionale tedesco. Si è più volte detto che l'interrogativo sul senso della guerra, così come se lo pone Weber, può essere affrontato solo nella prospettiva della nazione. Sta di fatto che Weber è un fautore della politica di potenza della Germania, cioè interpreta il nazionalismo in un modo estremo auspicandone sbocchi che non necessariamente corrispondono all'idea di nazione, intesa come comunità culturale. La nazione resta comunque al centro del suo sistema di pensiero politico. La sua focalizzazione politica sul tema e la sua preoccupazione palese per il futuro della Germania non gli impediscono però di riflettere da sociologo della politica sia sulla categoria di nazione sia sulla guerra. Il problema fondamentale della Germania starebbe proprio nel non saper elaborare e realizzare una politica di potenza e ciò a causa del diletterantismo della sua classe dirigente, primo fra tutti i responsabili il Kaiser Guglielmo II. L'«imbarazzante piacere» che Weber dichiara quando scoppia la guerra oppure altre affermazioni, del tipo: «Questa guerra, con tutta la sua atrocità, è pur grande e meravigliosa, vale la pena di essere vissuta»,<sup>18</sup> sono dovute alla sua aspirazione di patriota, perché lui è fermamente convinto che la Germania – sola tra le grandi potenze – lotti per la propria esistenza. Nazionalismo e geopolitica si incontrano in questa visione della Grande Guerra come occasione di riscatto e di affermazione della Germania finalmente come una grande potenza cui viene data l'opportunità, drammatica, di confrontarsi con altre grandi potenze. Con l'obiettivo altrettanto chiaro che, in questa circostanza storica eccezionale, anche la volontà di potenza del capitalismo va subordinata al destino della nazione. Ma ritorniamo all'itinerario analitico propostoci da Bruhns.

La focalizzazione politica sull'avvenire della Germania non impedisce a Weber di elaborare un'analisi della guerra in una chiave metastorica, e dunque in una sede diversa da quella degli articoli scritti come polemista politico sotto la pressione contingente degli eventi. Non a caso l'analisi della guerra moderna viene espressa nel contesto della sua sociologia delle religioni ove afferma che, tramite la guerra, la politica – diversamente dall'economia – può fare concorrenza direttamente all'etica religiosa, con riferimento ad alcuni aspetti chiave.

<sup>18</sup> Marianne Weber, *Max Weber. Una biografia*, il Mulino, Bologna, 1995, a p. 604.

«La guerra in quanto realizzazione della minaccia di violenza, crea, proprio nelle moderne comunità politiche, un pathos ed un sentimento comunitario, e suscita in tal modo, – come fenomeno di massa – una devozione ed una incondizionata disposizione al sacrificio tra i combattenti. La guerra, inoltre, muove alla pietà e ad un amore per i bisognosi che, come fenomeno di massa eguagliato a livello religioso solo, dalle comunità eroiche dell'etica della fratellanza, infrange tutte le barriere dei gruppi naturali. E per di più la guerra fornisce al combattente qualcosa di unico nel suo significato concreto: il sentimento di un senso e della sacralità della morte, che è caratteristico solo della morte in guerra. La comunità dell'esercito sul campo di battaglia si sente sempre, oggi come al tempo dei signori della guerra, una comunità fino alla morte – la più vasta nel suo genere. La morte sul campo di battaglia si distingue da quella morte comune che tocca in sorte a tutti gli uomini, da quel destino che raggiunge ciascuno senza che si possa dire mai perché è toccato proprio a quell'individuo e proprio in quel momento... La morte sul campo di battaglia si distingue da quel morire che è solo un fatto inevitabile per il fatto che in guerra, e *soltanto* in guerra su una scala così di massa, l'individuo può *credere* di sapere che sta morendo 'per' qualcosa»<sup>19</sup>.

Merita di osservare che Bruhns nel suo *Épilogue* (pp. 53-68) apre una sorta di ampia tavola rotonda, cui fa partecipare una serie di autori che si sono cimentati con la sociologia di Weber e con le sue posizioni politiche da angolazioni critiche e con interpretazioni diverse; alcune note, altre meno. I nomi sono quelli di Karl Jaspers, Wolfgang J. Mommsen ed Hannah Arendt, cui si aggiungono quelli di Albert Salamon e di Heinrich Blücher. Il minimo che si possa dire è che alcuni conoscono il pensiero e l'opera weberiana in modo approfondito, e ad essa hanno dedicato le loro migliori energie di studiosi. Mentre altri si sono posti unicamente di fronte a Weber con i loro valori come metro di valutazione sia dell'opera scientifica, sia dell'analisi politica. Le valutazioni ruotano attorno alle categorie fondamentali della sua sociologia politica – che purtroppo Weber non ha avuto modo di organizzare sistematicamente perché la morte lo ha ghermito troppo presto. Un punto va comunque ricordato e sottolineato anche in questa glossa. La sua concezione della dominazione carismatica e della democrazia plebiscitaria lo scagionano da qualsivoglia nesso ambivalente con le idee politiche del nazifascismo. Le domande che i commentatori si sono poste ripetutamente nel tempo sulla visione politica di Weber come scienziato sociale ruotano principalmente attorno a

<sup>19</sup> Si veda Max Weber, *Considerazioni intermedie. Il destino dell'Occidente*, a cura di Alessandro Ferrara, Armando editore, Roma, 2006, alle pp. 62-3.

tre categorie: la democrazia, la nazione e la politica di potenza. L'impressione dichiarata da Bruhns che l'analisi politica e l'impegno politico di Weber evidenzino contraddizioni ed ambivalenze è condivisibile. Anche perché il pensiero weberiano si situa a cavallo di due epoche assai differenti. Bruhns invita, inoltre, ad una rilettura degli atti di un importante convegno che celebrò, nel 1964 in Heidelberg, il centenario della nascita di Weber. In particolare vengono ripresi la relazione di Raymond Aron *Max Weber e la politica di potenza* e gli interventi fatti nella discussione di questa stessa relazione da Carl J. Friedrich, Hans Paul Bahrtdt, Wolfgang J. Mommsen, Karl W. Deutsch, Eduard Baumgarten e Adolf Arndt<sup>20</sup>. La rivisitazione del contributo di Aron, che si preoccupa ripetutamente di dichiarare la sua oggettività critica – nonostante la sua identità francese – consente di ribadire che il valore ultimo che ispira Weber è quello della potenza dello Stato nazionale, che comunque non è mai stato da lui idolatrato come nelle lezioni di politica di Heinrich von Treitschke. Aron avanza delle precisazioni che meritano di essere rivisitate. Le concezioni nazionali di Weber sono rappresentative per la sua epoca e la sua generazione. Un punto tra i molti: Weber è convinto che lo sviluppo economico di un popolo dipenda dalla politica di potenza perseguita dal suo Stato. Mentre noi sappiamo, almeno molti ne sono convinti, che la potenza militare non è un presupposto né sufficiente né necessario del benessere economico. Mi sembra che si debba concordare pienamente con Aron quando osserva che: «Max Weber ha descritto la rivalità fra le nazioni europee, ma al contrario di molti suoi contemporanei, sia in Germania sia in Francia, ha avuto il grande merito di non aver mai perso il senso della misura e della moderazione. Egli non ha mai prestato la sua voce all'ebbrezza della propaganda che si era impadronita delle due parti. Egli non ha mai posto in questione lo Stato nazionale come forma più alta della comunità politica (e forse questa forma non è ancora del tutto superata). Anche in questo punto appartiene al suo tempo»<sup>21</sup>. Bene fa Bruhns a ripescare nel dibattito sulla relazione di Aron l'intervento di Karl W. Deutsch perché ci consente di leggere gli scritti weberiani sulla guerra in un'ottica che mi sembra da condividere. L'immagine di una nazione che lotta per la sua esistenza e l'immagine di un diritto di lingua comune non è la stessa cosa che un'adorazione senza limiti della potenza nazionale. Weber propone costantemente ai suoi lettori anche degli obiettivi di moderazione. Citando dal Weber del 1916, «Solo l'equilibrio reciproco delle grandi potenze garantisce la libertà dei piccoli stati... I tedeschi sono scesi in lotta contro l'invasione

<sup>20</sup> Per il lettore italiano si rinvia ad AA.VV, *Max Weber e la sociologia oggi*, edizioni Jaca Book, Milano, 1967 alle pp. 131-197.

<sup>21</sup> Raymond Aron, *Max Weber e la politica di potenza*, in *Op.cit.*, a p.151.



da parte dei russi e degli anglosassoni», Deutsch ritiene di poter affermare che «Tutto questo è nazionalismo. Ma non è illimitata politica di potenza. Si tratta ancora sempre della classica immagine di un obiettivo di equilibrio fra le potenze, inclusa la Germania, in contrasto con il sogno di egemonia mondiale tedesca, quale già concepito allora dai nazionalisti estremisti del suo paese... Sarebbe giusto non trascurare quanto divide Max Weber dall'estremo nazionalismo e dall'adorazione della potenza di molti suoi contemporanei»<sup>22</sup>. Infine, a questo stesso proposito mi sembrano ancora una volta illuminanti e decisive le osservazioni di Wolfgang J. Mommsen. In primo luogo la sottolineatura secondo cui il passaggio ad una democrazia parlamentare in Germania pareva a Weber una fase necessaria per arginare gli effetti perversi del potere non controllato dei funzionari. Un parlamento forte è visto come l'unico argine sicuro contro le prevaricazioni della burocrazia statale ed il conseguente svuotamento della sfera politica. «Secondo Max Weber la democrazia parlamentare offriva le condizioni ottimali per una configurazione dell'attività politica guidata il più possibile dalla libera volontà; o, in altre parole, per la liberazione più vasta possibile delle energie politiche creative della società»<sup>23</sup>. Coerentemente con la sua ispirazione da nazionalista Weber si appella a nuove forme di selezione di autentici leader politici e di uomini di Stato che si devono basare sul sostegno della grande maggioranza della popolazione. Il processo di democratizzazione è un passaggio ineluttabile, una preconditione istituzionale che consentirà alla Germania del dopoguerra di incrementare la sua potenza nazionale. La Prima Guerra Mondiale, secondo la sua analisi, ha dimostrato che gli Stati organizzati democraticamente sono nettamente superiori anche sotto il profilo della politica estera così come ha dimostrato che l'ordinamento semiautoritario tedesco-prussiano è inadeguato al fine di realizzare il destino di grande potenza che spetta alla Germania. «Gli interventi da lui scritti durante la guerra e nell'immediato dopoguerra costituiscono una delle difese più appassionante e feconde della democrazia nelle condizioni della moderna società industriale e in un mondo di Stati nazionali in lotta accanita fra di loro»<sup>24</sup>. Comunque si voglia valutare l'intensità del nazionalismo weberiano, mi sembra che meriti di sottolineare come il Weber scienziato fosse capace di assoluto distacco dalla contingenza storica e dai valori politici che lo coinvolgevano quando scriveva, da polemista, sui giornali tedeschi dell'epoca oppure quando esprimeva i suoi pareri in lettere private ad amici e a colleghi che, a volte, vengono usate dai suoi commentatori nella stessa

<sup>22</sup> Karl Deutsch, in *Op.cit.*, alle pp. 177-8.

<sup>23</sup> Wolfgang J. Mommsen, *Introduzione a M. Weber, Parlamento e governo e altri scritti politici*, cit., p. X.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 26.

modalità partigiana, *mutatis mutandis*, con cui si usano oggi le intercettazioni telefoniche contro gli avversari politici. Tutta la sua analisi sociologica teorica, frutto dell'applicazione del metodo storico comparativo ad una massa di dati, espressione di un'erudizione senza confini, sta lì a dimostrarlo.

Come concludere? Necessariamente in modo parziale e provvisorio, con una nota di sintesi. Questi scritti di Weber sono criticamente utili sotto più profili, nonostante la loro stretta aderenza ad una fase cruciale della Grande Guerra e della storia europea. Il *frame* teorico di riferimento di Weber sia come sociologo della politica sia come analista del suo tempo è quello del realismo politico temperato, però, da un impianto valoriale che dà significato al suo nazionalismo unitario e patriottico. Il realismo politico è alla base della sua critica al diletterantismo irresponsabile in politica ed allo strapotere pervasivo della burocrazia che rappresentano le due stelle polari della sua riflessione in quanto sociologo della politica. Anche la guerra viene concepita come uno strumento di realismo politico finalizzato al rafforzamento della unità nazionale. Il *beruf* weberiano in quanto scienziato lo porta comunque ad inquadramenti analitici che vanno al di là della sua passione di cittadino tedesco. La guerra è un processo antropologicamente radicato nella natura umana ed endemico alla dimensione della lotta tra gli individui e tra gli Stati per il dominio, una dimensione ineliminabile dalla vita della società in ogni epoca. D'altra parte non va trascurato che nell'analisi weberiana la guerra si lega ad altri processi e si intreccia con altre esperienze sociali e di psicologia collettiva assumendo una pluralità di senso e molteplici risvolti come lui stesso ha sottolineato nelle *Considerazioni intermedie*.

## Note bio-bibliografiche sugli autori

(in ordine alfabetico)

**Maurizio Ambrosini** is full professor of Sociology at the University of Milano and he is director of the journal «Mondi migranti». His studies are focused mainly on migrations. Among his books: *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani* (2014); *Irregular Migration and Invisible Welfare* (2013); *Immigrazione irregolare e welfare invisibile: il lavoro di cura attraverso le frontiere* (2013); *Perdere e ritrovare il lavoro. La disoccupazione adulta al tempo della crisi* (co-editor, 2013); *Cercando il benessere nelle migrazioni*, (with Paolo Boccagni, 2012); *Governare città plurali* (editor, 2012); *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia come e perché* (2010); *Migrazioni e società* (co-editor, 2009); *Costruire cittadinanza* (editor, 2009); *Intraprendere tra due mondi* (editor, 2009); *Favelas di Lombardia. La seconda indagine sugli insediamenti rom e sinti*, (co-editor, 2009); *Vivere ai margini. Un'indagine sugli insediamenti rom e sinti in Lombardia* (co-editor, 2008); *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati* (co-editor, 2008); *Un'altra globalizzazione* (2008); *Sociologia delle migrazioni* (2005, 2011 renewed edition).

**Katarzyna Andrejuk** is sociologist and lawyer, PhD in Sociology (University of Warsaw), assistant professor at the Institute of Philosophy and Sociology of the Polish Academy of Sciences. Her research interest are focused on migration (especially intra-European migration, highly skilled migration, self-employment of migrants), multiculturalism, national and ethnic minorities.

**Lorenzo Grifone Baglioni** is sociologist, PhD in Sociology and Political sociology (University of Firenze) and teaches General Sociology and Sociology of Islamic countries at the University of Firenze. He has been research fellow in sociology at the University of Firenze (2005-2011) and post-doctoral researcher in political sociology at the University of Chieti-Pescara (2012-2015). His studies are focused on citizenship, individualization and the youth

condition. He is co-founder and member of the editorial staff of «Società Mutamento Politica. Rivista italiana di sociologia», the open access journal of sociology published by Firenze University Press. He is director of FIMES institute of social research and consulting. Among his books: *Prometeo in catene. I dottorandi italiani tra scienza, politica e società* (2013); *Scegliere di partecipare. L'impegno dei giovani della provincia di Firenze nelle arene deliberative e nei partiti* (editor, 2011); *Sociologia della cittadinanza. Prospettive teoriche e percorsi inclusivi nello spazio sociale europeo* (2009); *Una generazione che cambia. Civismo, solidarietà e nuove incertezze dei giovani della provincia di Firenze* (editor, 2007), *Adolescenza-Devianza* (2006).

**Flora Burchianti** is associate researcher at GRITIM, Pompeu Fabra University (Barcelona), and teacher in Economy and Social sciences at the Lycée Paul Valéry (Sète, France). She received her PhD in Political Science from Sciences Po Bordeaux, France, in 2010. Her dissertation examined local policies, contentions and social movements about undocumented immigrants settled in France and Spain. Her main research interests include the political participation of immigrants, social movements of and in support of immigrants, territoriality and the transformations of citizenship. She was post-doctoral research fellow at GRITIM-UPF from January 2011 to September 2014 where she carried out to the research project ACCEPT PLURALISM (European Commission's 7<sup>th</sup> Framework Programme, 2011-2013), DIVPOL project (DG Home European Integration Fund, 2012-2014), and DIVERSIDAD project (funded under the Spanish Government plan for R&D, 2011-2014).

**François Chazel** is emeritus professor of Sociology at the University of Paris-Sorbonne (Paris IV) and member of the research group GEMASS (Groupe d'étude des méthodes de l'analyse sociologique de la Sorbonne). His works mainly deal with problems of sociological theory and of political sociology. He has a long-standing interest in Weber's works, especially in his political sociology and his sociology of law. Among his books: *Talcott Parsons and Modern Sociology* (co-editor, 2014), *Communauté politique, État et droit dans la sociologie weberienne: grandeur et limites de l'entreprise*, (editor, 2009, «L'Année sociologique», vol. 59, n. 2), *La sociologie en quête d'une théorie générale* (co-editor, 2008, «Revue européenne des sciences sociales», vol. 46, n. 140), *Lire Max Weber* (co-editor, 2005, «Revue française de sociologie», vol. 46, n. 4), *Du pouvoir à la contestation* (2003), *Aux fondements de la sociologie* (2000).

**Vittorio Cotesta** is full professor of Sociology at the University of Roma III. His studies are focused on European identity and global society. Among his books: *Modernità e capitalismo* (2015), *Sociologia dello straniero* (2012), *Società globale e diritti umani* (2008), *Le migrazioni nella società globale* (2007), *Trasformazioni*

della sfera pubblica (editor, 2007), *Le identità mediterranee e la costituzione europea* (editor, 2005), *Sociologia del mondo globale* (2004).

**Florence Di Bonaventura** is a PhD researcher at the Research Center for Political Science (CReSPo) and at the Institute of European Studies (IES) of the Université Saint-Louis Bruxelles (USL-B). She holds a Master in Political Science Professional Research.

**Pierpaolo Donati** is full professor of Sociology at the University of Bologna, founder and director of the journal «Sociologia e Politiche Sociali». Past-President of the Italian Sociological Association (1995-98), he has served as Executive Committee Member of the IIS, Director of the National Observatory on the Family (2003-2012) of the Italian Government. He is known as the founder of an original relational sociology or Relational Theory of Society. Among his books: *The Relational Subject* (with M.S. Archer, 2015); *La familia como raíz de la sociedad* (2013); *Sociologia della relazione* (2013); *Sociologia relazionale. Come cambia la società* (2013); *Relational Sociology. A New Paradigm for the Social Sciences* (2011); *Verso una società sussidiaria. Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa* (co-editor, 2011); *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono* (co-editor, 2011); *Il valore aggiunto delle relazioni sociali* (co-editor 2011); *La società dell'umano* (2009).

**Maria Grazia Gambardella** è dottore di ricerca in Sociologia e collabora con il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università Milano-Bicocca, dove è membro del gruppo di lavoro YOUTH, che raccoglie ricercatori con un'esperienza pluriennale nell'ambito delle indagini sui giovani. I suoi studi si concentrano sulla condizione giovanile e le pratiche di partecipazione. Adottando approcci di analisi prima di tutto qualitativi, ha svolto diverse ricerche sui movimenti socio-politici, la partecipazione politica, la sfera pubblica, i modelli culturali giovanili e le trasformazioni dell'identità.

**Enrico Gargiulo** è ricercatore a tempo determinato in Sociologia dei processi economici e del lavoro all'Università del Piemonte Orientale, dove insegna Politica sociale e Organizzazione del welfare locale. Dottore di ricerca in Sociologia e Ricerca Sociale presso l'Università di Napoli «Federico II», è stato assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino. Ha pubblicato una monografia, *L'inclusione esclusiva. Sociologia della cittadinanza sociale* (2008), e diversi articoli e capitoli in volumi collettanei sul tema della cittadinanza e delle sue trasformazioni, tra cui *Localizzazione dei diritti o localismo dell'appartenenza? Abbozzo di una teoria della residenza* («SocietàMutamentoPolitica», 3, 2011) e *Dalla popolazione residente*

*al popolo dei residenti: le ordinanze e la costruzione dell'alterità* («Rassegna italiana di sociologia», 1, 2015).

**Rosa Gatti** è sociologa dei fenomeni migratori, insegna Sociologia delle migrazioni all'Università «Federico II» di Napoli. Referente della redazione regionale del Centro Studi e Ricerche IDOS Dossier Statistico Immigrazione per la Campania, collabora con enti e associazioni del terzo settore relativamente al tema immigrazione. Svolge ricerca sociale approfondendo le dinamiche migratorie, con una particolare attenzione alle questioni di genere.

**Simona Gozzo** è ricercatrice di Sociologia generale all'Università di Catania e membro del Consiglio Scientifico della sezione di metodologia dell'Associazione Italiana di Sociologia. Si occupa di temi legati a integrazione e coesione sociale, dinamiche cognitive e analisi relazionale, in particolare focalizzandosi sulle scelte e sui comportamenti di categorie sociali deboli come giovani, immigrati e donne. Il suo approccio metodologico privilegia le recenti evoluzioni della Sociologia Analitica, gli aspetti applicativi della Network Analysis e l'impiego di modelli di regressione multilivello. Ha pubblicato i libri *Senso civico e partecipazione* (2012) e *Il colore della politica* (2008).

**Laura Leonardi** is associate professor of Sociology at the University of Firenze and teaches Comparative Social Analysis and Sociology of the European Integration at the School of Political Sciences «Cesare Alfieri». From 2008 she holds the Jean Monnet Chair Social Dimension and European Integration. From 2001 to 2007 she was holder of the Jean Monnet Module on employment and social policies in Europe. Among her books: *Introduzione a Dahrendorf* (2014); *La società europea in costruzione. Trasformazioni sociali e integrazione europea* (2012); *Il distretto delle donne* (editor, 2007).

**Maria Cristina Marchetti** è professore associato di Sociologia dei fenomeni politici all'Università di Roma «La Sapienza», dove insegna Sociologia dell'integrazione europea ed ha conseguito il dottorato Sociologia della cultura e dei processi politici. La sua attività di ricerca si focalizza sui temi del mutamento politico e culturale nelle società complesse con particolare riferimento al processo di integrazione europea. È caporedattore della sezione Società della rivista «Labsus.org - Laboratorio per la Sussidiarietà». Tra i suoi libri: *L'Europa dei cittadini. Cittadinanza e democrazia nell'Unione europea* (2015); *La moda oltre le mode. Lineamenti di Sociologia della moda* (2011); *Democrazia e partecipazione nell'Unione europea* (2009); *Tempo, spazio e società. La ridefinizione dell'esperienza collettiva* (con D. Pacelli, 2006); *Il processo di integrazione europea. Comunicazione interculturale e ruolo dei media* (2006); *Manuale di comunicazione, sociologia e cultura*

della moda. Vol. 1 - *Moda e Società* (2004); *Attori economici e mutamento sociale* (2004); *Il consenso nelle società complesse* (2001).

**Patricia Mindus** is associate professor in Practical philosophy at the Uppsala University and Wallenberg Academy Fellow. She was visiting fellow at the University of Girona (2010), at the Glasgow University (2013), at the European University Institute (2014) and at the LUISS Guido Carli University (2016). She directs the project CIVIS SUM on arbitrary law-making in migration policy. Among her books: *Public Domain And Democracy in the Digital Age* (co-editor, 2016, «Nordic Journal of Applied Ethics», n. 1); *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione* (2014); *Axel Hägerström and Modern Social Thought* (co-editor, 2014); *Legitimacy 2.0: E-democracy and Public Opinion in the Digital Age* (co-editor, 2013); *Realist Conceptions of Legislation* (co-editor, 2013, «Legisprudence/The Theory and Practice of Legislation», vol. 1, n. 1); *The Legacy of John Austin's Jurisprudence* (co-editor, 2012); *A Real Mind. The Life and Work of Axel Hägerström* (2009).

**Giovanni Moro** è sociologo dei fenomeni politici, insegna all'Università di Roma Tre e all'Università Gregoriana, è presidente di FONDACCA fondazione per la cittadinanza attiva. Tra i suoi libri: *Contro il non profit* (2014); *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia* (2013); *Euro e democrazia. L'anello mancante* (curatore, 2013); *The Single Currency and European Citizenship. Unveiling the Other Side of the Coin* (curatore, 2013); *Citizens in Europe. Civic Activism and the Community Democratic Experiment* (2012); *La moneta della discordia* (con Lucia Mazzuca e Roberto Ranucci, 2011); *Cittadini in Europa. L'attivismo civico e l'esperimento democratico comunitario* (2009); *La società civile tra eredità e sfide. Rapporto sull'Italia del Civil Society Index* (con Ilaria Vannini, 2008); *Anni Settanta* (2007); *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva* (2005).

**Marta Picchio** è ricercatrice in Sociologia generale presso il Dipartimento di Filosofia e Scienze sociali all'Università di Perugia, dove insegna Metodologia della ricerca sociale. I suoi interessi di ricerca riguardano gli autori classici del pensiero sociologico, la sociologia della cittadinanza e dello straniero e lo sviluppo locale. Tra i suoi libri: *Pensare Georg Simmel. Eredità e prospettive* (co-curatrice, 2012); *La dimensione incrociata dell'individuo e della società* (co-curatrice, 2010); *Mozart day. Itinerari storici, sociologici ed artistici* (co-curatrice, 2008); *Ad animum formandum. Itinerari nell'universo formazione: teorie e problemi, offerta universitaria ed opportunità professionali* (co-curatrice, 2006).

**Alessandro Pinzani** is associate professor of Ethics and political philosophy at the Federal University of Santa Catarina (Florianópolis, Brazil) and since 2006 Fellow Researcher of CNPq (Level 1D). He studied philoso-

phy in Firenze and Tübingen. He was lecturer at the university of Tübingen from 1997 to 2004 and received there his Habilitation. He has been a visiting scholar at Columbia University (NYC), at the Humboldt University (Berlin) and at the University of Firenze. He was guest professor at the PUCRS (Porto Alegre, Brazil) and at the University of Dresden. Among his books: *Vozes do Bolsa Família* (with Walquíria Leão Rego, 2013); *An den Wurzeln moderner Demokratie* (2009); *Jürgen Habermas* (2007).

**Justyna Salamońska** is research associate at the Migration Policy Centre (Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute - Firenze). She holds a PhD in Sociology from Trinity College Dublin. She was previously employed as a post-doctoral fellow at the EUCROSS project (University of Chieti-Pescara) focusing on cross-border practices and identities among European Union and third-country citizens. She also worked on research projects about Polish migrations (Trinity College Dublin) and mobility of health professionals (Centre of Migration Research, University of Warsaw). Her research interests include intra-European migration, mobility, labour market integration, mixed methods.

**Gemma Scalise** is research fellow at the Department of Political and Social Sciences of the University of Florence, PhD in Sociology. Her research interests focus on the social changes of European contemporary societies related to the process of European integration. She is currently working on the topics of social inclusion and citizenship in the European Union. Her most recent publication: *The Narrative Construction of European Identity. Meanings of Europe 'From Below'* (2015, «European Societies», vol. 17, n. 4).

**Daniela Trucco** è dottore di ricerca in Scienze Politiche all'Università di Genova e docteur en Science Politique all'Università di Nizza, con una tesi comparativa sulle rappresentazioni sociali della cittadinanza tra giovani musulmani figli di immigrati stranieri in Italia e in Francia. Attualmente svolge attività di insegnamento e di ricerca presso il Département de Science Politique dell'Università di Nizza, ed è ricercatrice associata al laboratorio ERMES *Équipe de Recherche sur les Mutations de l'Europe et de ses Sociétés* dello stesso ateneo.

**Ricard Zapata-Barrero** is associate professor of Political theory at the Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). His main lines of research deal with contemporary issues of liberal democracy in contexts of diversity, especially the relationship between democracy, citizenship, human mobility and immigration. He is director of GRITIM-UPF (Interdisciplinary Research Group



on Immigration) and of the Master Programme on Immigration Management at UPF (offers double degree with some European Universities). He is member of the Board of Directors of the largest research network on Immigration in Europe IMISCOE. He is a member of several European projects. He founded the Intercultural Cities Network in Spain in 2014 (now composed by 16 cities), as expert of the intercultural cities program of the Council of Europe. He is also member of editorial boards of several academic journals, and member of several government advisory boards, and occasional contributor to media and policy debates. Among his books: *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation* (editor, 2015); *The Politics of Immigration in Multi-level States* (co-edited, 2014); *New perspectives on the Ethics of International Migration* (co-editor, 2012, «American Behavioral Scientist», vol. 56, n. 9); *Multiculturalism, Muslims and Citizenship: A European Approach* (co-editor, 2006).



## Riferimenti iconografici

Pagina 1, 19 (dettaglio), 211 (dettaglio) : *The Tower of Babel*, Pieter Bruegel the Elder, c. 1563, Vienna, Kunsthistorisches Museum  
(Wikimedia Commons) <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Brueghel-tower-of-babel.jpg>

Pagina 82: *The Construction of the Tower of Babel*, Hendrick III van Cleve, c. 1500, Otterlo, Kröller-Müller Museum  
(Wikimedia Commons) [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Cleve-van\\_construction-tower-babel.jpg#](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Cleve-van_construction-tower-babel.jpg#)

Pagina 138: *The Tower of Babel*, Tobias Verhaecht and Jan the Elder Bruegel, c. 1600, Antwerpen, Koninklijk Museum voor Schone Kunsten  
(Wikimedia Commons) [https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AVerhaecht\\_babel.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AVerhaecht_babel.jpg)

Pagina 156: *The Tower of Babel*, Hendrick III van Cleve, c. 1600, Auctioned at Sotheby's on 10 December 2015 in London, lot 104  
(Wikimedia Commons) [https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AHendrik\\_van\\_Cleve\\_III\\_-\\_The\\_Tower\\_of\\_Babel.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AHendrik_van_Cleve_III_-_The_Tower_of_Babel.jpg)

Pagina 254: *The Tower of Babel*, Tobias Verhaecht, c. 1550-1650, Lille, Palais des Beaux Arts  
(Wikimedia Commons) [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Verhaecht\\_babel-lille.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Verhaecht_babel-lille.jpg)

Pagina 288: *The Tower of Babel*, Lucas van Valckenborch, c. 1595, Koblenz, Mittelrhein Museum  
(Wikimedia Commons) [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Valckenborch\\_tower-babel.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Valckenborch_tower-babel.jpg)

Pagina 322: *The Tower of Babel*, Lucas van Valckenborch, c. 1594, Paris, Musée du Louvre  
(Wikimedia Commons) [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Tour\\_de\\_babel.jpeg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Tour_de_babel.jpeg)

Pagina 358: *The Tower of Babel*, Joos de Momper, c. 1600, Lisboa, Museu Nacional de Arte Antiga  
(Wikimedia Commons) [https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AJoos\\_de\\_Momper\\_-\\_Torre\\_de\\_Babel.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AJoos_de_Momper_-_Torre_de_Babel.jpg)

