

THE ACCESS OF IMMIGRANTS AND THEIR FAMILIES TO A DECENT STANDARD OF LIVING AND TO THE PUBLIC GOODS: AN ISSUE OF CITIZENSHIP

PIERPAOLO DONATI

SUMMARY

The paper by Marcelo Suárez-Orozco is a very important and well documented contribution in order to understand the issue of how to integrate young immigrants in our contemporary society and in the next future. Professor Suárez-Orozco rightly suggests that we must develop educational systems so to be able to give young immigrants good life chances while dealing with the globalisation of the world (in his words: 'basic formal education has become a normative ideal the world over'; 'education for globalization should aim to educate the whole child for the whole world').

What I wish to underline is the fact that the perspective adopted in the paper by Marcelo Suárez-Orozco leaves aside many issues. I restrict myself to only a couple of them.

1) First, the paper proposes the north-american educational model as a sort of an ideal type ('Education for the global era is education for life-long cognitive, behavioral, and ethical engagement with the world...For students to develop the ethics, skills, sensibilities, and competencies needed to identify, analyze, and solve problems from multiple perspectives, schools must nurture students who are curious and cognitively flexible, who can tolerate ambiguity, and who can synthesize knowledge within and across disciplines. Students will need to be able to learn with and from their diverse peers, work collaboratively, and communicate effectively in groups...They will need to be culturally sophisticated and ethically grounded to empathize with peers of different races and religions and with different linguistic and social origins'). In short: a) the paper does not problematize the educational system of the U.S. which

seems to be quite in trouble vis-à-vis the multicultural issues; b) the paper does not mention the difficulty to apply the suggested model of integration to other countries which have different educational systems and policies (for instance France, with its assimilationist model, or the countries which adopt an inter-cultural model).

2) Second, the paper deals with the educational issues of young immigrants basically with reference to the school system. This perspective needs to be integrated. We must wonder how it could be possible to recognize and implement the right to education of young immigrants who are not full citizens of the host country, since we know that the right to education is contingent on many factors which go beyond the school system.

In other words, the aim of my intervention is to widen the perspective suggested by Marcelo Suárez-Orozco and take into consideration the issue of the human and social rights of young immigrants when their families do not have a full citizenship in the host countries. How can we grant them a decent standard of life and access to public goods?

This challenge implies a new reflexivity about the concept of citizenship. I will argue that the modern conception of citizenship as linked to the nation-state is not adequate to tackle our issue in a satisfactory way. Therefore we must look for a post-national citizenship.

The need to protect migrants and their families is not new. But it has assumed a new configuration as a consequence of the globalisation processes. It is still dealt with mainly in terms of the international relations issues and the related problems of charity and justice. In my intervention I stress the fact that the issue of recognition of immigrants' rights, before involving international relations, affects the way our societies conceive of citizenship and how we put it into practice.

As a matter of fact, if the states, including those which have a well developed democracy, conceive of citizenship as a national affair and build it up as a fortress in order to guarantee better and better welfare basically to its citizens, this course of action has inevitable and negative consequences on migrants. Young immigrants are necessarily put into a disadvantaged condition, they are excluded from many educational and life chances at the very beginning of their careers. That is why – I feel – we must ask ourselves whether we should not think of another kind of citizenship. In the full text of my commentary, I suggest that we might (and indeed should) adopt a post-national model of citizenship, one that thinks in terms of cosmopolitanism, and, as such, can contribute to the development of solidarity at the world level.

We know that the concept of citizenship indicates both a complex of rights and duties for the people who belong to a political community, and the model of political integration of that community. Now, the question is: in respect to these two dimensions, which kind(s) of citizenship is(are) adopted by nation-states in the world of today? Are these models adequate to the social issues of immigrants and migrant people at large?

We know that the answer is negative. But why is it so?

In my intervention I claim that the present western model of citizenship which is exported to the whole planet as a compromise between the capitalist market and the political democracy still sticks to the Hobbesian model, in so far as it is configured according to a lib-lab ideology.¹ According to the lib-lab scheme, social inclusion is understood and practiced as a free giving of entitlements to the people, be they citizens or denizen or migrants, to get market provisions; entitlements are granted on an individual basis by an enlightened political system (i.e. political elites) that adopts what sociologists are used to call 'institutionalised indivisualism' (for a clear statement of this conception: see Ralph Dahrendorf).²

What we realize today is the fact that this model cannot work any longer, for a number of reasons which I cannot deal with in this short commentary. Let me just recall the fact that it cannot work because it does not recognise cultural differences as constitutive elements of the complex of citizenship. It does not recognise the primary role of the family and intermediary social formations either. It conceives of citizenship as a structure of social opportunities granted to individuals on the basis of two pillars: the open competition on the market on the one side, and the political control for equality of opportunities on the other side. Such a view can perhaps support a citizenship which builds up a national power which must become able to compete with other national powers. But it is completely deficient with respect to the challenge of integrating immigrants and their families into a shared society,

¹ See P. Donati, The end of classical liberalism in the lib/lab interplay: what after?, in E. Banús, A. Llano (eds.), *Present and Future of Liberalism*, Eunsa, Pamplona, 2004, pp. 169-212; Id., Nuevas políticas sociales y Estado social relacional, in *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, CIS, n. 108, Octubre-Diciembre 2004, pp. 9-47; Id., Welche soziale Inklusion? "Lib/lab'sches Neo-Panopticon" und sozietale Staatsbürgerschaft: zwei verschiedene sozialpolitische Strategien, in *Soziologisches Jahrbuch*, Trient, vol. 16, 2002/2003, pp. 392-426.

² See R. Dahrendorf, The Changing Quality of Citizenship, in B. van Steenberger (ed.), *The Condition of Citizenship*, Sage, London, 1994, pp. 10-19.

so that a differential access to public goods between natives and immigrants can be fully legitimised.

Citizenship becomes progressive, and adequate to the globalisation processes, when it becomes capable of including the outsiders, or at least of avoiding increasing gaps, inequalities and exclusions towards the outsiders, so that its boundaries can be crossed in both directions without exceeding conflicts. To achieve such a citizenship, it is necessary to configure the complex of citizenship beyond the Marshallian formulation of half a century ago. In my paper I suggest that we could rethink citizenship in terms of a new societal drawing, which must rely upon an articulation of the territorial dimensions (from local institutions up to the supernational communities) and a well understood pluralism of those intermediary bodies which generate a civil society.

In other words, I argue that we must look for a model of an 'open citizenship' whose central feature is the ability to establish its borders upon a cosmopolitan view of society, so that internal differences and inequalities must not be too distant and dissimilar from those existing outside of it.

The alternative is between a national citizenship, which is inherently 'closed', and a cosmopolitan citizenship, which is inherently 'open'. While the former is configured as a 'club', pursuing an Hobbesian welfare for the individuals who belong to it, the latter is conceived of as a societal construction made up by all who want to adhere to it on the basis of a solidary and developmental political constitution which is open to 'civil constitutions' (as emerging in a globalised society).³ In such a way, the recognition of the rights of immigrants and their families will become a matter of interchanges between those who are 'in' and those who are 'out' of the complex of citizenship. Then, co-existence between natives and immigrants, insiders and outsiders, will not mean – simply and reductively – avoiding fights and conflicts. It will mean to strengthen those circuits of social reciprocity between human beings, as different as they may be, so that solidarity and subsidiarity can work together in order to produce a more equitable and peaceful common world.

³ See Gunther Teubner, Hybrid Laws: Constitutionalizing Private Governance Networks, in R. Kagan, K. Winston (eds.), *Legality and Community*, California University Press, Los Angeles, 2000; Id., Societal Constitutionalism: Alternatives to State-centred Constitutional Theory, in C. Joerges, I.-J. Sand, G. Teubner (eds.), *Constitutionalism and Transnational Governance*, Hart, London, 2003.

1. LA SOCIETÀ DELLA PAURA E LA TENTAZIONE DI RICORRERE ALLA VECCHIA SOLUZIONE HOBBIANA

1.1. La società globale sta diventando una società di paura a causa dei crescenti divari fra paesi ricchi e paesi poveri. Le minacce del terrorismo e il confronto fra le diverse società e civiltà creano nuove tensioni. Le debolezze interne ad ogni società e le pressioni esterne portano ad una situazione di precarietà e malessere per quote crescenti di popolazione, in cui ciascuno cerca di lottare per ottenere il proprio benessere a discapito degli altri. Che cosa succederà se il mondo del secolo XXI diventerà una società di grandi paure dovute alle disuguaglianze sociali e alle loro conseguenze sui conflitti sociali?

Un numero crescente di studiosi paventa un possibile declino, e perfino una “nuova barbarie”. Se la connessione fra benessere e sicurezza sociale non funziona più in modo soddisfacente, ciò che viene messo in crisi è il complesso della cittadinanza. Di fronte all’insicurezza diffusa, molti pensano di ricorrere alla “soluzione hobbesiana dell’ordine sociale”.⁴ Tale soluzione dice così: siccome gli uomini tendono per loro natura a regredire ad una condizione di vita in cui valgono solo la forza e la frode, occorre che il Potere politico (il *Leviatano*) detti loro delle regole, e li faccia passare dallo stato di natura allo stato civile. Il Potere politico decide le regole per tutti i consociati, assicurando le libertà proprietarie dei singoli individui alla sola condizione che ciascuno non leda le libertà altrui. Questa è la cittadinanza hobbesiana.

La soluzione hobbesiana della cittadinanza ha retto l’ordine sociale della modernità. Ma può affrontare anche l’attuale crisi della cittadinanza nazionale, quando si vede confrontata da crescenti processi migratori?

In effetti, ci sono studiosi che propongono un nuovo contratto sociale di tipo hobbesiano (si veda ad esempio la proposta di Rossi 2006). Vale la pena di approfondire se veramente tale strada sia percorribile per dare sicurezza e benessere alle società contemporanee e future in cui i processi migratori tendono a diventare un fenomeno “normale” e di crescente importanza.

1.2. La mia opinione è che l’*impasse* della cittadinanza nazionale sia dovuta proprio alla crisi della soluzione hobbesiana.

La soluzione hobbesiana del problema della sicurezza e del benessere sociale configura la cittadinanza come una moneta con due facce: da un lato, mira alla coesione interna attraverso il controllo delle disuguaglianze

⁴ Così è stata chiamata da T. Parsons, con riferimento al pensiero di Thomas Hobbes (1588-1679).

e delle libertà illegittime che possono scatenare conflitti interni; dall'altro, difende i propri cittadini dall'esterno (dallo straniero, dai potenziali immigrati, ecc.) concedendo loro dei privilegi. È un patto *ad escludendum*. La sua legittimità sta nel comporre i conflitti di interesse fra attori materialistici, utilitaristici e individualistici, che non possono vivere in pace fra di loro e difendersi da potenziali nemici (fra cui gli immigrati) se non si sottomettono al Potere politico. Il Potere non è autoritario, ma, anzi, consente tutte le libertà individuali possibili, a condizione che non vengano pregiudicate le libertà altrui. Questo è il senso dell'affermazione secondo cui la cittadinanza moderna (il welfare state) ha una origine hobbesiana e viene a poco a poco configurato come compromesso (contratto sociale) fra democrazia politica e mercato capitalistico.

La crisi di questo modello è stata analizzata in lungo e in largo da una letteratura sterminata, che qui non posso neppure sintetizzare. I paradigmi di crisi della cittadinanza nazionale a fronte dei migranti sono stati enunciati, di volta in volta, nei seguenti modi: come crisi endemica dei sistemi fiscali; come impossibilità di far fronte alla rivoluzione delle aspettative crescenti di benessere; come assistenzialismo passivizzante, come difficoltà a integrare le minoranze etniche e culturali. A questi paradigmi, oggi dobbiamo aggiungere il fatto che la cittadinanza hobbesiana entra in crisi perché la globalizzazione riduce la sovranità degli Stati nazionali, crea nuove povertà e nuove sfide ecologiche che non hanno più confini nazionali. La cittadinanza entra in crisi, ma pochi vedono che la crisi sta proprio nel mantenere il modello hobbesiano.

I nuovi rischi e malesseri diffusi, dei migranti come degli autoctoni, le paure di una guerra di tutti contro tutti, vengono di solito imputati al capitalismo selvaggio. Non si pensa neppure che possano essere imputati allo Stato hobbesiano, e quindi anche al modello di cittadinanza oggi dominante. Anzi, la tendenza è a chiedere "regole" (di cittadinanza) in chiave hobbesiana. Senza vedere che proprio questa soluzione favorisce lo stato di paura.

Pochi arrivano ad affermare la intrinseca insostenibilità di continuare a ricorrere alla soluzione hobbesiana. Tant'è vero che il *master plan* dell'Europa è ancora formulato in termini hobbesiani, come compromesso fra le libertà competitive di mercato da un lato (*lib*) e i controlli di equità imposti dal potere politico dall'altro lato (*lab*).⁵

⁵ Come ha affermato l'ex-Presidente della Commissione europea Romano Prodi: "l'interazione fra le forze del libero mercato e della concorrenza, da un lato, e l'eguaglianza di opportunità per tutti i cittadini, dall'altro, è il *master plan* della nuova costruzione europea" (Prodi 2002, p. 20).

In questa sede, avanzo la tesi che il modello *lib-lab* di cittadinanza diventa sempre più intrinsecamente insostenibile come fondamento di una cittadinanza adeguata ai fenomeni migratori qualora sia pensato nei termini della soluzione hobbesiana dell'ordine sociale. Il che non significa certamente che sparisca del tutto. Bisogna qui fare attenzione.

La caratterizzazione che io faccio della teoria che ritengo dominante (*lib-lab*) può apparire semplicistica, perché gli Stati nazionali di welfare conferiscono un certo numero di diritti sociali, oltre che economici e talvolta politici. La mia risposta a questa possibile obiezione è che, per quanto i *welfare states* diano alcuni diritti sociali come l'istruzione dei figli) ai migranti, seppure con politiche di immigrazione molto diverse fra loro, tali diritti rimangono in gran parte "derivati" dal mercato o dallo Stato, o da una loro combinazione, anziché avere uno statuto proprio, basato su esigenze di integrazione sociale anziché di compromesso fra mercato e regolazione politica. Ciò rimanda al bisogno di una nuova visione della società, che differenzia i vari sotto-sistemi, e distingue nettamente fra Stato, mercato, terzo settore, quarto settore delle famiglie e reti informali (Donati 1999, 2006).

Il fatto che gran parte degli Stati nel mondo non abbiano ancora uno statuto proprio dei diritti sociali dei migranti è riconosciuto generalmente da tutti. Si può e si deve raccomandare agli Stati nazionali di procedere allo sviluppo di un "bill of rights", di diritti sociali e civili dei migranti e delle loro famiglie. Infatti, i diritti dei migranti sono ancora in gran parte dei diritti "civili" individuali, e per altra parte diritti sociali di categorie professionali e rappresentanze sociali, ma non già di diritti delle persone in relazione alle loro famiglie tali da essere realmente indipendenti dalle posizioni individuali sul mercato o dalle benevole elargizioni degli Stati membri. Non c'è ancora un "diritto sociale" dei soggetti migranti della società civile come soggetti di cittadinanza.

Pertanto, questo assetto, che io chiamo *lib-lab*, non solo non può affrontare i bisogni emergenti di welfare dei cittadini, ma – a maggior ragione – non può andare incontro ai bisogni sociali degli immigrati e dei residenti non-cittadini (*denizens*). Ma c'è di più. Questo assetto rivela di essere patogeno, in quanto genera i problemi di cui si suppone rappresenti la soluzione.⁶

Ci sono mille ragioni per cui la soluzione hobbesiana diventa improponibile. Tali ragioni sono di ordine politico, culturale, economico e sociale.

⁶ Ho trattato a lungo questi problemi in Donati (2000), testo a cui debbo rimandare per ragioni di spazio limitato.

Ma non posso qui soffermarmi. Il punto è che la cittadinanza nazionale deve essere riprogettata. L'ipotesi che avanzo è che essa debba diventare una "cittadinanza per progetto", con una costituzione reticolare e un nuovo ordine di giustificazione. Vediamo che cosa ciò significhi.

2. QUALE CITTADINANZA NAZIONALE IN UNA SOCIETÀ GLOBALE? RIPENSARE IL FRAMEWORK DELLA CITTADINANZA

2.1. Prendo come punto di riferimento l'Unione Europea perché lo considero il caso più emblematico di una cittadinanza hobbesiana in crisi.

Fiorella Dell'Olio (2005) ha osservato che la cittadinanza europea è ancora basata sul principio della nazionalità come suo criterio primario. Ella critica il fatto che la UE abbia rafforzato l'ideologia della nazionalità, in quanto ha esaltato il senso del "noi" (autoctoni) in contrapposizione al senso del "loro" (gli immigrati). A suo avviso, vari Paesi europei (come la Gran Bretagna e l'Italia) hanno rafforzato il legame fra cittadinanza e nazionalità, e, di conseguenza, hanno fallito nel forgiare una identità europea. Dell'Olio vede un pericolo nella concezione attuale della cittadinanza europea in quanto è intesa come una identità sopranazionale che legittima la discriminazione e l'intolleranza verso gli immigrati e i residenti che hanno una nazionalità extra-europea. Ella sostiene che, per creare una cittadinanza europea non discriminatoria, occorre che la UE riformuli il concetto di "status legale" (legalità) in modo da eliminare la nazionalità come precondizione per l'esercizio di certi diritti, quelli sociali. La definizione di ciò che è "legale" (la legalità) dovrebbe essere stabilita al livello della UE (come modello di legalità diverso dai modelli nazionali) in base alla semplice residenza e non già in base al criterio della nazionalità. Per fare questo, ella suggerisce che la separazione fra nazionalità e Stato sia garantita attraverso una costituzione disegnata in modo tale da assicurare la preservazione dell'identità nazionale (come valore culturale) e allo stesso tempo favorire un concetto post-nazionale di diritti civili, politici e sociali.

Condivido in buona parte le sue tesi. Soprattutto là dove l'Autrice sostiene che bisogna dare precedenza ai diritti sociali su quelli puramente politici che sono legati alla cittadinanza nazionale. Ma debbo muoverle alcune osservazioni critiche. Primo, il "regime politico più inclusivo" che ella auspica fa ancora troppo affidamento al potere politico (come nell'approccio hobbesiano), anziché rivolgersi anche alla società civile. Certamente la cittadinanza, se ridefinita nel modo da lei suggerito, può essere usata per

promuovere e difendere una concezione post-Westfaliana (post-hobbesiana) dei diritti individuali che promanano distintamente dallo Stato nazionale e dalle istituzioni sovra-nazionali. Ma una cittadinanza riferita ai soli individui (diritti individuali, e non relazionali) sotto la garanzia dei poteri politici (ancorché distinti in nazionali ed europei) mi sembra ancora troppo interna alla modernità. Una cittadinanza cosmopolita richiede una visione più ampia dei diritti che promanano dalla società (non dal sistema politico) e che debbono essere realizzati dalla società.

Secondo, ella non considera che a livello delle amministrazioni locali (si veda il caso del Comune di Bologna 2004), molti diritti sono già praticati per gli immigrati sulla base della semplice residenza (per esempio nella partecipazione a bandi pubblici per l'assegnazione di una casa, per il diritto all'istruzione dei figli, per i servizi sanitari di base), per i quali una base di legittimazione già esiste nei diritti umani riconosciuti dalle Carte internazionali.

In breve, la proposta di Dell'Olio dà eccessiva enfasi alla "legalizzazione" giuridica dello status di residente per godere dei diritti di cittadinanza e ne affida la realizzazione a livello europeo come se l'Europa fosse uno Stato sovranazionale, mentre molti di tali diritti non possono essere realizzati se non con strumenti amministrativi (a livello locale) e con nuove costituzioni civili (nell'accezione di Teubner 2005, 2006).

Sono d'accordo con Dell'Olio sul fatto che una effettiva cittadinanza europea debba essere costruita rivedendo il legame fra Stato e nazionalità. Ma per produrre il cambiamento auspicato occorre un'uscita netta dalla concezione hobbesiana dell'ordine sociale.

2.2. A mio avviso, è possibile realizzare una cittadinanza post-hobbesiana se si ha come riferimento una "cittadinanza cosmopolita" (*cosmopolitan citizenship*) che si distingua sia dalla "cittadinanza nazionale" (*national citizenship*) sia da una astratta "cittadinanza globalizzata" (*global citizenship*). Nella cittadinanza cosmopolita includo le forme cosiddette "glocali", cioè quelle forme di cittadinanza (anche amministrativa e con statuti civili) che sono espressione di esigenze locali indotte da processi di globalizzazione.

Come potrà essere configurata una tale cittadinanza? Per quanto molte siano le configurazioni possibili, provo a delineare alcune caratteristiche di fondo che sembrano emergenti.

Se e nella misura in cui la società diventa post-hobbesiana (nei termini che dirò qui appresso), la cittadinanza deve prevedere una sempre maggiore *soggettività* da parte dei cittadini, deve farsi "reticolare", deve rendere possibili *altri mondi* (non un unico sistema entro il quale fare scelte già vin-

colate), cioè mondi in cui all'uguaglianza e alla libertà si affianchi il principio di solidarietà come principio simmetrico rispetto agli altri due. La società diventa post-hobbesiana per almeno tre grandi ordini di ragioni.

(i) Emerge una società civile che non è certamente quella del Seicento: gli individui sono più consapevoli del carattere inalienabile dei loro diritti fondamentali, sono mediamente più informati, e cresce la soggettività dei singoli cittadini e delle loro associazioni; la cittadinanza deve riconoscere alle persone una soggettività che non è più quella di individui hobbesiani (cioè proprietari liberi ed uguali che alienano i loro diritti al Sovrano), ma è attiva, partecipativa, rivendicativa di diritti non alienabili.

(ii) La società contemporanea non è più gerarchica e per ordini di ceto, ma si struttura in reti; le persone attivano reti organizzate per risolvere autonomamente i loro problemi, reti che non necessitano di un *government* (potere vincolante) ma di una *governance* (coordinamento aperto); inoltre, l'espansione del terzo settore, nonché del privato sociale, modifica radicalmente la relazione fra Stato e mercato.

(iii) Più in generale, con i processi di globalizzazione, non è più possibile ricorrere ad un'autorità del tipo Leviatano per mettere ordine nella società. Il grado di complessità diventa troppo elevato perché la complessità possa essere "ridotta" con strumenti che operano in modo esterno e coercitivo nei confronti degli individui. La riduzione della complessità deve aprire nuove possibilità (altri mondi), non chiuderle. Questi "altri mondi" devono essere capaci di vita sensata, il che comporta che siano cooperativi e solidali piuttosto che individualistici ad anomici.

Le alternative al paradigma hobbesiano della cittadinanza debbono partire dai suoi deficit. Per quanto io possa vedere, i nodi del modello hobbesiano, sia nella versione materialistica-utilitaristica europea sia nella versione normativo-volontarista nordamericana, possono essere sintetizzati come segue.

1) La cittadinanza non può essere costruita su una visione antropologica negativa come quella hobbesiana. Un'altra modernità, quella della visione positiva dell'uomo, della sua dignità e dei suoi diritti, si sta affacciando all'orizzonte come soluzione alternativa. Se partiamo dall'idea che l'uomo sia una bestia, costruiremo una cittadinanza da bestie. Se partiamo dall'idea che l'uomo sia un essere ferito e debole, ma intrinsecamente capace di comportamenti altruistici, solidali o almeno non auto-interessati, ovvero di "scambi umani", allora possiamo costruire una cittadinanza dal volto umano. Un'antropologia negativa porta a dispiegare dinamiche negative, un'antropologia positiva porta a suscitare e alimentare (*empowerment*) le migliori capacità

umane. Anche chi ricorre alla forza e alla frode può essere stimolato a diventare cooperativo e onesto, non perché si sottomette ad un padrone o ad un sistema, ma perché viene considerato potenzialmente capace di cooperazione e onestà. Il povero è una risorsa, ma non come vuole il padrone.

2) La cittadinanza non può più essere costruita sulla base della distinzione moderna (hobbesiana) fra pubblico (Stato) e privato (il mercato dell'*homo homini lupus*). La sfida diventa quella dei “servizi di interesse generale” (*s.i.g.*), su cui la Unione Europea ha posto l’attenzione in vista di una nuova normativa con la quale aprire uno scenario di servizi di welfare che sono da considerare “pubblici” in quanto sono di interesse generale a prescindere dalla natura dell’ente proprietario o erogatore del servizio.

3) Le identità culturali, incluse quelle religiose, non possono essere “privatizzate”, non possono essere dichiarate irrilevanti per la sfera pubblica, e quindi per la cittadinanza (il welfare “pubblico”). La cittadinanza tipicamente francese (quella che neutralizza le identità culturali, e in particolare quelle religiose, com’è stata recentemente riaffermata in Francia con il Rapporto della Commissione Stasi 2003) non è più sostenibile, perché nella vita quotidiana la gente reintroduce spontaneamente i problemi di identità nelle culture del benessere, ne fa una questione di confronto fattuale nella sfera pubblica, prima che nell’ordinamento giuridico.

4) Il controllo organizzativo centralizzato nelle istituzioni di cittadinanza viene sostituito da reti sociali (originarie e originali), che sono intrecci plurali di relazioni formali e informali. La qualità sociale di tali reti è data dalla capacità di generare capitale sociale che include il diverso attraverso relazioni di fiducia, cooperazione e reciprocità (Donati/Colozzi a cura di 2006).

È tutta la moderna concezione hobbesiana dell’ordine sociale come compromesso e confusione fra libertà e controlli che vacilla e – almeno in settori rilevanti – crolla. Al suo posto subentra un “ordine societario”, una cittadinanza societaria (Donati 2000, 2006), che nasce da un radicale cambiamento delle definizioni di ciò che è pubblico e di ciò che è privato e dalla connessa ripresa del valore pubblico delle identità culturali. Questi fenomeni segnano la fine del sogno di poter realizzare nuovi compromessi fra le ideologie moderne (*lib* e *lab*). Chi tenta di riesumare una visione della cittadinanza come *mix* di individualismo e olismo metodologico va incontro alle più grosse delusioni, perché non coglie il nuovo sentire “associazionale” (Walzer 1991) che sta alla base del nuovo ordine societario.

Il lento declino della cittadinanza statale moderna viene oggi percepita come “crisi” senza che se ne vedano i possibili sbocchi, e senza che si riescano ad osservare i fenomeni di positiva innovazione.

Per dirla in breve, io osservo che le teorie correnti della cittadinanza cercano di riproporre, ai vari livelli territoriali (dal Comune, alla Regione, allo Stato, alle comunità politiche sovra-nazionali), il modello moderno o una sua revisione di tipo *lib-lab*, quando invece si deve prendere atto che tale modello è sempre meno capace di risolvere i problemi. La mia tesi è che la cittadinanza vada incontro a processi di differenziazione sociale (non solo funzionale, ma relazionale) che richiedono forme sempre più articolate e distinte di cittadinanza.

3. LA DIFFERENZIAZIONE DEI PROCESSI CHE SVILUPPANO LA CITTADINANZA

Nella mia prospettiva, siamo di fronte all'esigenza di attivare nuovi processi di costituzionalizzazione della cittadinanza, che riguardano non solo il sistema politico a livello degli Stati-nazione, ma anche (i) le regioni e le comunità locali (Statuti o Carte della convivenza civile a livello delle amministrazioni civiche locali) e (ii) le emergenti costituzioni civili che devono garantire determinati diritti umani fondamentali nelle reti di società civile che non sono legate ad un territorio definito e vanno al di là dei singoli sistemi politici (diritti interculturali, diritti nel campo bioetico e della scienza, diritti nell'uso di Internet e dei mass media, ecc.).

I processi di costituzionalizzazione si differenziano perché debbono fare fronte all'esigenza di attuare i crescenti diritti civili, sociali e umani laddove le vecchie costituzioni politiche del passato (dal Settecento al Novecento) non riescono più a regolarli e implementarli, soprattutto a causa di un sovraccarico del sistema politico e della sua costituzione (politica) fondamentale.

Secondo la mia ipotesi, la differenziazione della cittadinanza avviene nel modo seguente, lungo quattro direttrici (fig. 1).

G = *goal attainment*) Le costituzioni politiche devono essere "leggere" ed essere costituite, grossomodo, da due parti. Nella prima parte devono essere sanciti i diritti fondamentali della persona umana, dei cittadini come dei residenti (*denizen*) e dei migranti, in termini di diritti civili, politici, sociali e umani.⁷ La seconda parte dovrebbe delineare il regime politico democratico e le sue istituzioni. L'essenziale, qui, è che il potere politico non si comporti come un *Leviatano*. Non deve aumentare le libertà individuali negati-

⁷ Tale differenziazione comporta la necessità di una profonda revisione della teoria della cittadinanza di T.H. Marshall: cfr. Donati (2000, cap. 5).

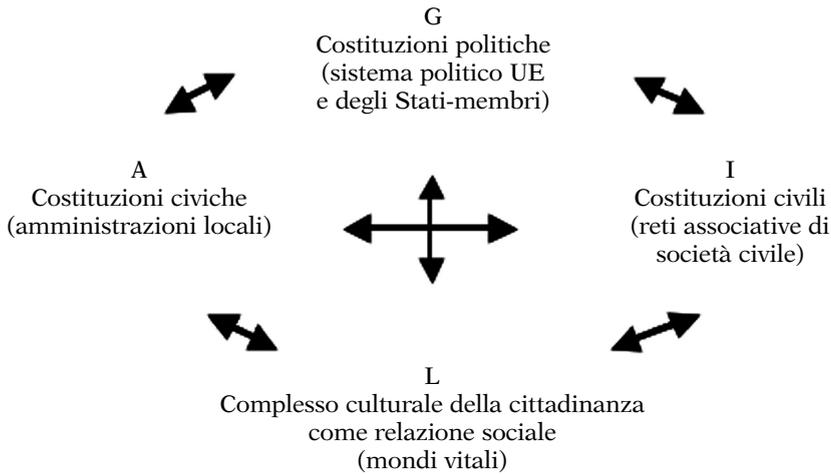


Figura 1. Sfere e attori di un'Europa, concepita come sistema societario democratico altamente sviluppato (differenziato), che costituzionalizza una cittadinanza aperta (cosmopolita) post-hobbesiana.

ve (cioè la semplice cancellazione dei vincoli, secondo la nota definizione di I. Berlin) in cambio del controllo dell'uguaglianza di opportunità, ma deve promuovere le libertà positive (creazione di relazioni sussidiarie) in base al principio di reciprocità fra le parti.

A = *adaptation*) Gli enti territoriali (dalle Regioni alle città) realizzano i diritti fondamentali su un determinato territorio attraverso costituzioni civiche (Statuti propri) che tengono conto delle peculiarità delle popolazioni in un determinato territorio. Ogni territorio ha una composizione etnica e multiculturale specifica, che ha esigenze particolari (in alcuni è prioritario il problema linguistico, in altri quello della distribuzione ambientale delle risorse, o della partecipazione amministrativa, ecc.).

I = *social integration*) Gli enti non territoriali, di società civile, sono quelli che hanno a che fare con l'economia (imprese, associazioni economiche) e con le formazioni sociali intermedie (le "forme associative") (Hirst 1994), soprattutto del terzo settore e del privato sociale (Donati/Colozzi 2004). Questi enti che hanno un ruolo decisivo nella vita dei migranti possono creare dei diritti-doveri di cittadinanza che io chiamo "civili" perché vengono elaborati ed implementati da organizzazioni di società civile, fra cui la Chiesa, che è la prima e più fondamentale istituzione di società civile. Si

pensi ai diritti dei lavoratori e dei consumatori nei confronti delle imprese, o ai diritti dei membri delle associazioni di volontariato, di cooperazione sociale, di fondazioni o enti non profit, soprattutto in relazione a bisogni non standardizzabili e ai problemi della qualità della vita delle famiglie che risiedono in un territorio a prescindere dal fatto di avere una certa cittadinanza nazionale o un'altra. Per esempio, le imprese economiche possono attuare i diritti di conciliazione tra famiglia e lavoro attraverso dei patti o contratti (alleanze, ecc.) che non comportano necessariamente l'intervento né del potere politico né di pubbliche amministrazioni locali. Esistono già delle Carte dei diritti dei malati nei confronti dei sistemi sanitari, o Carte di diritti dei bambini nei confronti dei mass media emanati da ordini professionali (per es. dei giornalisti), che definiscono dei diritti di cittadinanza di vari soggetti specifici. Le possiamo definire "costituzioni civili" perché riconoscono dei diritti fondamentali che non sono scritti né nelle costituzioni politiche né in quelle civiche. Questi diritti sono "societari" in quanto hanno a che fare con reti associative non territoriali e non politiche. Sono particolarmente importanti nel caso di persone e famiglie migranti.

L = *latency*) Le costituzioni politiche, civiche e civili non possono sostenersi se non viene coltivata la cultura della cittadinanza come modalità di riconoscimento dell'Altro e come significato del vivere assieme ad altri su un territorio, quale che sia la cittadinanza nazionale di ciascuno. Qui hanno un ruolo le istituzioni culturali che attuano i processi di socializzazione. A tali istituzioni è affidato il compito di elaborare un sistema di valori comuni, che sono quelli che legittimano i diritti fondamentali nelle varie costituzioni (politiche, civiche e civili) e li rendono operativi nella concreta vita quotidiana. Tale ruolo viene ricoperto dalle religioni, dalle Chiese, dai movimenti sociali e culturali, che hanno un'influenza rilevante sui sistemi scolastici e sulle istituzioni della comunicazione (i mass media). Si noti la differenza: mentre nelle costituzioni hobbesiane la religione è un vincolo da cui liberarsi (la religione rappresenta un elemento che deve essere neutralizzato nella sfera pubblica), al contrario nelle costituzioni post-hobbesiane la religione è una risorsa per l'integrazione socio-culturale della società civile (è un elemento che viene rispettato e promosso nella sfera pubblica). Dunque: non soltanto vi è una libertà (privata e individuale) di religione come diritto di cittadinanza, ma le formazioni sociali a base religiosa sono riconosciute come soggetti aventi propri diritti di cittadinanza nella sfera pubblica.

La differenziazione fra le diverse sfere che costituzionalizzano la cittadinanza attraverso i suddetti processi pone, ovviamente, dei problemi di relazione e integrazione fra i vari tipi di costituzioni. Nello schema che

propongo (fig. 1) vengono indicate le *inter*-dipendenze e anche gli *inter*-scambi che sono necessari per un funzionamento virtuoso dell'intero sistema societario. Tali dipendenze reciproche vanno lette⁸ nel senso che le costituzioni politiche (G), hanno la funzione di scopo di guida e decisione collettiva vincolante; le costituzioni civiche (A) hanno la funzione di strumenti amministrativi a livello delle comunità locali; le costituzioni civili (I), che sorgono nelle reti della società civile, hanno la funzione di integrazione e coesione sociale; la cultura della cittadinanza (L), intesa come cultura diffusa nella popolazione, ha la funzione di legittimare le costituzioni politiche e di orientare e sostenere le altre costituzioni (amministrative e civili).

Per capire il senso di questi processi, occorre porsi dal punto di vista della singola persona, che può essere cittadino o solo residente o solo migrante, il quale ha di fronte a sé differenti ordini di istituzioni (politiche, amministrative, economiche, sociali e culturali) nelle quali, e attraverso le quali, elaborare un nuovo "complesso di diritti-doveri di cittadinanza".

Pensare la cittadinanza in questo modo (fig. 1, p. 454), mette in rilievo il fatto che i diritti-doveri di cittadinanza: (i) vengono creati e perseguiti da una pluralità di soggetti (non solo dalle istituzioni politico-amministrative), (ii) vengono implementati attraverso *networks* di *multistakeholders*, (iii) implicano l'estensione del principio di sussidiarietà da una concezione ristretta e puramente difensiva, ad una concezione attiva e promozionale in varie direzioni (verticali, orizzontali e laterali).

In questo senso, la forma della cittadinanza è *aperta verso l'interno* del sistema politico (nazionale o sopranazionale) nei confronti delle sue articolazioni (cioè verso gli Stati-membri), ma è anche *aperta verso l'esterno* (cioè verso altri Stati, che sono confinanti o con esistono degli scambi), e quindi verso i migranti. L'apertura è possibile in quanto questa concezione della cittadinanza ridefinisce il senso del *confine*. Il confine non è più una barriera che viene eretta, oppure spostata avanti o indietro, perché non è una cosa, ma è una relazione. Non significa includere o escludere qualcuno o qualcosa, ma significa instaurare una relazione a livelli differenziati con "gli altri", ossia i migranti. La cittadinanza aperta è multidimensionale (secondo le varie dimensioni delle costituzioni della cittadinanza in AGIL: fig. 1) perché può estendere certi diritti sociali o umani attraverso le reti associative di società civile trans-nazionale, anziché attraverso le costituzioni politiche o civiche.

⁸ Nella fig. 1 utilizzo lo schema relazionale AGIL come da me rivisto nella teoria relazionale della società (Donati 1999, 2000).

Nei confronti di Paesi limitrofi, tale relazione può essere di compartecipazione alla cittadinanza da un minimo (compartecipazione dei frontalieri o degli immigrati a certi diritti-doveri) fino ad un raggio più ampio.

In tal senso, la cittadinanza di cui abbiamo bisogno per un giusto trattamento dei migranti è una cittadinanza *cosmopolitica*: il fatto di appartenere ad una cittadinanza nazionale identifica un modo di essere nel mondo, che è diverso da quello di altre cittadinanze (per esempio, quelle chiuse e assimilazioniste, o prive di reciprocità come negli Stati confessionali islamici). Il cosmopolitismo sta nel fatto che in questa cittadinanza si respira un'aria universale, che è potenzialmente capace di attrarre tutti coloro che ne vogliono *in qualche modo* essere partecipi.

Già oggi la società civile mondiale è più avanti delle sue istituzioni politiche nel realizzare questo "complesso della cittadinanza". Ma il problema è che non ne ha una sufficiente coscienza riflessiva.

4. INCLUDERE/ESCLUDERE: PERCHÉ E COME? LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DI UNA "CITTADINANZA COSMOPOLITA" (POST-HOBBESIANA)

4.1. Il senso della concezione della "cittadinanza aperta" deriva dalle sue qualità, in quanto si tratta di una cittadinanza *relazionale, sussidiaria, societaria e plurale*. Il suo compito è precisamente quello di gestire i processi di inclusione sociale dei migranti e delle loro famiglie senza necessariamente generare forme strutturali (cristallizzate o irreversibili) di esclusione sociale, sia all'interno del Paese ospitante, sia nei confronti dell'esterno.

Per comprenderla, occorre aver ben chiaro che si tratta di una forma di cittadinanza *dopo-moderna*⁹ che emerge attraverso discontinuità forti con la modernità. Essa deve includere le persone senza presupporre un patto fittizio di alienazione delle libertà originarie, ma elaborando un sistema di cittadinanza capace di relazionarsi in maniera sussidiaria, societaria e plurale sia con chi volontariamente gli appartiene sia con chi ne sta fuori (cioè sta nel suo ambiente in senso sistemico). Sarebbe illusorio pensare che la cittadinanza possa solamente includere, perché ogni criterio di inclusione costituisce al tempo stesso la base di una esclusione. Il problema è come pensare una cit-

⁹ Il termine *dopo-moderna* deve essere intesa come discontinuità forte con la modernità, e non deve essere confusa confuso con *post-moderno* che indica una fase di radicalizzazione della modernità (Donati 2001).

tadinanza che organizzi le persone e le loro formazioni sociali in modo che tutti possano avere un posto decente nella città, riparando eventuali esclusioni temporanee che potrebbero essersi prodotte. Ciò implica un modo di gestire i confini che non operi con il criterio *lib-lab* di inclusione/esclusione, ma con criteri relazionali di scambio reciproco (Donati 2002/03).

Diversamente dal patto hobbesiano, che crea una cittadinanza difensiva la quale obbliga i cittadini alla lealtà interna in funzione della guerra verso l'esterno (Walzer 1970), il patto di cittadinanza che sorge dall'adozione del principio di sussidiarietà ha un carattere relazionale, cioè articola le differenze interne e i rapporti con l'esterno sulla base della valorizzazione delle reciproche autonomie. Opera per mezzo di scambi sociali basati sul principio di reciprocità.

I punti di discontinuità forti stanno su due fronti, che contraddicono apertamente la soluzione hobbesiana.

Il primo fronte riguarda la definizione di benessere che la cittadinanza deve assicurare. Tale benessere non può più essere concepito come puramente materiale, utilitaristico e individuale (dell'individuo proprietario hobbesiano), com'è anche nella soluzione rawlsiana, né può ricorrere a soluzioni normativo-volontaristiche, ma deve farsi relazionale, nel senso che la felicità sta primariamente nelle relazioni umane e non negli oggetti-merce. Il secondo fronte riguarda i contenuti etici delle azioni di welfare. Le misure di welfare non possono più essere eticamente indifferenti o neutre, ma devono diventare eticamente qualificate. Ciò significa che il fine etico deve essere introdotto nella funzione-obiettivo delle azioni di welfare, sia per quanto riguarda gli aspetti economici sia per quanto riguarda quelli socio-relazionali.

Una tale modificazione delle basi culturali e normative del welfare non può essere gestita da un nuovo Leviatano, che per sua natura assolve solo funzioni di integrazione sistemica (organizza le istituzioni in una macchina). Occorre una configurazione di cittadinanza cosmopolita capace di mettere in sinergia l'integrazione sistemica con quella sociale (l'integrazione sociale è quella delle relazioni di mondo vitale). Il che significa che occorre una *governance* del sistema politico ispirata al principio di sussidiarietà sia all'interno sia verso l'esterno (Donati 2005).

Vale la pena di sottolineare che il principio di sussidiarietà introduce una discontinuità radicale nei confronti dell'ordine (sociale, economico, culturale, politico) tipicamente moderno. Infatti, l'adozione del principio di sussidiarietà come principio architettonico di un nuovo ordine sociale, che va dal livello micro (relazioni interpersonali) al livello macro (relazioni

internazionali), passando per tutti i livelli intermedi, configura una società alternativa sia a quella strettamente liberale (*lib*) sia a quella strettamente socialista (*lab*), sia anche ai loro *mix* (modelli *lib-lab*).

L'alternativa allo Stato hobbesiano non è uno Stato minimo à la Proudhon (come sostengono i *lib-lab* radicali), ma uno *Stato relazionale* (Donati 1999). Lo Stato sociale post-hobbesiano non coincide con lo slogan "meno Stato, più mercato", ma con uno Stato che si interfaccia con una società che non è concepita come mercato di profitto, bensì come economia civile e come welfare civile.

Lo sviluppo del welfare civile è in corso in molti Paesi, ben al di là di quanto avviene nel modello nord-americano (Evers/Laville 2004). Più in generale, si affermano in molte parti del mondo dei processi di *devolution* dallo Stato alla società civile.

I processi migratori implicano una revisione dei sistemi scolastici, sanitari, di assistenza sociale, di previdenza e sicurezza sociale, in breve di tutto lo sterminato campo dei bisogni di benessere nella vita quotidiana. Il criterio di gestione dei sistemi di welfare in condizioni di elevate migrazioni diventa quello del *nesso fra libertà e responsabilità non solo per quanto riguarda il comportamento dei singoli individui, ma anche per quanto concerne le conseguenze dei loro comportamenti nei confronti degli "altri", siano essi cittadini o solo residenti o migranti*. Una cittadinanza non più intesa come graziosa concessione di uno Stato illuminato, ma come esercizio delle libertà e responsabilità dei soggetti sociali, è l'alternativa alla soluzione hobbesiana. Cerchiamo allora di capire più a fondo il senso della nuova "cittadinanza aperta".

4.2. La cittadinanza aperta si basa su alcune scelte di valore e programmatiche, che sono pensate come criteri di azione per il futuro. Due sono i grandi criteri-guida.

a) Il primo criterio-guida è quello di orientarsi verso un modello di integrazione sociale, che potremmo chiamare di *pluralismo relazionale*, cioè di convivenza aperta fra tutti coloro che decidono di risiedere sul territorio, sulla base dei valori di solidarietà, uguaglianza e libertà, in primo luogo della libertà religiosa, e del rispetto dei diritti umani che dovranno essere regolati sul metro della reciprocità fra etnie, religioni e culture differenti. In questo modo, vengono respinti sia i modelli di migrazione cosiddetti "assimilazionisti" che tendono a imporre a tutti determinati criteri di vita, sia i modelli cosiddetti "separatisti" che tendono a segmentare il tessuto sociale in comunità etniche e culturali separate fra loro.

b) Il secondo criterio-guida è quello di puntare ad un *bilanciamento fra diritti e doveri* di tutti i residenti in modo che, da un lato, nessuno si senta discriminato, e dall'altro tutti siano effettivamente chiamati a impegnarsi per la massima integrazione sociale possibile senza chiedere particolari privilegi. Ciò significa che le istituzioni pubbliche si impegnano a eliminare eventuali discriminazioni che dovessero manifestarsi nei riguardi di persone, famiglie o gruppi sociali a causa della loro origine etnica, della loro appartenenza religiosa o delle caratteristiche culturali, ma nel contempo chiedono che tutti i cittadini residenti si adeguino alle norme che regolano la vita comune, norme che debbono essere imparziali e quindi debbono ispirarsi a criteri oggettivi nella fruizione di ciò che la città può offrire senza fare della condizione di immigrato un motivo né di sfavore né di privilegio.

La cittadinanza aperta non pone la questione della convivenza interculturale delle migrazioni in termini di "compatibilità" fra culture autoctone e culture di immigrazione (come propongono, ad esempio, i liberali come Giovanni Sartori 2000). Porre il problema in termini di compatibilità non è costruttivo. In tal caso ci troveremmo davanti a due soluzioni: o le istituzioni pubbliche democratiche selezionano *a priori* le culture e le religioni ammissibili e quelle non ammissibili (e questo sappiamo che non è possibile per la nostra tradizione civile), oppure si privatizzano i valori religiosi e culturali (come è stato suggerito da Sartori). La scelta della Francia di vietare segni religiosi nella sfera pubblica ha soprattutto questo secondo significato.

Credo che nessuna di queste due soluzioni sia oggi percorribile. La crisi della modernità è proprio dovuta al fatto che la nostra società non può più privatizzare i valori ultimi delle persone (Seligman 1992).

Una cittadinanza adeguata all'epoca della globalizzazione non è più concepibile come combinazione di mercato e di controllo politico. La cittadinanza ritorna ad essere prima di tutto un compito della comunità civile, che deve incorporare un modello di civilizzazione capace di mettere in sinergia le diverse etnie, religioni, culture.

La cittadinanza aperta che qui io propongo allude ad un processo costituzionale di tipo nuovo, intendendo per processo costituzionale la costruzione di valori e regole fondamentali di convivenza civile.

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

Commission européenne (1996), *Pour une Europe des droits civiques et sociaux. Rapport du Comité des Sages*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des CCEE.

- Commissione Stasi (2003), *Laïcité et République*, La Documentation Française, Paris.
- Comune di Bologna (2004), *Con-vivere la città. Immigrazione e convivenza nelle città europee*, Edizioni Nautilus, Bologna.
- Dahrendorf, R. (1994), The Changing Quality of Citizenship, in B. van Steenberger (ed.), *The Condition of Citizenship*, Sage, London, pp. 10-19.
- Dell'Olio, F. (2005), *The Europeanization of Citizenship: Between the Ideology of Nationality, Immigration and European Identity*, Ashgate, Aldershot.
- Donati, P. (1999), Oltre la crisi dello Stato sociale: dal codice inclusione/esclusione al codice relazionale/non relazionale, in *Sociologia e Politiche Sociali*, a. 2, n. 3, pp. 195-220.
- Donati, P. (2000), *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari.
- Donati, P. (2002/03), Quale inclusione sociale? "Neo-Panopticon lib/lab" e cittadinanza societaria: due diverse strategie nelle politiche sociali in *Annali di Sociologia*, vol. 16, pp. 363-391.
- Donati, P. (2005), La sussidiarietà come forma di governance societaria in un mondo in via di globalizzazione, in P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma, pp. 53-87.
- Donati, P. (2006), Towards a New European Citizenship? The Societal Idea, in M. Ferrari Occhionero, M. Nocenzi (a cura di), *Europe Between Memory and Change. Towards the Construction of a European Society*, Aracne editrice, Roma, pp. 277-316.
- Donati, P./Colozzi, I. (a cura di)(2004), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, il Mulino, Bologna, 2004.
- Donati, P./Colozzi, I. (a cura di)(2006), *Capitale sociale delle famiglie e processi di socializzazione. Un confronto fra scuole statali e di privato sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Evers, A./Laville, J.-L. (eds.)(2004), *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Hirst, P. (1994), *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press, Oxford.
- Prodi, R. (2002), *La mia visione dell'Europa*, in C. D'Adda (a cura di), *Per l'economia italiana. Scritti in onore di Nino Andreatta*, il Mulino, Bologna, pp. 13-31.
- Rossi, G. (2006), Homo homini lupus?, in *Micromega*, n. 2, pp. 76-86.
- Sartori, G. (2000), *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, Rizzoli, Milano.
- Seligman, A. (1992), *The Idea of Civil Society*, The Free Press, New York, 1992 (tr. it. *L'idea di società civile*, Garzanti, Milano, 1993).

- Teubner, G. (2005), *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione: l'emergere delle costituzioni civili*, Armando Editore, Roma.
- Teubner, G. (2006), The Anonymous Matrix: Human Rights Violations by Private' Transnational Actors, in *Modern Law Review*, vol. 69, n. 3, May, pp. 327-346.
- Walzer, M. (1970), *Obligations: Essays on Disobedience, War, and Citizenship*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Walzer, M. (1991), *Associazioni e Stato sociale*, trad. it. il Mulino, Bologna.