

Unico Rossi

*LA CITTADINANZA OGGI.
ELEMENTI DI DISCUSSIONE DOPO
THOMAS H. MARSHALL*

WORKING PAPER 39

2000

I Working Papers del Dipartimento di Scienze Storiche, Giuridiche, Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Siena mirano a promuovere la circolazione dei risultati, anche intermedi, delle attività di ricerca svolte nell'ambito del Dipartimento.

Comitato di redazione: Mario Ascheri, Maurizio Cotta, Maurizio Degl'Innocenti.
Cura tipografica e stampa: Roberto Bartali, Silvio Pucci.

LA CITTADINANZA OGGI
ELEMENTI DEL DIBATTITO DOPO T.H. MARSHALL
Unico Rossi

Introduzione – 1. T.H. Marshall: «*Citizenship and social class*» - 2. I cittadini «dimenticati»: le donne, i minori, gli immigrati - 2.1. La cittadinanza *limitata* - 2.2. La cittadinanza *negata* - 2.3. La cittadinanza *sperata* – 3. Due prospettive - 3.1. Il reddito di cittadinanza - 3.2. Le potenzialità di una nuova cittadinanza *societaria* - Bibliografia.

Introduzione

La tematica della cittadinanza è un problema prevalentemente occidentale, emersa e caratterizzata dai processi storici e dalla filosofia illuministica che hanno trovato una prima legittimazione e diffusione nella Rivoluzione francese e nella tradizione repubblicana, benché le sue origini risalgano al mondo greco-romano. Sia da un punto di vista storico sia da un punto di vista più concreto il concetto di cittadinanza ha a che vedere con la legittimazione del *potere politico* piuttosto che con l'idea di *dovere politico*. Gran parte di ciò che è stato scritto sulla cittadinanza riguarda la pratica politica quotidiana e le prescrizioni ideali dei ruoli che Stati ed individui dovrebbero avere. Pertanto tracciare lo sviluppo del concetto di cittadinanza significa fare la storia dello sviluppo dello Stato e della relazione tra questo e gli individui posti sotto la sua giurisdizione.

Etimologicamente il termine «cittadinanza» viene fatto risalire dal latino *civis* e *civitas*, e nel mondo antico denotava il rapporto politico di un individuo con il governo della città. La grande maggioranza dei membri della comunità nel mondo antico erano soggetti passivi piuttosto che partecipanti attivi, e riferimenti teorici e modelli politici si possono ritrovare ne «*La Repubblica*» di Platone e nelle riflessioni aristoteliche; oggi, nel linguaggio giuridico attuale, la cittadinanza indica la relazione tra un individuo e uno Stato, in particolare i diritti e doveri che tale relazione comporta per entrambi.

Nella Grecia antica l'idea di cittadinanza era strettamente comunitaria, poiché metteva in rilievo l'appartenenza alla collettività e la partecipazione individuale alle cariche pubbliche. Cittadini erano i figli di genitori a loro volta liberi cittadini, di solito possidenti e guerrieri cui era proibito occuparsi di commercio: i cittadini potevano ricoprire cariche pubbliche e amministrare la giustizia, combinando in questo modo il ruolo sociale con obblighi e diritti. Per Aristotele, i cittadini partecipavano alla vita della

città come governanti e come governati. In pratica la base della comunità politica si riduceva alla partecipazione alla vita religiosa, mentre la base della comunità sociale era data dalla struttura della famiglia: le piccole dimensioni e l'autosufficienza delle città-Stato greche resero relativamente praticabile questo sistema di diritti e doveri connessi al rapporto di cittadinanza. I cittadini infatti appartenevano completamente alle rispettive città e tutti gli aspetti della loro vita privata — dall'istruzione al matrimonio, dal modo in cui si vestivano al modo in cui esprimevano il proprio dolore — riflettevano la loro totale appartenenza ad essa; in sostanza si può dire che la libertà individuale era sconosciuta.

Nell'Impero romano la cittadinanza divenne un'istituzione sempre più astratta e formale, perché man mano che l'Impero estendeva i propri confini, sino a comprendere popolazioni diverse insediate su vasti territori, divenne sempre più difficile stimolare nella comunità politica il senso di uno scopo condiviso da tutti, com'era stato possibile in origine, quando lo «Stato» si limitava alla sola città di Roma. Così la cittadinanza, che garantiva anche diritti politici per i plebei (di cui i «tribuni della plebe» erano i rappresentanti), fu estesa nel 212 a tutti gli abitanti *liberi* dell'Impero con l'editto di Caracalla. L'effetto che portò l'universalizzazione della cittadinanza sul vasto territorio dell'Impero, governato ancora da una piccola classe privilegiata, fu quello di rendere necessaria la sostituzione dei simboli dell'*auctoritas* mediante un maggiore rispetto per la personificazione del potere a danno della partecipazione politica dei singoli. I cittadini divennero così «sudditi», con doveri nei confronti dell'autorità politica e diritti determinati fondamentalmente dal censo, cosicché molti aspetti della cittadinanza — tassazione, servizio militare, eleggibilità ai pubblici uffici ecc. — dipesero da allora dalla ricchezza che fissava, in buona sostanza, i compiti e le libertà di ciascuno.

Nel Medioevo il declino delle città romane, soprattutto il crollo dell'Impero, comportarono l'atomizzazione della società politica, lasciando in eredità la preminenza del concetto di suddito piuttosto che quello di cittadino. Il primo feudalesimo era caratterizzato da forme di commercio e di produzione fortemente localizzate, dal ruolo predominante della Chiesa (soprattutto nell'istruzione) e da rapporti politici fondati essenzialmente sul legame vassallo-signore: i motivi dominanti erano i doveri e la subordinazione nei confronti della gerarchia, legittimati e sostenuti anche dalla dottrina religiosa. In questo contesto la definizione in termini giuridici di ciò che un cittadino poteva o non poteva fare variava notevolmente da città a città e nella maggior parte dei casi per avere la cittadinanza erano

necessari il possesso della terra e la residenza nella città. Dal punto di vista della stratificazione sociale i cittadini non costituivano un ceto distinto ma facevano parte del ‘Terzo Stato’ insieme ai contadini e a tutti coloro che non erano né aristocratici né ecclesiastici; le forme di uguaglianza esistenti erano locali e specifiche, sostanzialmente come nelle città-Stato della Grecia antica.

Tra il XVII e il XVIII secolo autori come Locke e Rousseau gettano le basi del concetto moderno di cittadinanza, che si affermerà definitivamente con la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789. John Locke, infatti, considerava inerente allo ‘stato di natura’ dell’uomo la difesa della proprietà, intesa nella triplice accezione della propria vita, della propria libertà e dei propri averi: la difesa di tale *property* era compito della società politica o civile, istituita tramite un accordo, un *pactum*, fra i suoi membri. In questo contesto ciascun uomo aveva un uguale diritto alla propria libertà naturale e il principio che regolava la comunità era la norma della maggioranza. Ma Locke, come pure Montesquieu, fu importante perché giustificò la separazione tra potere esecutivo e potere legislativo, prima tappa cruciale lungo il cammino che porta (o forse è meglio dire ‘ri-porta’) i cittadini alla partecipazione diretta alla vita politica; il *pactum* sociale, fondato sul diritto eguale e naturale alla libertà, introduce ora una forma di legittimazione per un governo basato sul consenso nella società, piuttosto che su pretese ereditarie o divine. Successivamente, Jean-Jacques Rousseau sostenne che la coscienza degli interessi comuni era ciò che univa gli uomini, e che l’interesse comune più importante doveva essere quello di impedire la disuguaglianza sociale. I legami tra cittadini dovevano risultare, così, i più deboli possibili, poiché l’autocontrollo e il rispetto reciproco avrebbero creato una cittadinanza più forte di quella che si poteva realizzare in una monarchia, mentre il rapporto tra gli individui e lo Stato doveva essere il più forte possibile, poiché solo così era possibile realizzare la «volontà generale».

La Rivoluzione francese, oltre a segnare un passaggio fondamentale della storia della cittadinanza con la *Dichiarazione*, gettò le basi dell’idea di nazione a cui, da allora, è sempre stato associato anche il concetto moderno di cittadinanza. Infatti la nazione trasformò in un certo senso l’entità politica a cui gli uomini dovevano fedeltà: dalla famiglia, dal vicinato, dalla città, dalla regione o dalla appartenenza ad un ceto si comincia a fare riferimento alla nazione come entità geografica, culturale, politica e sociale: gli Stati diventano nazione quando governo e cittadinanza diventano un compito comune, che richiede cooperazione attiva da parte di tutti.

Nei due secoli successivi alla Rivoluzione si sono verificati due processi paralleli: da una parte i cittadini hanno ottenuto sempre maggiori diritti civili, politici e sociali, e dall'altra è aumentato sempre di più il numero dei titolari di questi diritti, ovvero la cittadinanza si è sviluppata sia qualitativamente che quantitativamente, sino a diventare «*de status* che viene conferito a coloro che sono membri a pieno diritto di una comunità»¹.

Cominceremo con l'esame di una tra le opere fondamentali del XX secolo, *Citizenship and Social Class* di T.H. Marshall, che ha segnato l'inizio di un nuovo modo di concepire la cittadinanza nelle democrazie nate dalla Seconda Guerra Mondiale; vedremo poi come i principi contenuti nel concetto moderno di cittadinanza siano rimasti in parte disattesi, ovvero si vedrà come alcune discriminanti sociali (come il sesso, l'età e, purtroppo, la razza) siano ancora fattori di disuguaglianza sostanziale nella società contemporanea. Le conclusioni, invece, riguardano due interessanti prospettive che si affacciano sul panorama del sistema democratico del futuro: il tutto alla luce di tre eventi principali che hanno trasformato irreversibilmente la geografia politica del Vecchio Continente e del pianeta intero.

La fine della Guerra Fredda, che in qualche modo ha rappresentato la «vittoria» dei principi del capitalismo (democratico) sul comunismo (totalitario), ha stimolato la nascita di un neo-liberalismo in cui i confini del mercato sono trasferiti dal livello nazionale a quello globale (si può dire quindi che non esistono!); il processo di unificazione europea ha raggiunto ormai la via del non ritorno, ha scardinato la tradizione degli «Stati Nazionali» più antichi (come la Francia, la Germania e l'Inghilterra) ma ancora non ha prodotto un concetto di cittadinanza «sostitutivo» che rappresenti i diritti di questi nuovi cittadini; infine, ci si è accorti, con estrema sorpresa, che il benessere è concentrato per lo più nell'emisfero settentrionale del pianeta, e ciò causa un flusso migratorio da Sud verso Nord, verso laddove il calo demografico causa mancanza di manodopera, generando i soliti problemi di integrazione tra chi si sposta e chi ospita. Tutto ciò ha aggiunto incertezza alle già incerte, in Italia ormai da diverso tempo, istituzioni politico-sociali, tra cui la cittadinanza che un po' tutte le richiama. Due soluzioni a questo *empasse* istituzionale sembrano oggi percorribili,

¹ Cfr. T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino, 1976 (tit. orig. *Citizenship and Social Class*, in T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, The University of Chicago, Chicago 1964), pg. 24.

l'una sul piano della pura teoria sociologica, l'altra prettamente di politica sociale, al fine di dare un nuovo fondamento al concetto di cittadinanza, e quindi a quello di democrazia, per la società del Terzo Millennio.

1. T.H. Marshall: «*Citizenship and social class*»

La sociologia e le scienze sociali si interessano, in modo sistematico, alla cittadinanza solo dopo la Seconda Guerra Mondiale, e l'opera «*Citizenship and Social Class*» di T. H. Marshall è il punto di partenza dello studio contemporaneo del concetto di cittadinanza. Fino ad allora, chi si era interessato a questo argomento lo aveva fatto essenzialmente da una prospettiva filosofico-giuridica, per affermare il progressivo riconoscimento dei diritti fondamentali dell'uomo, che lo porteranno a sentirsi sempre più «cittadino», e sempre meno isolato.

È senza dubbio dopo la Seconda Guerra Mondiale che, con la vittoria degli alleati sui totalitarismi nazional-fascisti, si comprende la necessità di legittimare i governi e i governanti esclusivamente secondo i principi della «democrazia»: da allora ci si è richiamati continuamente a questa forma di governo, tanto che la democratizzazione è un processo continuo che non può dirsi mai concluso. È impossibile pertanto trattare separatamente democrazia e cittadinanza², in quanto «da cittadinanza riduce l'individuo al cittadino, che rispetta le leggi e le necessità dello Stato, e gode di determinati diritti solo se ottempera a certi doveri, contribuendo cioè all'utilità collettiva e all'interesse generale; ma nello stesso tempo essa afferma che il potere politico trova il suo legittimo fondamento solo nella sovranità popolare»³.

La ricostruzione della storia dei diritti individuali proposta da Marshall resta valida tutt'oggi per coloro che si pongono in un'ottica evolutiva della cittadinanza, cioè per chi ritiene che esiste un processo progressivo del riconoscimento dei diritti individuali, cronologicamente delimitato dalla crisi del sistema feudale da un lato e dalla nascita del *welfare state* dall'altro. Tuttavia alla fine di questo secondo millennio sembra opportuno aggiornare le tesi di Marshall alla luce dei sostanziali cambiamenti avvenuti nella

² Per quanto riguarda la relazione tra cittadinanza e democrazia, si veda, tra gli altri, P. Donati, *Democrazia e cittadinanza: al di là di un codice evolutivo problematico*, in P. Donati, G.B. Sgritta, *Cittadinanza e nuove politiche sociali*, FrancoAngeli, Milano, 1990, pgg. 11-58.

³ Cfr. A. Touraine, *Libertà, uguaglianza, diversità. Si può vivere insieme?*, Il Saggiatore, Milano, 1998, pg. 218.

società contemporanea e soprattutto alla luce degli esiti e delle conseguenze del *welfare state*, che certamente ha fornito un prezioso contributo al progresso dell'uomo, ma che ultimamente attraversa una profonda crisi⁴.

La necessità di approfondire l'esame di questo classico saggio del sociologo inglese è dettata dal fatto che esso crea un precedente fondamentale nella storia dello studio della cittadinanza: fino ad allora, infatti, il concetto di cittadinanza veniva studiato prettamente da una prospettiva filosofico-giuridica, e tradizionalmente denotava *l'ascrizione di un soggetto ad uno Stato nazionale, per connessioni territoriali o per legami di parentela*. Il concetto di cittadinanza serviva solamente per distinguere il «cittadino» dallo «straniero» e più che altro per distinguere i differenti diritti-doveri che venivano assegnati ai due soggetti nei confronti di uno Stato sovrano.

In «*Citizenship and Social Class*» di T.H. Marshall l'accezione giuridica tradizionale di cittadinanza viene integrata, e superata, dall'ampio ventaglio di valenze politiche e sociologiche che ne fanno ancora oggi un concetto chiave per lo studio dei sistemi politici, oltre che un elemento necessario della definizione di democrazia.

Quest'opera è la trascrizione delle lezioni che Marshall tenne nel 1949 presso l'Università di Cambridge in occasione della commemorazione dell'economista inglese Alfred Marshall, suo omonimo allora ben più famoso; al ricordo di questa figura, che fu uno dei maggiori teorici del libero mercato, è dedicata la prima parte introduttiva del saggio. In particolare, lo spunto è uno scritto di Alfred Marshall del 1873⁵, dal quale emerge la sensibilità dell'economista al problema dell'uguaglianza sociale: la questione, secondo lui, «non è tanto se tutti gli uomini finiranno per essere uguali (questo non accadrà di certo!) ma se non si può costantemente seppur lentamente progredire fino al punto in cui ogni uomo, almeno per il lavoro svolto, possa sentirsi un *gentleman* (...)»⁶.

È importante tener presente il contesto storico in cui si inserisce questa affermazione: la Seconda Rivoluzione Industriale è al suo culmine più alto

⁴ Il tema della crisi del *Welfare State* è, in Italia, al centro di un dibattito assai acceso: si veda, tra la vasta bibliografia prodotta negli ultimi anni, M. Ferrera, *Le trappole del Welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998; L. Pennacchi, *Lo stato sociale del futuro*, Donzelli, Roma, 1997; R. De Vita, P. Donati, G.B. Sgritta (a cura di), *La politica sociale oltre il Welfare State*, FrancoAngeli, Milano, 1994.

⁵ Cfr. A. Marshall, *The Future of Working Class*, cit. in T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, op. cit. pg. 3.

⁶ *Ibidem*, pg. 4.

e il movimento operaio comincia a darsi un'organizzazione sempre più capillare ed estesa al tempo stesso, tanto che per tutta la seconda metà dell'Ottocento si susseguono riforme tese a migliorare le condizioni di vita della classe operaia e dei ceti più poveri in generale. T.H. Marshall ritiene che il significato e l'uso che il suo omonimo assegna al termine *gentleman* possa essere tranquillamente sostituito dal concetto di *civile* a lui contemporaneo, «perché è chiaro che il criterio che egli stabiliva per una vita civile erano le condizioni che la sua generazione considerava adatte a un *gentleman*»⁷.

Non c'è da stupirsi, pertanto, se un esimio rappresentante del liberalismo più classico come Alfred Marshall avesse la consapevolezza che fosse necessario creare le condizioni per «smussare» le differenze della disuguaglianza sociale; semmai ciò che può sembrare strano è il fatto che l'economista assegna questo compito direttamente allo Stato e non alla libera iniziativa degli individui. Egli sosteneva fermamente che lo Stato sarebbe dovuto intervenire, anche coercitivamente, per garantire l'istruzione obbligatoria e gratuita: i bambini, secondo lui, hanno il dovere di andare a scuola, perché l'ignoranza non consente di distinguere ciò che è da *gentleman* da ciò che non lo è⁸. Solo il primo passo è coattivo, ed è sufficiente solo questo perché «la libertà di scelta entra in campo non appena è stata creata la capacità di scegliere»⁹.

Ecco che emerge un primo diritto, quello all'istruzione gratuita, che però, definito come sopra, viene presentato piuttosto come un dovere (dei bambini ad andare a scuola): dovrà passare ancora un po' di tempo affinché i diritti sociali, di cui quello all'istruzione è senza dubbio tra i più importanti, siano riconosciuti al pari degli altri diritti civili e politici.

T.H. Marshall getta le basi per l'affermazione di diritti che oggi appaiono scontati o quantomeno naturali a qualsiasi normale cittadino, ma che in realtà sono il risultato della evoluzione storica delle società, degli ordinamenti giuridici e della politica in generale, a partire dalla nascita dello Stato Moderno. La storia rivela un lento processo in cui il concetto di cittadinanza assorbe progressivamente i principi civili (XVIII secolo), politici (XIX) e sociali (XX) arricchendosi dei corrispondenti tipi di diritti:

⁷ *Ibidem*, pg. 6.

⁸ «È necessario che esso (lo Stato, n.d.r.) li costringa e li aiuti, se essi sono disposti, a fare ulteriori passi verso l'alto», in *Ibidem*, pg. 5.

⁹ *Ibidem*, pg. 5.

«(...)L'elemento civile è composto dai diritti necessari alla libertà individuale: libertà personali, di parola, di pensiero e di fede, il diritto di possedere cose in proprietà e di stipulare contratti validi, e il diritto a ottenere giustizia...

(...)Per elemento politico intendo il diritto a partecipare all'esercizio del potere politico, come membro di un organo investito di autorità politica o come elettore dei componenti di un tale organo...

(...)Per elemento sociale intendo tutta la gamma che va da un minimo di benessere e di sicurezza economici fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società...»¹⁰.

Il riconoscimento di queste tre categorie di diritti è legato alla parallela evoluzione delle istituzioni dello stato moderno¹¹; ad ogni tipologia di diritti, infatti, corrispondono istituzioni statali finalizzati alla loro tutela e salvaguardia¹². Il concetto di cittadinanza moderna si lega indissolubilmente al territorio nazionale dal quale emergono particolari fattori generatori delle diverse strutture istituzionali che ogni popolo, o meglio, ogni società, sancisce per autogovernarsi e autodifendersi. Questo è ciò che Marshall vuole evidenziare con lo studio della storia della sua nazione, la Gran Bretagna, le cui leggi hanno via via attribuito nuove titolarità giuridiche ai suoi concittadini.

Questa digressione prettamente storica serve al sociologo per introdurre il tema centrale del saggio, il problema dell'uguaglianza sociale¹³, che secondo l'autore passa lungo la differenziazione delle classi sociali.

Dopo una breve digressione sul secondo elemento del titolo dell'opera, *la classe sociale*, si entra nel vivo della teoria prettamente sociologica¹⁴: la cittadinanza, che dal punto di vista storico-giuridico concentra in sé i vari tipi di diritti dell'individuo, può essere, sotto il punto di vista politico-sociale, un efficace

¹⁰ *Ibidem*, pg. 9.

¹¹ *Ibidem*, pg. 12.

¹² «Le istituzioni più direttamente connesse ai diritti civili sono le corti giudiziarie», per i diritti politici «sono il Parlamento e i consigli amministrativi locali» e «le istituzioni che hanno più stretti rapporti» con l'elemento sociale «sono il sistema scolastico e i servizi sociali», in *Ibidem*, pg. 9.

¹³ «Ho avuto la presunzione di rispondere a questo invito, disponendomi a viaggiare, come storico e sociologo, verso un punto della frontiera dell'economia caratterizzato dallo stesso tema generale: il problema dell'uguaglianza sociale», in *Ibidem*, pg. 4.

¹⁴ Il titolo stesso di questa parte, «L'effetto iniziale della cittadinanza sulla classe sociale», mostra la diversità di linguaggio con cui si affronterà il tema, *Ibidem*, pg. 23.

«antidoto»¹⁵ per curare il «virus» della disuguaglianza dovuta alle classi sociali. La chiave concettuale di questa teoria è la concisa, ma non per questo povera di significati, definizione di cittadinanza che Marshall stesso elabora:

«da cittadinanza è lo *status* che viene conferito a coloro che sono membri a pieno diritto di una comunità»¹⁶.

In pratica lo *status* di cittadino livella, rende «più uguali», almeno sotto il punto di vista delle opportunità, gli individui che altrimenti si troverebbero incatenati dalle classi sociali. In più, lo *status* di cittadino rafforza il senso di appartenenza¹⁷ ad un gruppo politico, tant'è vero che «dalle rivoluzioni americana e francese in poi, il *citoyen* si definisce come ‘non più suddito’ e insieme come membro della nazione»¹⁸.

Marshall nota che la cittadinanza, sviluppatasi dalla fine del diciassettesimo secolo, nasce e cresce parallelamente allo sviluppo del capitalismo, che «è un sistema di disuguaglianza e non di uguaglianza»¹⁹. Come è possibile, si domanda Marshall, che un sistema sociale si stabilizzi e si sviluppi nonostante che alla sua base ci sia un conflitto così radicale tra principi opposti?²⁰

È il paradosso che l'autore vuole affrontare, perché è da ritenere che qui si nasconde la soluzione del problema della disuguaglianza sociale. In

¹⁵ Cfr. G. Zincone, *Cittadinanza*, in G. Zaccaria (a cura di), *Lessico della Politica*, Edizioni del Lavoro, Roma, 1987, pg. 57.

¹⁶ Cfr. T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, op. cit., pg. 24.

¹⁷ L'appartenenza, tema oggi molto discusso soprattutto nell'ambito degli studi sugli immigrati, da un lato si presenta come il criterio di definizione della posizione sociale di ogni soggetto, dall'altro definisce essa stessa la personalità dell'individuo: Taliani sostiene che «l'uomo è in quanto appartiene a qualche cosa, ma egli è anche ciò che non è, ma che vorrebbe essere», E. Taliani, *L'etnicità come forma dell'essere-divenire*, in S. Burgalassi, R. Biancheri, *Appartenenza e identità. Particularismo e universalismo*, Ed. Ets, Pisa, 1995, pgg. 69-70.

¹⁸ Quindi «la cittadinanza esprime sia uno status politico-giuridico sia il vincolo per cui si è parte di una qualche comunità», L. Bacchelli, *Cittadinanza e appartenenza*, in D. Zolo, (a cura di), *La Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari, 1994, pg. 130.

¹⁹ Cfr. T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, op. cit., pg. 24.

²⁰ «Se è giusta la mia tesi che la cittadinanza è stata un'istituzione che ha cominciato a svilupparsi almeno alla fine del secolo diciassettesimo, allora è chiaro che la sua crescita coincide con lo sviluppo del capitalismo, che è un sistema di disuguaglianza e non di uguaglianza. (...) Com'è che questi due principi contrastanti hanno potuto crescere e fiorire fianco a fianco sullo stesso suolo? Che cosa ha reso possibile il fatto che essi si riconciliassero fra loro e divenissero, almeno per un po', alleati invece che antagonisti?», in *Ibidem*, pg. 24.

effetti, si sostiene, l'iniziale attribuzione di diritti civili a singoli individui era indispensabile per l'affermazione dell'economia liberale di mercato capitalista: la cittadinanza civile consentiva all'individuo di impegnarsi come singola unità nella competizione per l'acquisto della ricchezza e, in più, tutelava e dotava i soggetti economici degli strumenti giuridici per difendersi autonomamente.

Successivamente viene riconosciuta l'esistenza di diritti politici che, sebbene non abbiano esercitato un effetto immediato sulla struttura della disuguaglianza economico-sociale, si sono rivelati progressivamente carichi di potenziali pericoli per il sistema capitalistico: «il periodo formativo è cominciato all'inizio del diciannovesimo secolo, quando i diritti civili legati allo *status* della libertà avevano già acquistato abbastanza consistenza da permettersi di parlare di uno *status* generale di cittadinanza»²¹. Il processo di affermazione della cittadinanza politica è strettamente legato al diritto di voto e più in generale al suffragio universale; cronologicamente viene collocato nel diciannovesimo secolo ma, come precisa lo stesso Marshall, questo processo, soprattutto nella sua fase conclusiva, si sovrappone notevolmente con la fase iniziale del riconoscimento dei primi diritti sociali²².

Da questi ultimi diritti deriva il contenuto sociale della cittadinanza, che è il tipo più sviluppato e articolato, poiché è quello che effettivamente contrasta la struttura della disuguaglianza intrinseca nel sistema capitalista. Questo avviene perché le differenze di classe non sono sancite dalla legge ma scaturiscono dall'interazione di molteplici fattori principalmente connessi alla proprietà, al livello di istruzione e alla struttura dell'economia in generale; se si attribuisce a tutti i membri di una comunità la titolarità di diritti sociali così come definiti precedentemente, si possono contrastare alla base proprio quei fattori generatori di disuguaglianza. Certo, «d'estensione dei servizi sociali non è in prima istanza un mezzo per livellare i redditi», ma è altrettanto vero che con i diritti sociali «vi è un generale arricchimento della sostanza concreta della vita civile, una riduzione generale del rischio e dell'incertezza, un livellamento tra più fortunati e meno fortunati, in tutti i settori»²³. Permane, pertanto, non una disuguaglianza di

²¹ *Ibidem*, pgg.15-16.

²² «Nell'assegnare i periodi formativi dei tre elementi della cittadinanza ciascuno a un secolo diverso (...) ho aggiunto che gli ultimi due periodi si sovrappongono notevolmente», in *Ibidem*, pg. 17.

²³ *Ibidem*, pg. 47.

status ma più semplicemente una differenziazione in base al reddito, che socialmente è meglio sostenibile soprattutto in società dove si consente una discreta organizzazione sindacale e si eliminano privilegi ereditari, perché «l'eguaglianza di *status* è più importante dell'uguaglianza di reddito»²⁴.

Infatti, per Marshall, alla fine di questo processo le diseguaglianze non avranno più una precisa funzione economica e anche la competizione sociale cesserà di essere un fenomeno normale poiché i beni essenziali per una vita soddisfacente e sicura saranno garantiti a tutti indipendentemente dai livelli di reddito. È ragionevole perciò constatare che la tensione tra opposti principi, cittadinanza e mercato capitalista, non ha l'effetto paralizzante di un'antinomia funzionale, ma è un fattore essenziale di stabilità e sviluppo delle società industriali.

L'ultima parte dell'opera verte sull'innovazione istituzionale introdotta dal governo laburista per la ricostruzione postbellica del Regno Unito, passata alla storia come *Welfare State*, il cui scopo è proprio quello di contrastare il più possibile i fattori generatori di bisogno per giungere alla costituzione di un nuovo «Stato del Benessere». La conclusione a cui arriva il sociologo inglese è che non si può non riconoscere che la cittadinanza ha avuto l'effetto di «alterare la struttura della diseguaglianza sociale»²⁵: in questo ultimo concetto si concentra tutta la fiducia ottimistica che, da un lato, ha “trasportato” Marshall nella stesura del suo saggio, ma che dall'altro lo ha posto al centro di numerose critiche, visto il reale sviluppo storico della cittadinanza contemporanea.

Il dibattito critico alla cittadinanza marshalliana viene aperto, secondo Danilo Zolo²⁶, nei primi anni ottanta dal sociologo Anthony Giddens, ma tutt'oggi T.H. Marshall, divenuto nel frattempo un “classico”, viene richiamato in ogni occasione²⁷ in cui si discute di cittadinanza.

Ciò che Giddens rimprovera a Marshall è di aver presentato lo sviluppo dei diritti di cittadinanza come un processo graduale, emergente in modo

²⁴ *Ibidem*, pg. 47.

²⁵ *Ibidem*, pg. 63.

²⁶ Cfr. D. Zolo, (a cura di), *La Cittadinanza*, op. cit., pg. 9.

²⁷ Il riferimento in particolare viene fatto alla conferenza, dal titolo «Riformare la legge sulla cittadinanza», organizzata dal Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio tenuta a Roma il 22 febbraio 1999, e al Seminario, dal titolo «Etnicità, nazionalità, cittadinanza», organizzato dalla Facoltà di Sociologia dell'Università «La Sapienza» di Roma nei giorni 14 e 15 aprile 1999.

spontaneo dallo sviluppo ‘illuminato’ delle istituzioni di mercato e grazie alla benevolente protezione dello Stato²⁸, e non invece come prodotto del conflitto sociale e politico. L’interpretazione di Marshall, sostiene Giddens, sembra ignorare che l’acquisizione dei diritti di cittadinanza si deve in gran parte alle lotte politiche delle classi subalterne²⁹, lotte dirette di volta in volta contro settori specifici della struttura di classe e del suo potere; inoltre, è illusorio pensare che la battaglia per i diritti civili e politici sia ormai vinta e che la conquista delle libertà fondamentali possa perciò essere considerata appagante ed irreversibile. I diritti sociali, o diritti al benessere, tutelati dal *Welfare State*, sono al centro di un conflitto tuttora aperto e non possono in alcun modo essere interpretati come fattori di un tendenziale esaurimento dello scontro sociale.

Seguendo Giddens, Jack M. Barbalet³⁰ si chiede quali siano le condizioni economico-sociali perché i diritti di cittadinanza operino come qualcosa di diverso da una serie di facoltà giuridiche puramente formali, ovvero propone di rendere problematico ciò che per Marshall sembra scontato, e cioè che lo sviluppo della cittadinanza attenua le diseguaglianze e favorisce il compromesso e l’integrazione sociale.

L’analisi di Marshall, sostiene Barbalet, mette a fuoco una sola, fondamentale, antinomia, quella che contrappone la logica egualitaria della cittadinanza a quella antieguagliaria del mercato capitalista: in questa ottica i diritti di cittadinanza appaiono come qualcosa di omogeneo ed è così che il loro sviluppo può essere descritto come passaggio graduale e lineare dalla fase civile a quella politica, per culminare nella fase sociale. Questa visione, però, impedisce di cogliere tensioni interne ai diritti di cittadinanza, in particolare tra diritti civili, il cui esercizio produce potere a favore del titolare,

²⁸ Per Giddens, Marshall «scrive come se lo sviluppo dei diritti di cittadinanza sia giunto come qualcosa di simile ad un naturale processo di evoluzione, coadiuvato quando necessario dalla benevola mano dello Stato», in A. Giddens, *La società europea degli anni ottanta: divisioni di classe, conflitto di classe e diritti di cittadinanza*, in G. Pasquino, *Le società complesse*, Il Mulino, Bologna, 1983, (tit. orig. *Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights*, in A. Giddens, *Profiles and Critiques in Social Theory*, Macmillan, London 1982), pg. 162.

²⁹ «Secondo me, (...) i diritti di cittadinanza sono stati ottenuti a livello sostanziale soltanto per mezzo della lotta. L’estensione dei diritti di cittadinanza, in Gran Bretagna come altrove, fu in misura rilevante il risultato di lotte condotte dai sottoprivilegiati per migliorarsi. Si dovette combattere per ciascuno dei tre gruppi di diritti a cui si riferisce Marshall, per un lungo periodo di tempo storico.», in *Ibidem*, pg. 162.

³⁰ Cfr. Jack M. Barbalet, *Citizenship*, Open University Press, Milton Keynes, 1988 (trad. it.. *Cittadinanza*, Liviana, Padova, 1992).

e i diritti sociali, che sono, secondo Barbalet, semplici diritti di consumo e che non attribuiscono perciò alcun potere a chi ne beneficia. In più, esiste una differenza tra i diritti civili e sociali che non può essere trascurata: i primi si rivolgono *contro* lo Stato, mentre i secondi sono richieste di benefici che devono essere forniti *dallo* Stato. Nel primo caso lo Stato ha semplicemente un obbligo di non fare, nel secondo dovrebbe impegnarsi a specifiche prestazioni che richiedono, per essere soddisfatte, complesse precondizioni economiche, amministrative e professionali. Quindi esistono argomenti per dimostrare la diversa natura dei diritti sociali rispetto agli altri diritti di cittadinanza, per cui Barbalet è più propenso a definire i diritti sociali come *conditional opportunities*, del tutto strumentali rispetto all'effettivo esercizio dei diritti civili e politici³¹.

Per David Held «l'intero schema concettuale con il quale Marshall e Giddens analizzano il rapporto fra le classi sociali e la cittadinanza è parziale e limitato»³², perché entrambi sottovalutano la complessità della cittadinanza moderna vincolandola rigidamente al tema delle classi e del mercato capitalistico, e non tengono conto invece delle diverse lotte condotte da movimenti e gruppi contro forme di discriminazione, di stratificazione sociale e di oppressione politica. Per Held, infatti, «la cittadinanza ha comportato una appartenenza, l'appartenenza alla comunità in cui una persona vive la sua vita. E l'appartenenza ha invariabilmente implicato gradi di partecipazione nella comunità. La questione di chi dovrebbe partecipare e a che livello è un problema vecchio tanto quanto il mondo stesso [...] e la gente è stata ostacolata alla cittadinanza, tra i molti altri fattori, sulla base della classe sociale, del genere (*gender*), della razza e dell'età»³³. In più, aggiunge, una discussione sulla cittadinanza non può essere limitata all'interno dei confini dello Stato-nazione, dal momento che oggigiorno il processo di globalizzazione ha incrementato il divario fra la cittadinanza, intesa come attribuzione di diritti all'interno delle singole comunità nazionali, e lo sviluppo della legislazione internazionale che sottopone gli individui a nuove discipline.

Interessanti ci sembrano anche le osservazioni che Luigi Ferrajoli elabora

³¹ *Ibidem*, pg. 104 e sgg.

³² Cfr. D. Held, *Citizenship and Autonomy*, in D. Held, *Political Theory and the Modern State*, Stanford University Press, 1989, pg. 189; vedi anche D. Held, *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1987 (trad. it. *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1989).

³³ Cfr D. Held, *Between State and Civil Society: Citizenship*, in G. Andrews (a cura di), *Citizenship*, Lawrence & Wishart Publ., London, 1991.

in alcuni suoi scritti³⁴ dei primi anni Novanta, in cui prendendo spunto da T.H. Marshall, che pure critica aspramente, propone una diversa classificazione dei vari tipi di diritti.

Ferrajoli parte dal presupposto che l'uso sociologico del termine «cittadinanza» e di diritti di cittadinanza, ormai prevalenti nel dibattito politico, possa essere fonte di semplificazioni e di confusioni concettuali rispetto all'uso originario che ne fanno i giuristi, e in particolare ne mette in evidenza due. La prima semplificazione deriva dall'uso del termine «cittadinanza», che per Marshall indica sia «uno *status* che viene conferito a coloro che sono membri a pieno diritto di una determinata comunità», e ciò corrisponde all'accezione della definizione di uso giuridico, sia l'intero insieme dei diritti chiamati appunto «diritti di cittadinanza», ovvero i diritti civili, politici e sociali. Proprio questo secondo uso, si sostiene, sarebbe «fuorviante sul piano teorico e regressivo sul piano politico»³⁵, poiché una nozione così estesa di cittadinanza non distinguerebbe due diverse forme di status, che derivano addirittura dal diritto romano: lo *status civitatis* (o cittadinanza) e lo *status personae* (o personalità)³⁶.

La seconda semplificazione deriva dall'uso fatto, inizialmente dai giuristi ma ripreso anche dai sociologi, della categoria dei diritti civili, che per Ferrajoli includerebbe tre classi distinte di diritti la cui struttura è profondamente diversa. Queste tre classi sono: a) i diritti di libertà, dalla libertà personale alla libertà di parola e di pensiero; b) i diritti dell'autonomia privata, ossia di concludere contratti e di agire in giudizio; c) il diritto di proprietà classico: la loro unificazione nell'unica categoria dei diritti civili è «una delle peggiori mistificazioni ideologiche poste in atto dalla cultura giuridica e politica»³⁷.

Sulla base di queste critiche all'impostazione marshalliana dei diritti di cittadinanza, si propone una tipologia, sicuramente più complessa, che si articola su una classificazione relativa alla struttura dei diritti fondamentali. Essa contempla quattro (e non tre come Marshall) categorie, i diritti *civili*,

³⁴ Cfr L. Ferrajoli, *Cittadinanza, proprietà, diritti della persona*, in «Politica ed economia», 3, 1993, pgg. 49-53; L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, op. cit., pgg. 263-292; L. Ferrajoli, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in «Teoria politica», 9, 1993, pgg. 63-76.

³⁵ Cfr. L. Ferrajoli, *Cittadinanza, proprietà, diritti della persona*, op. cit., pg. 49.

³⁶ La «Déclaration des droits de l'homme et du citoyen» del 1789, delinea due distinti *status*, quello della persona (*l'homme*, appunto) e quello del cittadino (*citoyen*) ai quali sono collegate le due classi di diritti, *della personalità e di cittadinanza*.

³⁷ Cfr. L. Ferrajoli, *Cittadinanza, proprietà, diritti della persona*, op. cit., pg. 50.

i diritti *politici*, i diritti *di libertà* e i diritti *sociali*. La prima coppia di questa quadripartizione (*civili-politici*) forma la classe denominata dei *diritti-poteri* o di autonomia, rispettivamente nella sfera privata e pubblica, per cui l'esercizio dei diritti consiste in atti giuridici produttivi di effetti e la cui titolarità suppone una capacità di agire «contrattuale» per i primi e «politica» per i secondi; la seconda coppia (*di libertà-sociali*) forma invece la classe dei *diritti-aspettative*, consistenti rispettivamente in aspettative «negative» e in aspettative «positive», cui corrispondono divieti di interferenza o obblighi di prestazione in relazione al potere pubblico.

Per Giovanna Zincone, che, oltre ad essere una nota studiosa del tema della cittadinanza³⁸, attualmente è Presidente della Commissione per le Politiche di Integrazione del governo D'Alema, nella descrizione del processo storico della cittadinanza a Marshall manca di individuare i reali fattori che hanno generato e rafforzato questo stesso processo³⁹. Secondo lei la tesi di Marshall per cui la cittadinanza è un utile correttivo del capitalismo è valida solo se si tiene conto che il capitalismo ha creato anzitutto condizioni vantaggiose di vivibilità economica, ampliando anche la rosa di diritti civili già prodotti dalle rivendicazioni dei nobili e dal rafforzamento dell'indipendenza dei giudici, per poi generare, con un processo a catena, le condizioni capaci di contrastare gli effetti dirompenti della propria azione, fino a snaturare drasticamente addirittura la propria logica originaria, ovvero quella di mercato.

Comunque, nonostante questa critica osservazione, Zincone non può fare a meno di concordare con la visione generale marshalliana, tanto che lo stesso Marshall viene chiamato “l'ideatore del concetto” sociologico di cittadinanza, e aggiunge che dopo di lui «questo fenomeno straordinario — almeno fino a tempi recenti⁴⁰ — è stato poco studiato»⁴¹.

In Italia a partire dagli anni '90 si è avuta una ripresa degli studi sulla

³⁸ Cfr. G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, Il Mulino, Bologna, 1992; G. Zincone, *Cittadinanza in Lessico della politica*, op. cit.; G. Zincone, *Due vie alla cittadinanza: il modello societario e il modello statalista*, in «Rivista italiana di scienza politica», 2, 1989, pg 223-265; G. Zincone, *Donne, cittadinanza, differenza*, «Il Mulino», 5, 1991, pg 778-787.

³⁹ Cfr. G. Zincone, *Cittadinanza*, in *Lessico della politica*, op. cit., pgg. 58-59.

⁴⁰ Anche Danilo Zolo fa notare come la cittadinanza sia stata «recuperata» col fine di colmare il vuoto ideologico lasciato nella teoria politica conseguente alla fine dello scontro tra Occidente democratico ed Oriente socialista: così si spiega il motivo per cui si è tornati a parlare in termini di diritti di cittadinanza a partire dagli anni '90. Cfr. D. Zolo (a cura di), *La Cittadinanza*, op. cit., pg. VII.

⁴¹ Cfr. G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, op. cit., pg. 20.

tematica della cittadinanza sotto la spinta di vari impulsi, tra i quali il passaggio dalla “Prima” alla “Seconda” Repubblica che ha praticamente distrutto il modo tradizionale di intendere la politica: il terremoto di “Tangentopoli”, le riforme elettorali, comunali⁴², provinciali, regionali e politiche, più l’incremento del ricorso al referendum popolare, hanno comportato un ruolo più attivo, più “diretto”, dei cittadini nella gestione della «cosa pubblica».

Tuttavia permangono ancora grosse sacche di deficit di diritti per categorie di cittadini che lo sono in un certo senso “meno” di altri; il prossimo capitolo cerca di evidenziare il fatto che le donne, i minori e gli immigrati (chiaramente regolari) vivono una condizione di svantaggio rispetto agli standard civili e sociali condivisi comunemente da tutti gli altri.

2. I cittadini «dimenticati»: le donne, i minori, gli immigrati.

«Ho cercato di dimostrare come la cittadinanza ed altre forze esterne ad essa hanno finito per alterare la struttura della disuguaglianza sociale»⁴³: così esordisce Marshall nelle conclusioni di *Cittadinanza e classe sociale*. Sarebbe difficile dimostrare che la disuguaglianza sociale non abbia subito un discreto ridimensionamento in seguito all’estensione dei diritti di cittadinanza (ed in particolare della componente di questa che si riferisce ai diritti sociali), tant’è vero che sia Sgritta⁴⁴ sia Zolo⁴⁵ devono riconoscere la fondatezza di questa ultima considerazione del sociologo inglese⁴⁶.

Ma il tipo di disuguaglianza cui si riferisce Marshall è saldamente ancorata al sistema delle classi, che ben rappresenta la storia della

⁴² «Con l’elezione diretta del sindaco (legge n. 81 del 1993) i cittadini non sono più solo soggetti potenziali di diritti di controllo e partecipazione: essi divengono i depositari stessi della legittimazione del massimo potere comunale», in C. Dato Giurickovic, *Il sindaco taumaturgo e il governo delle città*, FrancoAngeli, Milano, 1996, pg. 167.

⁴³ Cfr. T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, op. cit., pg. 63.

⁴⁴ Cfr. G.B. Sgritta, *Politica sociale e cittadinanza*, in P. Donati (a cura di), *Fondamenti di politica sociale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993, pg. 50.

⁴⁵ Cfr. D. Zolo, *La cittadinanza*, op. cit., pg. 8.

⁴⁶ Da notare la generalità dei termini e delle espressioni usati da Marshall stesso: non è specificato quali siano le «altre forze esterne ad essa», e sicuramente il verbo «alterare», e non annullare, esprime bene il concetto senza esporsi troppo a eventuali critiche, cfr. G.B. Sgritta, *Politica sociale e cittadinanza*, op. cit., pg. 50.

stratificazione sociale fino alla Seconda Guerra Mondiale. Successivamente, però, la costruzione degli Stati sociali nazionali ha mutato i principi, le basi, i cardini stessi su cui si fondava quel concetto di diseguaglianza⁴⁷.

Il significato pregnante della cittadinanza diviene così, dopo che nel XVIII secolo era stata «più» civile e nel XIX «più» politico, essenzialmente sociale e i diritti sociali, riconosciuti ora nei vari *Welfare State*, dettano le regole della politica e dell'economia.

La struttura del *Welfare State* si basava (e si basa ancora) sulla logica ferrea, inossidabile, del contratto di lavoro o della possibilità dei cittadini a lavorare: così l'obbiettivo di una vera uguaglianza delle opportunità tra i membri della società veniva indirettamente condizionata dalle diseguaglianze prodotte dall'attività lavorativa dei suoi membri e dal comportamento di questi nel mercato⁴⁸.

Lo Stato sociale che scaturiva da questi profondi mutamenti istituzionali veniva a dipendere irrimediabilmente dagli assunti della “società del lavoro”. Sotto questa ottica, l’istruzione è formazione, preparazione per l’attività professionale, la salute è capacità di lavoro, la pensione è il giusto compenso per una vita di lavoro; in pratica tutti gli interventi del *Welfare* sono finalizzati all’assolvimento dei doveri del cittadino nella produzione delle risorse necessarie per la sua sussistenza ed eventualmente per quella della sua famiglia.

Così, come ha osservato Sgritta, si crea un contrasto con l’idea di cittadinanza, perché essa «è l’insieme dei diritti soggettivi che spettano a *tutti* i cittadini in modo uguale, indipendentemente dalla loro posizione nel mercato»⁴⁹. Tuttavia bisogna riconoscere che questo contrasto, tra cittadinanza e società del lavoro, non ha impedito che si realizzassero progressi notevoli nelle condizioni di esistenza della popolazione: le difficoltà e i contrasti emergono ora, quando un numero sempre maggiore di persone viene estromesso dal mondo del lavoro e viene quindi privato del presupposto per reclamare per sé e per i propri familiari il riconoscimento e

⁴⁷ Oggi sembra sempre più difficoltoso definire il concetto di cittadinanza, perché, come sostiene Sen, «il grado effettivo di diseguaglianza delle opportunità che le persone hanno di fronte non può essere immediatamente dedotto dall’ordine di grandezza della diseguaglianza dei redditi, poiché quel che possiamo o non possiamo acquisire, non dipendono solamente dal nostro reddito, ma anche dalla varietà delle caratteristiche fisiche e sociali che influenzano le nostre vite e che ci rendono quello che siamo», in A.K. Sen, *La diseguaglianza*, Il Mulino, Bologna, 1994, pg. 49.

⁴⁸ Cfr. G.B. Sgritta, *Politica sociale e cittadinanza*, op. cit..

⁴⁹ *Ibidem*, pg 55..

le garanzie che derivano dalla cittadinanza.

Infatti, in queste condizioni, la società non riconosce più coloro che si vengono a trovare fuori dal mercato come *cives optimo iure*: addirittura, secondo Dahrendorf, «nella società del lavoro (...) gli uomini emarginati sono indotti a cercare piuttosto in se stessi la responsabilità della loro condizione»⁵⁰.

In sostanza si può dire che nel contesto della “società del lavoro” la divisione (e quindi la disuguaglianza) passava rigidamente attraverso il sistema delle classi, mentre oggi percorre itinerari e cammini spesso tra loro contrastanti, che conservano comunque un legame con la struttura dei rapporti di produzione. Tutto ciò si traduce nella formula di un aumento progressivo della «complessità sociale»: a fronte della sfida di nuovi diritti⁵¹ e di nuove marginalità, che si affiancano e si sovrappongono alle vecchie, senza sostituirle, le linee di frattura all’interno della società si sono moltiplicate e complicate allo stesso tempo.

Il sociologo francese Robert Castel ipotizza che il cambiamento sociale in questione derivi direttamente dalla decomposizione di quella che chiama «società salariale»⁵². In quel contesto, infatti, ridurre le disuguaglianze significava porsi sulla traiettoria ascendente di una società caratterizzata dalla centralità del lavoro salariato e alimentata dalla crescita economica e dalla fiducia nel progresso sociale. Pertanto i principi guida di una politica di lotta contro le disuguaglianze si sviluppavano fondamentalmente intorno alla riduzione dei rischi sociali, come l’incidente sul lavoro o la malattia o la vecchiaia, intorno allo sviluppo dei servizi pubblici ed intorno

⁵⁰ Cfr. R. Dahrendorf, *Per un nuovo liberalismo*, Laterza, Bari, 1988, pg. 138.

⁵¹ Al riguardo dei «nuovi» diritti della società contemporanea, Bobbio elabora una tipologia senza dubbio interessante: per «diritti della prima generazione» si intendono i classici diritti civili e politici; i diritti sociali sono invece della «seconda generazione», di cui ne fanno parte anche i diritti sindacali e industriali; poi chiama «diritti della terza generazione» quei principi cosmopolitici ed ecologici che sono alla base della legislazione internazionale per disciplinare a livello planetario sia i rapporti fra i soggetti umani, sia i loro rapporti con l’ambiente naturale; costruisce poi una quarta categoria, i «diritti della quarta generazione», appunto, in cui racchiude tutte quelle dichiarazioni universali in difesa delle fasce sociali oggigiorno marginalizzate (diritti del fanciullo, diritti delle donne, diritti dei minorati mentali o handicappati, diritti degli anziani, diritti all’integrità biologica), N. Bobbio, *L’età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.

⁵² «Una “società salariale” funziona in base a una differenziazione generalizzata e centra la propria dinamica intorno alla coppia egualanza-disegualanza: contrattazione e scontro fra gruppi sociali si cristallizzano intorno alla ridistribuzione della ricchezza sociale», R. Castel, *Diseguaglianze e vulnerabilità sociale*, in «Rassegna italiana di sociologia», 1, 1997, (trad. it. di Giovanna Procacci), pgg. 41-55.

all’istruzione obbligatoria e gratuita.

Una volta che si è spezzata questa dinamica il problema principale diviene quello di ridurre i rischi di disgregazione sociale: c’è, in pratica, da ridefinire i canoni della disuguaglianza alla luce della nuova società *postindustriale*⁵³, e «la disuguaglianza più grave oggi è con tutta probabilità quella rispetto al rischio di disoccupazione e di degradazione delle condizioni di lavoro»⁵⁴. La differenziazione sociale, così, non passa più sull’asse *uguaglianza-disuguaglianza* ma si incentra ora sulla linea *inclusione-esclusione* nel mondo del lavoro⁵⁵.

Emerge pertanto una situazione paradossale: l’idea tradizionale della cittadinanza non sembra più essere adeguata al modello di stratificazione sociale della nostra epoca, ma al tempo stesso è solo tramite l’effettiva applicazione di quell’idea, ovvero attraverso la progressiva estensione dei diritti a coloro che ne sono estranei, che diviene possibile garantire a tutti, a prescindere dalla loro condizione naturale, economica o sociale, l’uguaglianza di opportunità che essa prometteva in principio di realizzare.

«Tornare a Marshall e fare un passo avanti»⁵⁶: così la Zincone sintetizza in modo essenziale la linea progettuale per una società futura senza disuguaglianza. «Tornare a Marshall», perché ciò implica dare effettiva sostanza al complesso di diritti che compongono quel concetto di cittadinanza, con l’inclusione di chi è attualmente escluso, per abolire, alla fine, il divario tra il riconoscimento formale dei diritti e l’effettiva possibilità di esercitarli da parte dei titolari. «Fare un passo avanti», perché l’assetto della società nel frattempo è cambiato, e con esso sono mutati i bisogni e le esigenze dei cittadini stessi. In pratica, c’è da aggiornare quel concetto di cittadinanza per adeguarlo all’evoluzione della società, soprattutto alla luce della fine della “società del lavoro”⁵⁷ e delle importanti conquiste ottenute dal *Welfare State*: secondo lo schema evolutivo della cittadinanza marshalliana, questa non è altro che l’ennesima fase del processo di integrazione sociale finalizzata ad aumentare l’uguaglianza degli individui

⁵³ Per quanto concerne le caratteristiche della trasformazione dell’occupazione postindustriale, si veda, tra gli altri, G. Esping-Andersen, *La politica senza classe?*, in N. Negri e L. Sciolla (a cura di), *Il paese dei paradossi*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996, pgg. 19-51.

⁵⁴ Cfr. R. Castel, *Diseguaglianze e vulnerabilità sociale*, op. cit., pg. 52.

⁵⁵ Cfr. R. Castel, *Le insidie dell’esclusione*, in «Assistenza sociale», 2, 1996, (trad. it. di Carlo Gnetti), pgg. 37-51.

⁵⁶ Cfr. G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, op. cit., pg. 279.

⁵⁷ «...i metodi della società del lavoro non bastano più a conservare la società del lavoro...», in R. Dahrendorf, *Per un nuovo liberalismo*, op. cit., pg. 138.

nella società.

Per fare ciò non bisogna trascurare, come ricorda Habermas, la differenza che passa tra l'uguaglianza di fatto (o *sostanziale*), che «si giudica a partire dai misurabili effetti sociali che le regolamentazioni giuridiche producono sugli interessati», ed uguaglianza giuridica (o *formale*), che «si riferisce alla facoltà di questi ultimi di decidersi liberamente, nel quadro delle leggi, secondo le loro preferenze personali»⁵⁸. Ed è forse proprio dalla mancata coincidenza tra “formalità” e “sostanzialità” della cittadinanza che sono emerse le contraddizioni più gravi, che hanno creato settori di cittadini “meno” uguali degli altri.

Esistono, infatti, diversità di *status*, imprescindibili dalla situazione economica o socio-culturale dell’individuo, che sono state trascurate e che non sono state oggetto di politiche mirate specificatamente ad una uguaglianza di opportunità. Esse affondano le loro radici nelle variabili di genere, dell’età e della razza: variabili determinate dalla diversità intrinseca del genere umano, che hanno però comportato, in particolare per le donne, per i minori e per gli immigrati extra-comunitari, situazioni di svantaggio o per il mancato riconoscimento di titolarità di diritti (in senso formale) o per la mancata applicazione di questi (in senso sostanziale).

Dall’osservazione di questi tre casi emerge il fatto che «(...) la realizzazione della piena cittadinanza è ben lungi dall’essere un traguardo raggiunto per una parte considerevole della popolazione»⁵⁹: ciò dimostra anche che alla base della esclusione, e quindi della disuguaglianza, operano aspetti generalmente non compresi nei diritti di cittadinanza ma che sono radicati profondamente nel costume, nelle leggi e negli usi della società. Come vedremo di seguito il caso delle donne, dei minori e degli immigrati costituiscono senza dubbio tre esempi di rivolgimenti politici, sociali, demografici e culturali che hanno evidenziato tutte le contraddizioni insite nel concetto tradizionale di cittadinanza, sollecitando la necessità di un suo aggiornamento. Con riferimento allo schema adottato da Sgritta parleremo di “cittadinanza limitata” per le donne (Par. 2.1.), di “cittadinanza negata” per i minori (Par. 2.2.), di “cittadinanza sperata” per gli immigrati (Par. 2.3.).

⁵⁸ Cfr. J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e Associati, Milano, 1996 (trad. it. di Leonardo Ceppa), pg. 491.

⁵⁹ Cfr. G.B. Sgritta, *Politica sociale e cittadinanza*, op. cit., pg. 59.

2.1. La cittadinanza *limitata*

Uno dei limiti di Marshall è forse quello di aver circoscritto l'analisi del legame tra cittadinanza e disuguaglianza esclusivamente nel contesto delle classi sociali, trascurando completamente il rapporto tra cittadinanza e la famiglia⁶⁰, ovvero tra i diritti civili, politici e sociali riconosciuti agli individui nella sfera pubblica e lo *status* di dipendenza presente all'interno della sfera privata. Peraltro il titolo del suo saggio (*Cittadinanza e classe sociale*, appunto) è chiaro e non prospetta niente di più: ciò non toglie che la parola «donne», che già al suo tempo costituivano più della metà dell'intera popolazione mondiale, compaia nel suo testo una volta sola⁶¹.

Il caso delle donne è pertanto emblematico per capire come la concessione dei diritti (*formalmente*) sia una condizione necessaria benché non sufficiente a garantire la piena cittadinanza (*sostanzialmente*). Senza ripercorrere troppo a ritroso la storia dell'emancipazione femminile, è sufficiente ricordare come la differenza biologica di genere abbia da sempre posto la donna in un ruolo secondario rispetto alla figura maschile: potremmo ritrovare già ne “La Bibbia” le radici della differenziazione funzionale, unita alla relativa subordinazione, tra i due sessi proprio nella creazione di Eva dalla costola di Adamo⁶².

Nei paesi occidentali sono state in gran parte superate le discriminazioni giuridiche che hanno posto le donne in questo stato di “subordinazione”: grandi passi in avanti si sono fatti a partire dalla concessione del diritto al voto, ottenuto senz'altro tardivamente (ricordiamo che in Italia le donne hanno votato per la prima volta solo nel 1946, in occasione del referendum istituzionale, e che in assoluto il primo paese a riconoscere il diritto al voto alle donne è l'Australia, nel 1902)⁶³, perché ciò ha imposto un ruolo attivo delle donne nel contesto della partecipazione politica.

Nonostante questo, ancora oggi gravi barriere si frappongono sul

⁶⁰ Sul tema della famiglia, si veda, tra tutti, P. Donati, *Manuale della famiglia*, Laterza, Roma, 1998.

⁶¹ «(...) si dovrebbe dire, a tutti i maschi, dato che lo *status* delle donne, o almeno delle donne sposate, era sotto certi profili, singolare», in T.H. Marshall, *Citizenship and social class*, op. cit., pg. 15.

⁶² Pure John Locke, tra i principali teorici dei diritti individuali, riconosce questa posizione subordinata della donna come una storia in un certo senso prescritta dalla Bibbia, cfr. J. Locke, *Due trattati sul governo civile*, UTET, Torino, 1948 (ed. orig. 1690), vol. I, pgg. 112-113.

⁶³ Cfr. G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, op. cit., pg. 203.

cammino della parità *sostanziale* tra i sessi, che di fatto impediscono o limitano l'autodeterminazione individuale delle donne.

L'ostacolo più ingombrante rimane quello della dipendenza della donna all'interno della famiglia e, nello specifico, dell'iniqua divisione del lavoro nell'assolvimento dei compiti relativi alla cura dei figli e alla gestione della casa. In effetti la donna è il solo soggetto ad essere impegnato in una attività domestica-lavorativa (non retribuita) che supera ampiamente i limiti di fatica e di tempo indispensabili per il suo esclusivo sostentamento: come ha riconosciuto Sgritta, «il lavoro domestico della donna compensa, integra e si sostituisce al lavoro non svolto da tutti gli altri membri della famiglia»⁶⁴.

La società del lavoro, o per dirla con Castel la “società salariale”, ha sicuramente contribuito a rafforzare questa concezione della donna essenzialmente rappresentata come “riproduttrice”, al contrario dell'uomo «produttore» e soprattutto procacciatore dei beni necessari al sostentamento di tutti i membri della famiglia. Come ha rilevato Accornero, per la donna il rapporto con il mercato del lavoro viene sempre «mediato dalle strategie della famiglia»⁶⁵; la donna lavora se l'introito familiare non è sufficiente per il sostentamento di tutti i membri. È una forma di sacrificio che non ha un corrispettivo quantificabile, così come non è quantificabile in termini materialmente economici l'attività «riproduttiva» della donna.

Ora, poiché nelle società sopra descritte, caratterizzate anche dalla presenza di uno Stato sociale che provvede alla tutela soprattutto di chi produce, il riconoscimento della cittadinanza è subordinato alla partecipazione degli individui alle attività produttive che si svolgono sul mercato, ne segue che almeno una quota dei tempi sociali delle donne non trova riconoscimento nella cittadinanza stessa, o, se la trova, ciò avviene indirettamente, per interposta persona (il marito, ad esempio), ma comunque sempre in condizione di dipendenza. Leira giunge alla conclusione che esiste un duplice concetto di cittadinanza, «uno associato al cittadino *lavoratore per il mercato*, l'altro al cittadino cui sono affidate le attività di cura (*care*). (...) Ciò che fa difetto è un concetto di cittadinanza che riconosca l'importanza sociale del lavoro di *care* e permetta di inglobare quei cittadini la cui vita adulta implica sia l'attività produttiva per il mercato che l'impegno

⁶⁴ Cfr. G.B. Sgritta, *Un tentativo di sintesi*, in G.B. Sgritta, *Percorsi femminili*, FrancoAngeli, Milano, 1988, pg. 42.

⁶⁵ Cfr. A. Accornero, F. Carmignani, *I paradossi della disoccupazione*, Il Mulino, Bologna, 1986, pg. 162.

nella cura degli altri»⁶⁶. E dello stesso parere è Paola Di Nicola, secondo la quale «all'affermazione di una cittadinanza (civile, politica e sociale) uguale per tutti i cittadini si contrappone la realtà dei fatti di una doppia cittadinanza: quella del cittadino e quella della cittadina»⁶⁷.

La differenza biologica di *gender* sembra riflettersi immutata nell'assegnazione dei ruoli nella società, ed in particolare nella società del lavoro descritta nel capitolo precedente. Ciò risulta evidente dai meccanismi selettivi (in base al sesso) nell'accesso al mercato occupazionale, dalla maggiore fragilità della forza-lavoro femminile rispetto alle situazioni drammatiche di licenziamenti o di espulsione in senso lato, dalle carriere lavorative meno dinamiche e con minori possibilità di mobilità verso l'alto e l'elenco potrebbe continuare a lungo.

Ma questa diversità è ancor più evidente dall'osservazione del diverso modo di porsi nei confronti della partecipazione politica passiva: basti considerare la misera percentuale di «deputate» e «senatrici»⁶⁸ rispetto al totale dei membri delle due Camere per farsi un'idea dello squilibrio esistente direttamente nei luoghi dove vengono prese le decisioni più importanti. A tal proposito ci pare interessante il punto di vista di Zincone, quando afferma che «la determinazione della cittadinanza avviene in sede pre-politica»⁶⁹, che nel caso delle donne vuol dire che l'azione politica «tende a proteggere il modello di potere familiare maschile "in sede", nella famiglia, ed a trasferirlo in altri ambiti in modo da consolidarlo»⁷⁰. E continua: «L'esclusione opera prima a livello pre-politico che a livello politico. Poi, in quest'ultimo ambito, agisce non solo attraverso una limitazione delle risorse, ma anche attraverso la scelta di regole che svalorizzano ulteriormente sul mercato politico la capacità di acquisto delle già scarse risorse degli esclusi (...)»⁷¹. Anche Habermas è drastico su questo: «nessuna regolamentazione, per quanto sensibile al contesto, potrà concretizzare adeguatamente l'eguale diritto a una

⁶⁶ Cfr. A. Leira, *Models of Motherhood*, Institutt for Samfunns Forskning, Oslo, 1989, pgg. 33-34 e 208, cit. in G.B. Sgritta, *Politica sociale e cittadinanza*, op. cit., pg. 61.

⁶⁷ Cfr. P. Di Nicola, *Cittadinanza e nuovi soggetti: Gender e generazioni*, in Di Nicola P., Saporiti A. (a cura di), *Cittadinanza o cittadinanze: la crisi dello stato sociale tra universalismo e logica delle appartenenze*, Atti del Seminario di studi, Università degli studi del Molise, novembre 1993.

⁶⁸ La percentuale di membri di sesso femminile alla attuale Camera dei Deputati è del 11,3% (in totale sono 71) e al Senato è del 8,3% (26 in totale), cfr. L. Verzichelli, *La classe politica della transizione*, in «Rivista italiana di scienza politica», 3, 1996, pgg. 727-768.

⁶⁹ Cfr. G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, op. cit., pg 187.

⁷⁰ *Ibidem*, pg. 187.

⁷¹ *Ibidem*, pg. 189.

condotta privatamente autonoma di vita se prima non avrà rafforzato la posizione delle donne nella sfera politica, e dunque se prima non avrà promosso la loro partecipazione a quelle arene pubbliche cui soltanto spetta di chiarire quali siano gli aspetti rilevanti della parificazione»⁷².

È probabile che ciò sia avvenuto anche per quanto concerne i diritti sociali, poiché non sarebbe difficile dimostrare che anch'essi dipendono, dopo tutto, dalle garanzie che alla donna sono concesse sul piano delle libertà civili e dell'esercizio effettivo della partecipazione politica. «L'elemento che ritorna più frequentemente nelle analisi che trattano della cittadinanza 'declinata al femminile' è quello di una cittadinanza *limitata* o affievolita. Quello della donna è un caso emblematico in cui la concessione di diritti sociali non è sufficiente a garantire la pienezza dei diritti di cittadinanza; anzi, si potrebbe persino sostenere che l'attribuzione alla donna di eventuali diritti sociali è stata spesso giustificata con la necessità di mascherare e compensare uno stato di disparità e di privazione nelle sfere contigue delle libertà civili e politiche»⁷³.

Nonostante tutto, le donne hanno visto in larga misura riconosciute, seppur tardivamente, le loro rivendicazioni di parità e di uguaglianza di opportunità. Nelle società occidentali, in linea di principio, le discriminazioni giuridiche che ponevano le donne in uno stato di sudditanza sono oggi in gran parte superate, ed in particolare in Italia dove esiste ormai da diverso tempo una normativa tesa a tutelare le lavoratrici nel periodo della «maternità»⁷⁴. Ma la via che porta al raggiungimento della piena cittadinanza per le donne pare comunque essere ancora impervia e difficile, e questo perché ciò richiederebbe probabilmente il superamento del paradigma dello Stato sociale, e della società del lavoro di cui ne è figlio.

Con la crisi del *Welfare State* si apre una prospettiva nuova, nuovi bisogni e nuove esclusioni. La giustizia, intesa come «giustizia *distributiva* [che] perde di vista il significato delle garanzie di libertà dei diritti legittimi»⁷⁵, trattava le disparità attraverso specifiche regolamentazioni, rendendole di fatto immutabili. Oggi è necessario superare quel paradigma per realizzare il completamento della cittadinanza nella direzione di un universalismo ancor più sostanziale, e il caso delle donne «può servire (...) ad identificare (...)

⁷² Cfr J. Habermas, *Fatti e norme*, op. cit., pg. 505.

⁷³ Cfr G.B. Sgritta, *La cittadinanza: principi regole e fatti*, in «Tutela», 1, 1993, pg. 6.

⁷⁴ Cfr. P. Di Nicola, *Cittadinanza e nuovi soggetti*, op. cit., pg. 64.

⁷⁵ Cfr. J. Habermas, *Fatti e norme*, op. cit., pg. 495.

strategie di inclusione»⁷⁶ nei processi decisionali pubblici anche per altri gruppi svantaggiati: da questa sfida dipende anche l'equilibrio sociale della società post-industriale.

2.2. La cittadinanza *negata*

La questione della cittadinanza dei minori si presenta controversa e spinosa già a livello delle sue premesse filosofiche e giuridiche. Se, infatti, per le donne valeva l'indicazione programmatica che si deve aspirare non solo alla parità tra i sessi *formalmente*, ma ad un trattamento delle donne come eguali anche e soprattutto *sostanzialmente*, nel caso dei minori le cose appaiono molto più complesse. È vero altresì che capire perché la cittadinanza dei minori sia in un certo senso “rinviata”, ovvero sia *negata* fino al compimento della maggiore età, è apparentemente più semplice.

Tuttavia una riflessione approfondita del concetto di cittadinanza, letto ora alla luce delle differenze generazionali, dimostra come anche per questa «categoria» si applichi una cittadinanza solo in teoria neutra, ma in realtà orientata e condizionata da scelte e condizioni pre-politiche.

Per quanto concerne l'infanzia e l'adolescenza, nella nostra società è forte la tendenza a considerare queste fasi del ciclo di vita come fasi di transizione, che devono essere superate con l'ingresso nella maturità.

Le analisi sociologiche del settore dell'infanzia (i vari Rapporti dell'UNICEF, il Rapporto sulla condizione dei minori in Italia del 1990, ecc.) hanno messo in evidenza come nel mondo dei giovani si ripercuotano in maniera drammatica le tensioni politiche, economiche, sociali e culturali presenti in ogni società. E senza dubbio l'infanzia, emarginata dalla società in quanto non titolare degli stessi diritti degli “adulti”, «soffre più di ogni altra (categoria sociale, n.d.r.) la situazione di crisi in cui si dibattono le diverse società»⁷⁷.

Di certo, però, il semplice accostamento dell'idea di cittadinanza (civile, politica e sociale) con la condizione minorile configura una vera e propria contraddizione dal momento che il primo termine dell'associazione presuppone esattamente quella emancipazione della persona che è palesemente negata dal secondo.

⁷⁶Cfr. G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, op. cit., pg. 230.

⁷⁷Cfr. F. Palomba, *I diritti del bambino: sistema sociale e azione politica*, in *Politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza*, a cura del Ministero dell'Interno, Edizioni Unicpli, Milano, 1991, pg. 78.

Habermas ha scritto che «la realizzazione dei diritti fondamentali è un processo che assicura l'autonomia privata di cittadini socialmente e giuridicamente equiparati soltanto se procede in parallelo con l'attivazione della loro autonomia di cittadini sul piano politico»⁷⁸. Se questo vale parlando del caso delle donne, ancor più vale nel caso dei minori perché, per definizione, alla componente minorile (e sempre più minoritaria!) è attribuita la capacità giuridica ma non la capacità di agire o di esercitare i diritti.

Ora, tra la cittadinanza *limitata* delle donne e quella *negata*, o quantomeno *rinvciata*, dei minori la differenza passa esclusivamente attraverso la variabile generatrice del diverso status, ovvero il genere per la prima e l'età per la seconda. Ma mentre per la donna questo status è permanente (a prescindere dai prodigi chirurgici moderni!), per il bambino è una condizione *pro-tempore*, destinata ad essere superata con il raggiungimento della maggiore età. L'età cambia per definizione: tutti nasciamo, cresciamo, diventiamo adulti e vecchi, e infine moriamo. A maggior ragione, quindi, l'età, a differenza del sesso, non dovrebbe dar luogo a disegualanze, tanto meno meriterebbe essere presa in considerazione tra le condizioni che possono creare delle discriminazioni in termini di cittadinanza. Invece è proprio considerando la minore età come uno stadio della vita destinato ad essere superato che si è condotti di fatto a trascurare le esigenze complessive di una parte cospicua della popolazione: l'età non forma soltanto una condizione, cioè uno stato destinato ad essere presto abbandonato, ma genera una *categoria* che si rappresenta con una categoria di comuni e specifici interessi rispetto al resto della società.

Questa visione delle cose è tanto radicata nel nostro modo di pensare che non ci facciamo nemmeno più caso, né siamo in grado di cogliere le conseguenze che ne derivano. Una tra tutte, la nostra attenzione si rivolge al minore soltanto per quegli aspetti della sua esistenza che comportano l'apprendimento dei ruoli e l'assimilazione della cultura del mondo degli adulti: così «il bambino non esiste come *soggetto attivo*, ma solo come *oggetto passivo* di attenzione da parte della società degli adulti. È *divenire* e non *essere*»⁷⁹.

In sostanza in quest'ottica il bambino è “soltanto” oggetto di un progetto che lo sovrasta, creato direttamente da chi lo ha generato, e ciò è evidente se ci limitiamo a guardare il minore come una particella della società destinata a trasformarsi, con la crescita, in adulto.

⁷⁸Cfr. J. Habermas, *Fatti e norme*, op. cit., pg. 505.

⁷⁹Cfr. G.B. Sgritta. *La cittadinanza: principi regole e fatti*, op. cit., pg. 9.

Sorgono invece grossi problemi di discriminazione se consideriamo l'infanzia una parte, una categoria, come ce ne sono altre, presente permanentemente in tutte le società. È vero altresì che sia da un punto di vista giuridico sia da una prospettiva più filosofica vi sono grandi difficoltà a considerare l'età come uno degli attributi personali che non dovrebbero dar luogo a discriminazioni di alcuna sorta: *il tempo è differenza in quanto tale*.

Però, sempre considerando il tempo, e tornando alla visione dell'infanzia come «categoria», emerge l'importante funzione svolta dalla solidarietà generazionale come elemento sulla quale si fondono le società moderne: detto altrimenti, è interesse generale preservare l'equità dei legami tra le generazioni perché ciò garantisce la conservazione di quel *patto di solidarietà intergenerazionale*⁸⁰ sul quale posa l'intero edificio dello Stato sociale, dalla formazione al sistema pensionistico. E se osserviamo il *trend* demografico in Italia, notiamo come la drastica riduzione delle nascite, e il parallelo aumento della speranza di vita, pongano seri problemi all'equilibrio generazionale del futuro: prevedibilmente, sulle spalle dei pochi giovani di oggi graverà domani il fardello del mantenimento di un numero sempre maggiore di pensionati. Sempre in riferimento al caso italiano, all'inizio del XX secolo vi erano 567 bambini in età 0-14 anni ogni 100 anziani; sul finire degli anni '80 questo rapporto è drasticamente sceso a 129 e, raggiunta la parità già nel censimento del 1991, nel '95 i minori di 15 anni sono scesi a 91 ogni 100 ultrasessantacinquenni⁸¹.

Questi dati devono far riflettere. Per quanto riguarda i giovani, il calo delle nascite e l'allungamento della vita media hanno prodotto profondi mutamenti negli equilibri demografici nella struttura per età della popolazione. Si è innescato a tal proposito un processo circolare, che rischia di far saltare il patto di solidarietà intergenerazionale: i giovani, sempre meno numerosi e quindi depotenziati nelle loro rivendicazioni, si affacceranno su un mercato del lavoro ormai da anni "cronicamente" in crisi. In più, per l'allungamento della scolarità e la difficoltà crescente a

⁸⁰ Il patto di solidarietà intergenerazionale è la chiave di volta del sistema di Sicurezza Nazionale dei vari paesi; esso si può descrivere in questi termini: «Io sono disposto ad aiutare le generazioni che mi hanno preceduto - non più soltanto i miei genitori o i miei parenti, ma generici membri della generazione che precede la mia, anche se non li conosco, anche se essi non hanno fatto nulla per me, anche se non hanno messo al mondo dei figli - ma ad una condizione, (cioè) che a tempo debito mi si garantisca un uguale trattamento», in D. Thomson, *Selfish Generations? The Ageing of New Zealand's Welfare State*, Bridget Williams Books, Wellington, 1991, pgg. 138-141.

⁸¹ Fonte ISTAT, 1996.

trovare un'occupazione, l'ingresso nel mercato del lavoro avverrà in un'età sempre più avanzata. Parallelamente, per l'allungamento della vita media⁸² e per il processo di invecchiamento della popolazione, unitamente al fatto che, per precise scelte politiche, l'età limite per il pensionamento è rimasta pressoché invariata (65 anni per gli uomini e 60 per le donne), quote crescenti della popolazione godono e godranno di trasferimenti per una proporzione sempre più larga della loro vita. D'altro canto, innalzare l'età pensionabile significherebbe ridurre ulteriormente la possibilità di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

Da questo panorama, il futuro si presenta non privo di problemi, problemi che richiedono interventi immediati da parte dell'apparato pubblico tesi soprattutto ad ammortizzare gli effetti della fine della società del lavoro e il conseguente ingresso nella società post-industriale. Se in questo contesto si inserisce il concetto della cittadinanza, è presumibile prevedere che i giovani di oggi, titolari di diritti solo in quanto membri a carico, saranno chiamati domani ad onorare un patto di solidarietà consapevoli di poter contare sempre di meno sull'altro *partner* (la popolazione attiva di domani): in pratica si rischia di recidere il legame unificatore della società.

Tali considerazioni mettono in evidenza tre modi di riferirsi al rapporto bambino/diritto:

- a) solo per l'infanzia vale la violazione del principio fondamentale di ogni ordinamento giuridico secondo il quale la titolarità del diritto non può essere separata dal concreto esercizio di questo diritto, la cosiddetta "capacità giuridica" dalla "capacità di agire";
- b) solo per l'infanzia esiste di norma l'impossibilità di una rappresentanza diretta dei propri interessi: i minori non possono votare, non possono organizzarsi, la loro possibilità di espressione passa attraverso la rappresentanza di un potere vicario, di chi è tenuto ad interpretare le loro esigenze;
- c) solo per l'infanzia viene di fatto sospeso quel principio fondamentale di ogni democrazia secondo il quale nessuno può essere assoggettato ad una legge se non è stato precedentemente coinvolto nella sua approvazione,

⁸²Nel 1961 la durata media della vita in Italia era 67,2 anni per i maschi e 72,3 anni per le femmine; dopo poco più di trent'anni (1994) questi valori sono saliti a 74,7 per la popolazione maschile e addirittura 81,2 per quella femminile (comparativamente, le donne italiane sono tra le più «vecchie» del mondo); vedi la *Relazione generale sulla condizione economica del Paese*, ISTAT, 1994.

o direttamente o attraverso i suoi rappresentanti.

Tutti questi aspetti sono dovuti alla visione limitata dell'infanzia presa come una fase di preparazione alla vita adulta. Ma se non ci si affretta a recuperare una visione dei giovani come soggetti o come una delle tante categorie sociali a cui è giusto attribuire un pieno diritto di cittadinanza, «rischiamo di non apprezzare la portata dei cambiamenti che stanno avvenendo tra le generazioni e i riverberi che questi cambiamenti rischiano di avere sui grandi equilibri sociali»⁸³.

2.3. La cittadinanza *sperata*

Se i casi delle donne e dei minori ci consentono di sostenere che il diritto di cittadinanza resta incompiuto finché non si prescinde da presunte differenze di base, assunte come naturali, come motivi sufficienti per la loro esclusione dalla vita politica ed economica, e quindi anche sociale, a maggior ragione questa esclusione vale per gli immigrati. Da un lato, essi costituiscono una categoria per taluni aspetti sovrapponibile alle due precedenti, dal momento che anche per loro vale il richiamo «ipocrita»⁸⁴ alla naturalità della loro condizione; dall'altro, formano al tempo stesso una categoria *sui generis*, con caratteristiche ed attributi del tutto singolari che li distinguono dalle donne e dai minori e li pongono in uno stato di più grave svantaggio dal punto di vista delle garanzie e della tutela dei diritti fondamentali.

Le motivazioni sono da ricercare nella peculiarità e nell'estrema difficoltà in cui si trovano coloro che scappano dal proprio paese per raggiungere un altro alla ricerca disperata di fortuna o in fuga dal proprio Stato per motivi politici. In questa parte si farà riferimento all'Italia, vista ora come nazione di immigrazione dopo che per tanti anni è stata tra le principali nazioni “esportatrici” di emigranti.

I problemi che si pongono sono di natura diversa e facenti capo a motivi altrettanto disparati, ma ci concentreremo soprattutto sul disconoscimento della cittadinanza agli immigrati *qua talis* e sull'estrema difficoltà di integrazione delle diversità culturali, linguistiche, religiose nella nostra società.

⁸³ *Ibidem*, pg. 10. Si veda, dello stesso autore G.B. Sgritta, *Il mutamento demografico: rivoluzione inarrestabile*, in «Il Mulino», 1, 1993, pgg. 15-32.

⁸⁴ Cfr. G.B. Sgritta. *La cittadinanza: principi regole e fatti*, op. cit., pg. 12.

Come già affermato nel caso degli altri “cittadini penalizzati”, bisogna anzitutto ribadire che il mancato riconoscimento della cittadinanza è certo il più serio ostacolo alla realizzazione di una società di uguali che prescinda dalle differenze elementari tra i suoi membri. In più, come osserva Zincone, «se è vero che la possibilità reale di utilizzare diritti politici dipende dalla nostra capacità di muoverci abilmente nell’intricata mappa della politica (...), se è vero che la nostra capacità di usare il *welfare* (...) dipende molto dalle nostre dotazioni culturali e dalle nostre private reti di conoscenze, allora si capisce quanta minor sostanza ci sia anche in quella piccola fetta di cittadinanza di cui giuridicamente, sulla carta, gode lo straniero»⁸⁵.

Credo che a questo punto sia fondamentale aprire una parentesi sulle norme che regolano l’acquisizione della cittadinanza italiana. La legge di riferimento è la n. 91 del 5 febbraio 1992, intitolata «Nuove norme sulla cittadinanza»⁸⁶, a cui si sono aggiunti da poco la legge n. 40 del 6 marzo 1998 (più celebre come «legge Turco-Napolitano», dal nome dei ministri che hanno contribuito a redigerla) e il decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998⁸⁷.

La legge n. 91 del ‘92 prevede tre percorsi per il conseguimento della cittadinanza italiana, che si possono sinteticamente riassumere così:

1) Attribuzione automatica. La cittadinanza si consegue o a *titolo originario*, ovvero per nascita da genitori già italiani (criterio dello *jus sanguinis*), oppure per *trasmissione di diritto* per i figli di stranieri che sono già divenuti cittadini italiani per naturalizzazione (criterio della *communicatio juris*). I requisiti richiesti sono lo stato di famiglia o altra idonea documentazione che attesti la convivenza stabile ed effettiva con il genitore alla data dell’acquisto della cittadinanza italiana.

2) Per beneficio di legge. In questo caso vi deve essere la manifestazione di volontà dello straniero a divenire cittadino italiano, e non si prevede alcuna valutazione da parte della Pubblica Amministrazione. Si applica il beneficio di legge principalmente in due casi: a) che il richiedente sia uno

⁸⁵Cfr. G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, op. cit., pg. 233.

⁸⁶È importante ricordare che la legge che regolamentava la cittadinanza italiana prima della n. 91 del ‘92 risaliva addirittura al 13 giugno 1912, n. 555, ed «aveva determinato, subito dopo l’avvento del regime repubblicano, notevoli imbarazzi all’interprete nell’applicazione della legge», in P. Guglielman, *La nuova disciplina della cittadinanza: considerazioni generali sulla legge 5 febbraio 1992, n.91*, in «Tutela», 1, 1993, pgg 24-52, pg. 24.

⁸⁷Queste ultime modifiche sono state dettate dalla necessità temporanea di regolamentare lo straordinario afflusso di cittadini provenienti prevalentemente dall’Albania, dal Kosovo e più in generale dai paesi orientali ex-comunisti.

straniero o apolide il cui padre o madre o almeno uno dei nonni siano stati cittadini italiani per nascita, anche nel caso in cui vi sia stata una rinuncia successiva; b) che il richiedente sia straniero nato in Italia ed ivi residente senza interruzioni fino alla maggiore età. In questo caso non è prevista la perdita della cittadinanza di origine.

3) Per naturalizzazione. L'acquisizione della cittadinanza avviene attraverso l'emanazione di un provvedimento amministrativo, in particolare di un decreto del Presidente della Repubblica su richiesta del Ministero dell'Interno. Anche in questo caso si prevedono due percorsi: a) *per matrimonio*, nel caso in cui il richiedente sia straniero coniugato/a con un cittadino/a italiano: la certezza di conseguire la cittadinanza è alta e viene essenzialmente rifiutata solo per gravi motivi penali; b) *ordinaria*, per gli stranieri che risiedono legalmente, cioè con regolari certificati di soggiorno, e ininterrottamente, cioè in modo continuato per un certo periodo di tempo, in Italia; il requisito principale è il tempo di residenza sul suolo italiano, diverso a seconda del tipo di straniero richiedente (nati in Italia o ascendenti di italiani, cittadini comunitari, stranieri adottati, apolidi o rifugiati, cittadini non comunitari), oltre all'assenza di precedenti penali, all'ottemperanza degli obblighi fiscali e all'autosufficienza economica (il limite di «reddito adeguato» è stabilito in 17 milioni annui, al di sotto del quale l'istanza viene rigettata per motivi di «interesse pubblico»)⁸⁸.

Queste, in sostanza, sono le vie che conducono ad essere o a divenire *formalmente* cittadini italiani e ad acquisire la titolarità dei diritti civili, politici e sociali garantiti nella nostra Costituzione.

Il problema che si vuole sottolineare in questa sede non riguarda tanto, sul piano giuridico, i requisiti necessari per poter divenire cittadino italiano *pleno jure*⁸⁹, quanto piuttosto la condizione degli stranieri che vivono in modo continuativo già da tempo sul suolo italiano senza poter godere di quei requisiti che aprirebbero la strada dei benefici giuridici della nostra cittadinanza. Credo che si possa parlare di una sorta di «quarantena»⁹⁰ della

⁸⁸ Per un'interpretazione e conoscenza più dettagliata al riguardo della legge 5 febbraio 1992 n.91 si rimanda in particolare a P. Guglielman, *La nuova disciplina della cittadinanza: considerazioni generali sulla legge 5 febbraio 1992, n.91*, op. cit.. Interessanti sono anche le relazioni del convegno sopracitato «Riformare la legge sulla cittadinanza», il cui tema centrale era proprio la riforma della disciplina di acquisizione della cittadinanza per gli immigrati.

⁸⁹ Per un discorso più approfondito sul tema dell'accesso alla cittadinanza, in una visione comparata, si rimanda a G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, op. cit., in particolare il capitolo VI.

⁹⁰ Recupero, distorcendola in parte, una valida deduzione di G.B. Sgritta, quando parla di «giovani in quarantena», vedi G.B. Sgritta. *La cittadinanza: principi regole e fatti*, op. cit., pg. 10.

cittadinanza, cioè di un periodo di tempo in cui lo straniero lavora, risiede e quindi vive in Italia senza poter godere dello stesso *status* degli altri cittadini: una condizione in cui si trova, certamente secondo dinamiche diverse, anche il minore. In questa situazione si accordano agli immigrati i diritti di espressione e di lavoro, ma non quelli politici, e dunque si può dire che si toglie loro la possibilità di prendere parte “attivamente” alla vita democratica, di rappresentare i propri interessi, di formare l’opinione democratica in senso lato. Il tutto affermando l’obbligo che ad essi è imposto di contribuire con il loro lavoro e con i loro guadagni al benessere collettivo. Analogamente al caso dei minori, poi, anche gli immigrati sono sottoposti a leggi e regole che non hanno avuto modo di contribuire, direttamente o indirettamente tramite propri rappresentanti, a discutere e a far approvare.

La questione assume oggi una rilevanza assoluta, visto l’aumento esponenziale di stranieri che entrano in Italia “in cerca di fortuna”, o quantomeno per migliorare la propria condizione sociale. Due fattori, tra gli altri, hanno favorito questo afflusso in Italia a partire dai primi anni ‘90: il calo della natalità italiana ha fatto sì che venisse meno una gran fetta di manodopera interna, soprattutto nelle lavorazioni poco qualificate (agricoltura ed industria), e lo sviluppo nel campo dei *mass-media* ha mostrato ai paesi confinanti un’immagine di un’Italia ricca, democratica ed ospitale.

Così ci si è trovati di fronte al problema di accogliere vere e proprie masse di «profughi» in fuga da situazioni di aspro conflitto nel proprio paese di provenienza, specie di albanesi che, favoriti dalla vicinanza delle coste, si sono riversati con mezzi di fortuna (gommoni eccezionalmente veloci, come pure pescherecci stracolmi all’inverosimile) sul nostro territorio, investendo tutti i propri risparmi per la traversata.

Prima ancora che si arrivasse all’emergenza degli ultimissimi anni, l’aspetto estremamente importante della questione immigratoria è stato quello dell’apertura delle frontiere, cioè dell’accesso al territorio nazionale che un dato sistema politico decide di consentire agli stranieri: infatti «il mero dato della relativa facilità d’ingresso alla frontiera non può, in linea di principio, essere considerato come un riconoscimento di cittadinanza degli immigrati»⁹¹. Anzi, la facilità con cui talvolta si è consentito l’accesso fisico agli immigrati ha malamente celato la permanenza di pesanti barriere all’acquisizione dei più basilari diritti di sopravvivenza civile e di un minimo benessere sociale, nonché l’esistenza di rilevanti interessi da parte dei paesi di “accoglienza”, legati principalmente al mercato del lavoro (disponibilità

⁹¹ Cfr. G.B. Sgritta, *Politica sociale e cittadinanza*, op. cit., pg. 70.

di posti di lavoro confacenti alle richieste e alle aspettative delle popolazioni immigrate)⁹².

Sta di fatto che l'immigrazione, prima ancora che essere una soluzione dei problemi dei paesi di destinazione, è essa stessa un dato del problema. In un quadro di considerazioni più ampio, infatti, è indispensabile tener conto delle innumerevoli difficoltà che emergono dal fenomeno immigratorio, come quelle di ordine politico, vista la portata delle manifestazioni di intolleranza xenofoba che si stanno sviluppando in numerosi Paesi europei. Ma è senza dubbio sotto il profilo sociale che si hanno (ed avranno in futuro) i problemi più delicati: infatti la soluzione immigratoria potrebbe rivelarsi estremamente costosa se l'obbiettivo che si propone è quello dell'effettiva integrazione degli immigrati nelle comunità locali a parità di diritti con il resto della popolazione⁹³. Come ha osservato Bonifazi, «non si tratta semplicemente di accogliere persone disposte ed interessate ad integrarsi nella società di arrivo facendone propri comportamenti e valori: si tratta, invece, di un confronto — e di uno scontro — con culture anche molto diverse in cui mettere in discussione anche aspetti molto radicati della nostra società»⁹⁴.

Occorre pertanto affrontare il difficile compito di rispondere ad un ampliamento della pluralità delle differenze, che già è sfociata nella rivendicazione di *cittadinanze diverse* da parte degli immigrati. Ma occorre altresì controllare “la qualità” degli immigrati, ovvero occorre combattere con ogni mezzo la “piaga” della clandestinità: è questo il punto su cui ruotano i progetti di riforma della legge sulla cittadinanza, perché «senza un fermo contrasto della clandestinità non è possibile creare politiche di cittadinanza degli immigrati»⁹⁵. Oggi infatti «governare il fenomeno dell’immigrazione significa contrastare efficacemente l’immigrazione clandestina, prevedere quote di ingressi regolari, promuovere una politica di cittadinanza che stabilisca precisi diritti e doveri ed un patto di reciproco riconoscimento tra

⁹² Cfr. A. Golini, L. Ascoli, *Movimenti di popolazione in Europa e minoranze etniche: tendenze e problemi*, in M. Delle Donne *et al.* (a cura di), *Immigrazione in Europa. Solidarietà e conflitto*, CEDISS, Roma, 1993, pg. 89.

⁹³ Cfr. G.B. Sgritta, *Politica sociale e cittadinanza*, op. cit., pg. 71.

⁹⁴ Cfr. C. Bonifazi, *Gli italiani e l’immigrazione straniera: caratteri del fenomeno e opinioni*, IRP, Working Paper n. 6, Roma, 1990, pg. 49.

⁹⁵ Cfr. L. Turco, *Perché riformare la legge sulla cittadinanza*, relazione presentata al convegno «Riformare la legge sulla cittadinanza», cit., pg. 4.

italiani e stranieri nella prospettiva che essi diventino nuovi cittadini»⁹⁶.

Resta infine da considerare la questione culturale dell'immigrazione, perché anche laddove fosse risolto il problema della tutela giuridica e della partecipazione politica degli immigrati, non è da escludere che permangano altre barriere all'integrazione sostanziale degli immigrati. Così come nel caso delle donne, per cui esistono condizioni pre-giuridiche e pre-politiche che limitano la possibilità di raggiungere effettivamente la parità e l'uguaglianza, a maggior ragione la stessa cosa vale per gli immigrati. Come osserva Zincone, «la configurazione stessa dei diritti con i quali sono costretti (gli immigrati, N.d.R.) a coabitare sono stati pensati per qualcun altro, e, per di più nel loro caso (...) sono formulati in una lingua straniera, sono espressione di una cultura estranea, talvolta oscura»⁹⁷. Quindi la linea di discriminazione passa in primo luogo per le condizioni di fatto in cui si svolge la vita degli immigrati; a maggior ragione, parafrasando una osservazione di R.H. Tawney⁹⁸, la loro esistenza dipende meno da ciò che ad essi è concesso di fare, se ne sono capaci, che da ciò che essi sono in grado di fare, ammesso che lo vogliano. Alla luce di queste ultime considerazioni, il fine prioritario, oltre quello di una riforma della legge sulla cittadinanza in senso giuridico, diviene quello di controllare i divari di benessere tra immigrati e cittadini italiani, perché altrimenti le differenze etniche e culturali potrebbero trasformarsi in moltiplicatori di ulteriore emarginazione dei «diversi»: «la cittadinanza rischia in questi casi di tramutarsi in *cittadinismo*; vale a dire, nella difesa esasperata dei propri privilegi, delle proprie prerogative, dei propri interessi e dei propri diritti di tutela e pertanto in manifesta intolleranza verso coloro che vengono percepiti come una permanente e incomprensibile minaccia verso queste prerogative»⁹⁹.

3. Due prospettive

3.1. Le potenzialità di una nuova cittadinanza *societaria*

Tra tutte le analisi sociologiche che vertono sul tema della crisi politica-

⁹⁶ *Ibidem*, pg. 4.

⁹⁷ Cfr. G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, op. cit., pg. 233.

⁹⁸ «Il carattere di una società è determinato meno dai diritti astratti che dai poteri effettivi. Non dipende da che cosa i suoi membri hanno il *diritto* di fare, se ne sono capaci, ma da che cosa sono *capaci* di fare, se lo vogliono», sta in R.H. Tawney, *Eguaglianza*, in *Opere*, UTET, Torino, 1975, pg. 637.

⁹⁹ Cfr. G.B. Sgritta, *Politica sociale e cittadinanza*, op. cit., pg. 74.

istituzionale in atto ormai da diverso tempo in Italia, quella proposta da Pierpaolo Donati si colloca su un piano diverso rispetto alle altre: il suo richiamo alla sociologia *funzionalista* (T. Parsons e N. Luhmann) e alla sociologia *relazionale* richiede indubbiamente una spiegazione più complessa, quanto meno sul piano teorico.

Muovendo dalla constatazione che nella società contemporanea esiste una crisi di *integrazione* politica, si indica una soluzione nel nuovo modello di cittadinanza *societaria*, che «può essere anche detta *post-moderna*»¹⁰⁰, visto che si distacca e oltrepassa quella tipica della società industriale. Secondo Donati, a dispetto della apparente stabilità, almeno per quanto riguarda le istituzioni tipiche della democrazia e del *Welfare State*, c'è nei sistemi politici moderni qualcosa che «non funziona più»¹⁰¹. Il simbolo dell'integrazione politica in senso moderno per eccellenza, ovvero la cittadinanza, talora si rivela un'etichetta vuota, priva di significati o addirittura incomprensibile, talaltra si mostra come un concetto contraddittorio, come una pratica che produce effetti paradossali e perversi. Pertanto si tratta di verificare se la cittadinanza democratica possa essere ancora oggi un'idea-guida alla luce dei problemi sorti dalla crisi sopra descritta.

Molti sono coloro che ritengono che tale crisi sia solo transitoria, e che il suo senso stia nell'esigenza di un ulteriore compimento della modernità¹⁰². In realtà, ci troviamo di fronte a qualcosa di più complesso. Per Donati, dobbiamo risolvere un problema sociologicamente più profondo, ovvero dobbiamo ridefinire il concetto di integrazione politica nella società post-moderna (da intendersi anche come *post-industriale*). «Integrare politicamente» ha significato, nel corso del tempo, capacità di perseguire il «bene comune»¹⁰³, o quantomeno beni collettivi, oppure, sotto un altro punto di vista, capacità di pervenire a decisioni vincolanti per tutti i membri di una società¹⁰⁴. Ma oggi, «la gente non si identifica più con i propri rappresentanti politici»¹⁰⁵, non ha più fiducia nei governanti. Si è accentuato il distacco

¹⁰⁰Cfr. P. Donati, *La cittadinanza democratica fra particolarismo e nuovo universalismo*, in F. Crespi, R. Segatori (a cura di), *Multiculturalismo e democrazia*, Donzelli Editore, Roma, 1996, pgg. 183-193, in part. pg. 193.

¹⁰¹Ibidem, pg. 183.

¹⁰²Donati si riferisce in particolare a quegli studiosi che condividono una visione illuministica di cittadinanza, di cui Habermas è il più importante, vedi J. Habermas, *Il discorso filosofico della modernità*, Laterza, Roma-Bari, 1987; vedi anche D. Zolo, *La cittadinanza*, op. cit..

¹⁰³Cfr. I. Colozzi, *Cittadinanza e società postmoderna. E' ancora attuale l'idea di bene comune?*, in «Aggiornamenti sociali», 1, 1995, pgg. 7-18.

¹⁰⁴Cfr. P. Donati, *La cittadinanza democratica fra particolarismo e nuovo universalismo*, op. cit., pg. 184.

¹⁰⁵Ibidem, pg. 184.

tra società civile e Stato, e il processo storico di costruzione di una unica, comune identità civica, la cittadinanza moderna, si è bloccato. Le cause del malessere dei sistemi politici sono molte e differenti, e si possono ricondurre a fattori *interni* e a fattori *esterni*: i primi, sono empiricamente osservabili dalla crescita di frustrazione e impotenza a risolvere grandi problemi attraverso i sistemi politici tradizionali, dalla perdita di consenso verso obiettivi comuni (quali, ad esempio, la lotta alla povertà e alle disuguaglianze sociali) e dalle crescenti lotte contro il sistema fiscale, che è il perno sul quale ruota il concetto di cittadinanza moderna; i secondi derivano dalla competizione internazionale fra sistemi politici ed economici, dalla ridefinizione dei confini e dei rapporti tra Nazione¹⁰⁶ e Regioni, e dai movimenti migratori destinati a crescere ulteriormente¹⁰⁷. I fattori interni si sommano ed interagiscono con i fattori esterni, producendo un duplice effetto: da un lato, si ha il processo di *globalizzazione* dei rapporti economici, sociali, politici nonché culturali; dall'altro si ha il sorgere e l'affermarsi di nuovi *particularismi* e *localismi*; «la divaricazione fra globalizzazione e particolarizzazione degli interessi, delle appartenenze e delle identità *incide profondamente sul senso, i confini e le forme di ciò che significa essere membro di un sistema politico*»¹⁰⁸. In sostanza, la crisi di integrazione politica si manifesta come crisi della cittadinanza.

Fatte salve queste premesse, è da dimostrare «se, e se sì in che senso e in quali modi, la cittadinanza sia o possa essere quel «qualcosa» che può funzionare da «cemento» politico della società»¹⁰⁹. Rifacendosi ad autori come Svarlien¹¹⁰, Turner¹¹¹ e Nisbet¹¹², Donati ritiene che la cittadinanza possa essere definita

¹⁰⁶ Si veda, tra gli altri, G.E. Rusconi, *Se cessiamo di essere una nazione*, Il Mulino, Bologna, 1993.

¹⁰⁷ Cfr. P. Donati, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 1993, pg. 5.

¹⁰⁸ Cfr. P. Donati, *La cittadinanza democratica fra particolarismo e nuovo universalismo*, op. cit., pg. 185.

¹⁰⁹ Cfr. P. Donati, *La cittadinanza societaria*, op. cit., pg. 6.

¹¹⁰ O. Svarlien definisce la cittadinanza come «a) lo status del rapporto che esiste fra una persona naturale ed una società politica, conosciuta come Stato, mediante il quale la prima deve fedeltà (*allegiance*, lealtà) ed il secondo deve protezione; b) lo status del cittadino in una società che si basa sul primato della legge (*rule of law*) e sul principio di uguaglianza», visto in P. Donati, *La cittadinanza democratica fra particolarismo e nuovo universalismo*, op. cit., pg. 185.

¹¹¹ Per B.S. Turner la cittadinanza «può essere definita in una varietà di modi (con riferimento a caratteristiche civili, legali e sociali), ma i diritti di cittadinanza riguardano essenzialmente la natura della partecipazione sociale delle persone entro la comunità come membri di diritto pienamente riconosciuti», visto in *Ibidem*, pg. 186.

¹¹² R. Nisbet distingue due tradizioni di cittadinanza: quella *asiatica* e quella *occidentale*. Nella prima (osservabile nella Cina e nell'India pre-moderne), l'individuo è legato primariamente

come status ascritto, mutevole nel tempo, che «nel contesto occidentale ha significato sinora piena appartenenza di una persona alla comunità politica e quindi condivisione effettiva dei diritti-doveri che consentono di esprimerla al pari di tutti gli altri membri»¹¹³. Ci si deve chiedere, allora, se la cittadinanza così definita possa essere ancora ciò che può generare e rigenerare comunità politica¹¹⁴; bisogna capire se, e se sì in che modo, la cittadinanza, in quanto espressione del moderno “spirito democratico”, possa ancora essere un codice simbolico, *funzionale* e *relazionale*, per produrre nuovi sistemi politici.

Ora, nei paesi dell’Unione Europea¹¹⁵ la distinzione non è più tra *democrazia* e *dittatura*, ma tra tipi differenti di democrazia¹¹⁶, e quindi fra i differenti tipi di cittadinanza. La distinzione direttrice sembra passare tra democrazia *sostanziale*, cioè interessata a promuovere valori e scopi concreti,

alla famiglia, poi al clan, al villaggio, fino alla casta cosicché non vi sono rapporti diretti tra individuo e Stato: la vita degli individui è contenuta da strati di autorità intermedi che solo di rado arrivano allo Stato. Per la tradizione *occidentale*, invece, la cittadinanza «è più che una semplice condizione o status: è un processo, con fasi identificabili nel tempo e con contesti che lo uniscono in qualche grado ad altri processi come l’individualismo e il secolarismo ed è un processo nel tempo», visto in *Ibidem*, pg. 186.

¹¹³ Cfr. P. Donati, *La cittadinanza societaria*, op. cit., pg. 8.

¹¹⁴ Cfr. P. Donati, *La cittadinanza democratica fra particolarismo e nuovo universalismo*, op. cit., pg. 187.

¹¹⁵ Come si sarà notato, non è stato affrontato il tema della «cittadinanza europea»; il motivo è che si ritiene il valore «sociale» (e quindi sociologico) della cittadinanza europea ancora troppo indietro rispetto agli enormi passi avanti fatti nella sfera civile-economica (iniziativi più o meno con il Trattato di Maastricht del ‘92, fino alla creazione dell’Euro del 1° gennaio 1999) e a quelli un po’ più piccoli nella sfera politica (elezione diretta dei membri del Parlamento Europeo dal 1979, aumento crescente di potere del Parlamento nei settori di *policy making* europeo in seguito al Trattato di Amsterdam del 1997). La mancanza di uniformità di sistemi sociali, e quindi di un «unico» *Welfare State* europeo, non consente ancora lo sviluppo di un discorso in termini sociologici dell’eventuale cittadinanza (sociale) europea: comunque, per una piccola bibliografia di riferimento, vedi R. Adam, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell’Unione*, in «Rivista italiana internazionale», 625, 1992, pgg. 622-656; V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Il Mulino, Bologna, 1994; P.V. Dastoli, *L’Unione europea alla vigilia del terzo millennio*, in «Il Mulino», 3, 1996, pgg. 611-620; G.E. Rusconi, *La cittadinanza europea non crea il «popolo europeo»*, in «Il Mulino», 5, 1996, pgg. 831-841.

¹¹⁶ Tre, in particolare, sono le forme di democrazia tradizionali: per le ideologie *liberali*, la democrazia è la forma di governo che consente di realizzare il valore supremo della politica, cioè quello della libertà; per le ideologie *socialiste*, è il regime adeguato a realizzare la giustizia sociale nelle forme distributive, redistributive e commutative; per la cultura *cattolica*, è l’insieme di procedure necessarie per realizzare il bene comune che si basa sul primato della persona umana e sul rafforzamento delle comunità primarie e secondarie (corpi intermedi), vedi P. Donati, *Democrazia e cittadinanza: al di là di un codice evolutivo problematico*, op. cit..

ma evidentemente «rischiosa»¹¹⁷, in quanto si impegna su obbiettivi che possono andare delusi, o addirittura possono portare a effetti perversi, e democrazia *formale*, basata su procedure, che massimizza adattamento e decisionalità a costo di essere o sembrare vuota di contenuti, salvo verificare poi le proprie conseguenze. «Sembra che solo una democrazia *formale* sia «funzionalmente» possibile»¹¹⁸, visto che oggi la cittadinanza non consiste più nella condivisione di fini comuni ma solo in regole, strumenti e procedimenti, concordate assieme. Inoltre, il passaggio progressivo a forme sempre più democratiche del sistema politico comporta l'abbandono del significato tradizionale di cittadinanza moderna, lasciando uno spazio vuoto, colmabile con l'adozione di nuove strategie e nuove procedure, prive però di riferimenti sostanziali di «identità»¹¹⁹.

La novità potrebbe nascere dall'osservazione della crisi dei sistemi politici attraverso la lente della sociologia *relazionale*¹²⁰: nei termini di questa teoria, la crisi, nonché i possibili sbocchi, deve essere ricondotta al modo di pensare, rappresentare e agire la società in quanto “sistema *societario*” che ha le sue basi culturali di sostegno alla politica nella “comunità *societaria*”¹²¹. È necessario richiamarsi alle tesi di Luhmann, che vede la cittadinanza moderna abbandonata ad una crisi radicale dovuta a limiti e insufficienze strutturali. Secondo questo autore, la cittadinanza deve evoluzionisticamente abbandonare i “valori-guida” per farsi procedura opportunistica: solo così la cittadinanza diventa un *trade-off* di interessi meramente strumentali, adattivi, strategici, ovvero, detto in altri termini, si trasforma in un codice *funzionale* per determinate prestazioni selettive¹²².

Il passaggio successivo consiste nel combinare il concetto di “comunità *societaria*” con il concetto di «bene relazionale»: nella prospettiva relazionale, la comunità *societaria*, in quanto “ambiente” del sistema

¹¹⁷ Cfr. P. Donati, *La cittadinanza democratica fra particolarismo e nuovo universalismo*, op. cit., pg. 188.

¹¹⁸ *Ibidem*, pg. 188.

¹¹⁹ *Ibidem*, pg. 189.

¹²⁰ Si veda, in proposito, P. Donati, *Teoria relazionale della società*, FrancoAngeli, Milano, 1991.

¹²¹ La prima formulazione del concetto di «comunità *societaria*» si deve a Talcott Parsons, che nel 1967 la definì come «l'ordine normativo strutturato attraverso cui la vita di una popolazione è organizzata collettivamente»; il che, dal punto di vista funzionale, corrisponde alla «funzione di definire gli obblighi di lealtà nei confronti della collettività *societaria*, sia per il complesso dei suoi membri, che per le varie categorie, diversificate per il loro status e ruolo, che si ritrovano all'interno della società», vedi *Ibidem*, pg. 189.

¹²² Cfr. P. Donati, *La cittadinanza *societaria**, op. cit., pg. 24.

politico, diviene l'insieme delle formazioni sociali che sono portatrici di particolari diritti-doveri di cittadinanza¹²³; «esse “sono” la società, non “si trovano all'interno della società”»¹²⁴. Su queste basi Donati elabora un nuovo concetto di cittadinanza, che non è più la relazione che si ha con il vertice della società, ma si trasforma in una relazione di rete, applicabile ad ogni livello dell'agire sociale; non più uno status ascritto «dal sistema (politico) agli individui e alle categorie sociali», ma una titolarità di cui i soggetti sociali (individuali e collettivi) sono portatori e che viene istituzionalizzata attraverso determinati processi e strutture in una forma comune¹²⁵. Così, si afferma, diventano possibili altre forme di organizzazione politica che consentono alla “comunità societaria” di auto-organizzarsi secondo altri criteri-guida, frutto di una relazione più stretta tra *cittadino* e *uomo*. Oggi, poiché è stata dimostrata l'incapacità della “modernità” a costruire un'identità politica con una cittadinanza che faccia corrispondere agli interessi della “società civile” quelli dello Stato, è necessario adottare il paradigma *relazionale*, «dove il problema di integrazione politica del sistema societario (...) viene inteso come problema di relazionamento fra «potere politico formale» (sistema politico-amministrativo) e “nuova società civile”»¹²⁶. La nuova società civile, «arena della solidarietà sociale definita in termini universalistici e distinta sia dal sistema politico — lo Stato — sia dal sistema economico — il mercato»¹²⁷, diventa «l'insieme delle sfere sociali che non agiscono né su comando né per semplice profitto»¹²⁸. Nel modello societario, così, lo Stato funge semplicemente da “ordinatore” generale di un sistema che viene il più possibile auto-regolato: detto diversamente, lo Stato si limita a produrre decisioni, vincolanti per tutti, precedentemente concertate dalle autonomie sociali con cui si auto-regola la nuova società civile¹²⁹. «La relazione, o piuttosto il complesso societario di relazioni, che connette il sistema politico-amministrativo con la nuova società civile ha un nome: la possiamo denominare *cittadinanza*

¹²³ Cfr. P. Donati, *La cittadinanza democratica fra particolarismo e nuovo universalismo*, op. cit., pg. 189.

¹²⁴ *Ibidem*, pg. 189.

¹²⁵ *Ibidem*, pgg. 189-190.

¹²⁶ *Ibidem*, pg. 192.

¹²⁷ Cfr. J.C. Alexander, *Democracy and Civil Society*, Mimeo, Ucla, 1992, pg. 191.

¹²⁸ Cfr. P. Donati, *La cittadinanza democratica fra particolarismo e nuovo universalismo*, op. cit., pg. 192, e *Id.*, *La cittadinanza societaria*, op. cit., pg. 19.

¹²⁹ Cfr. P. Donati, *Politiche sociali e nuova cittadinanza*, in P. Di Nicola, A. Saporiti (a cura di), *Cittadinanza o cittadinanze: la crisi dello stato sociale tra universalismo e logica delle appartenenze*, op. cit., pg. 22.

*societaria*¹³⁰: essa, in sostanza, è la cittadinanza vista dalla parte della società (intesa come relazione) anziché dalla parte dello Stato¹³¹.

Secondo questo modo di interpretare la crisi attuale di integrazione politica, una delle sfere relazionali che potrebbe acquistare maggiore importanza all'interno del processo di socializzazione è la famiglia. La famiglia, «relazione simbolica e strutturale che lega le persone in un progetto di vita che interseca fra loro una dimensione orizzontale (quella della coppia) e una dimensione verticale (quella dei rapporti di discendenza/ascendenza)»¹³², avrà riconosciuto finalmente il proprio valore sociale per le funzioni di solidarietà e reciprocità che essa già svolge. Per questo Donati arriva a parlare anche di una “nuova cittadinanza della famiglia”, intesa non più banalmente come struttura di controllo, tanto meno come realtà frammentata, ma come struttura sociale che connette gli individui tra loro attraverso mediazioni simboliche, tanto visibili quanto concrete, in un complesso di referenze reciproche. «(...) Riconoscere la soggettività della famiglia (...) richiede (...) un salto qualitativo nella concezione e nella pratica della cittadinanza, che (...) deve farsi *societaria*, cioè capace di dare riconoscimento di cittadinanza ai soggetti — anche sovraindividuali, come la famiglia — portatori di proprie istanze, capacità associative e organizzative»¹³³.

In conclusione, «la società del futuro necessita di una organizzazione sociale che sia al tempo stesso più differenziata e più integrata fra le sue sfere di vita quotidiana, tutte quelle che riguardano il mondo vitale delle persone»¹³⁴. La cittadinanza *societaria* potrebbe così costituire una delle vie di uscita dall'*empasse* civile, politico e sociale che abbiamo cercato di descrivere sopra.

3.2. Il reddito di cittadinanza

Negli ultimi anni si è aperto un vivace dibattito sulla proposta di istituire

¹³⁰ Cfr. P. Donati, *La cittadinanza democratica fra particolarismo e nuovo universalismo*, op. cit., pg. 193.

¹³¹ Cfr. P. Donati, *La cittadinanza societaria*, op. cit., pg. 36.

¹³² Cfr. P. Donati, *La nuova cittadinanza della famiglia e le politiche sociali*, in P. Donati, *Manuale di sociologia della famiglia*, op. cit., pg. 424.

¹³³ *Ibidem*, pg. 440.

¹³⁴ *Ibidem*, pg. 449.

un «reddito minimo garantito»¹³⁵ per tutti i cittadini. Questo dibattito ha avuto una certa eco anche nel nostro paese, dove alcune forze parlamentari sono arrivate a presentare dei disegni di legge per l'introduzione di questo nuovo istituto nel quadro delle politiche sociali dello stato italiano¹³⁶. A oggi, si stanno aspettando i risultati dell'introduzione di un “Minimo Vitale”¹³⁷ (di cui quello istituito dalla Regione Sicilia con la legge regionale n. 22 del 1988 è tra i primi ad essere stato attivato) modellato in parte sui principi del *Basic Income (BI)* inglese e del *Revenue minimum d'insertion (Rmi)* francese.

Sul tema in questione esiste un'ampia letteratura che interessa il campo economico, il campo giuridico e soprattutto la sociologia e la politica sociale¹³⁸. In questa sede si farà riferimento specifico, fra i numerosi interventi che hanno animato il dibattito, a quello “classico” di Lord Ralph Dahrendorf, a quello di Massimo Paci, e alla “teoria del Reddito di Cittadinanza” elaborata da un *équipe* di ricercatori, costituita da A. Balzarotti, M. Ponti e F. Silva.

Le ragioni con le quali diversi studiosi giustificano l'introduzione di questa misura di garanzia del reddito sono diverse così come diverso è il sistema di riferimento: per alcuni, esso si giustifica come soluzione della crisi del *Welfare State*, per altri come conseguenza dell'evoluzione del mercato del lavoro, per altri ancora come unica via d'uscita dalla povertà.

Una delle posizioni più interessanti, e senza dubbio più studiate, per quanto riguarda la giustificazione del reddito minimo garantito come

¹³⁵ L'espressione «reddito minimo garantito» viene qui usato in realtà per riferirci alle diverse proposte sulla necessità di un reddito sicuro per ogni cittadino. Come afferma Saraceno, «il ricco vocabolario che attorno a questo tema si va formando – dividendo sociale, reddito minimo garantito, reddito di base, assegno sociale, reddito di cittadinanza, ecc. – e le reazioni che suscita l'uno o l'altro termine, segnalano l'esistenza di un'area problematica fin nella sua stessa determinazione proprio a motivo dei diversi ordini di problemi che hanno portato e portano all'attuale discussione», C. Saraceno, *Una persona, un reddito*, in «Politica ed Economia», 1, 1989, pg. 29.

¹³⁶ In Italia la proposta che negli ultimi anni più si è avvicinata all'idea di «reddito minimo garantito» è quella emersa dai lavori della Commissione Gorrieri, relativa al cosiddetto «assegno sociale», cfr. M. Paci, *La sfida della cittadinanza sociale*, Edizioni Lavoro, Roma, 1990, pg. 136.

¹³⁷ I primi risultati sono stati presentati da M.T. Consoli, *Il «minimo vitale» tra amministrazione e legislazione*, in «Sociologia del diritto», 2, 1998, pgg. 51-77.

¹³⁸ Per i riferimenti bibliografici sull'argomento di questa parte, si rimanda alla bibliografia molto accurata del saggio di G. Nevola, *Il reddito minimo garantito: due filosofie sociali del welfare state*, in «Stato e Mercato», 31, 1991, pgg. 159-184.

soluzione della crisi del mercato del lavoro, è quella di Dahrendorf¹³⁹. Egli sostiene che questo collegamento è giustificabile dal fatto che la nuova disoccupazione mostra nel modo più evidente l'incapacità delle società avanzate di dare un posto come cittadini a tutte le persone che vivono entro i loro confini. È illusorio, sostiene, credere che il reddito minimo garantito offra la soluzione a tutti i problemi della disoccupazione, ma di certo è un primo passo verso la risoluzione delle questioni fondamentali che attengono alla legittimità delle società democratiche avanzate. Contestando la visione neo-liberista, che propone, come rimedio alla nuova povertà ed alla nuova disoccupazione¹⁴⁰, il monitoraggio di coloro che hanno veramente bisogno di aiuto per concentrare su di loro i mezzi scarsi dell'assistenza sociale, Dahrendorf “etichetta” questa visione come *escludente*¹⁴¹, poiché riporta in vita quella concezione caritativa dell'assistenza sociale, evidenziata anche dallo stesso T.H. Marshall¹⁴². A partire da queste considerazioni, si propone una fondazione della proposta del reddito minimo garantito basata sui diritti civili: «se fra i diritti fondamentali di ogni cittadino non c'è quello per cui gli viene garantita la base materiale della vita, in pratica crolla la società dei cittadini»¹⁴³. Gli aspetti relativi al “come” realizzare questo diritto, ad esempio se tramite un'imposta negativa sul reddito o mediante altri sistemi è una questione secondaria; anzi egli ritiene che sia opportuno iniziare con una somma modesta che può non superare il livello attuale dell'assistenza sociale perché quel che conta è che il reddito minimo garantito venga costituito come diritto civile, allo stesso livello di importanza degli altri, così da renderlo un diritto individuale inattaccabile.

¹³⁹ Cfr. R. Dahrendorf, *Per un nuovo liberalismo*, op. cit., in particolare il capitolo 10.

¹⁴⁰ «Sia la nuova povertà che la disoccupazione mostrano l'incapacità delle comunità di dare a tutte le persone entro i propri confini un posto come cittadini», in R. Dahrendorf, *Per un nuovo liberalismo*, op. cit., pg. 137.

¹⁴¹ «si potrebbe parlare (...) di una risposta escludente e di una risposta includente. Una prima risposta vuole che di fronte alla nuova povertà e alla nuova disoccupazione si cerchino mezzi e strade per individuare quelli che hanno veramente bisogno di aiuto... Il denaro è scarso, la necessità è grande, e quindi gli scarsi mezzi devono trovare i giusti destinatari, quelli veramente bisognosi», in *Ibidem*, pg. 139.

¹⁴² «La legge sui poveri (1834) considerò le pretese del povero non come parte integrante dei diritti del cittadino, ma come un'alternativa ad essi», e più avanti, «(...) gli indigenti rinunciavano in pratica al diritto civile della libertà personale: venivano internati in casa di lavoro, e rinunciavano per legge a qualsiasi diritto politico fosse in loro possesso», T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, op. cit., pg. 20.

¹⁴³ Cfr. R. Dahrendorf, *Per un nuovo liberalismo*, op. cit., pg. 144.

Massimo Paci da anni studia un modello di reddito minimo garantito¹⁴⁴ il cui finanziamento sarebbe ricavabile da un nuovo sistema di tassazione su tutte le forme di reddito e di ricchezza, «molte delle quali — come è noto — sfuggono oggi in Italia, in tutto o in parte, legalmente o illegalmente, alla imposizione fiscale»¹⁴⁵. Secondo Paci, «la proposta del reddito minimo garantito va inquadrata nella istanza più generale di affermazione della «cittadinanza sociale», come momento che segna la fine della «separatezza operaia» e la tendenziale omologazione dei cittadini-consumatori di fronte alle difficoltà economiche ed ai rischi della vita»¹⁴⁶. Muovendo dalle considerazioni pionieristiche di J. Meade, risalenti al 1983 (che parlò di “dividendo sociale”), propone un modello di reddito minimo universale, alla stregua degli altri diritti civili, «concessa a tutti i cittadini al di sopra di una certa età, indipendentemente dalle loro condizioni di reddito»¹⁴⁷.

Gli effetti che si ottengono dall’introduzione del reddito minimo garantito avranno anche delle benefiche ripercussioni nei processi culturali di lungo periodo: oltre a modificare il livello delle motivazioni al lavoro (che diviene “lavoro vocazionale”, al posto del “lavoro necessario”¹⁴⁸ attuale), potrebbe mutare anche i rapporti sociali vincolati alla divisione dei ruoli sessuali. Infatti «l’esistenza di una garanzia del reddito, conferita su base individuale e non familiare, insieme con la rivalutazione delle attività riproduttive “informali”, potrebbero avere alla lunga l’effetto di liberare i membri “deboli” della famiglia e, in primo luogo, le donne, dalla attuale situazione di dipendenza economica e psicologica nei confronti del capofamiglia, favorendo processi di “rotazione” nei compiti di assistenza domestica e di maggiore uguaglianza nelle “condizioni di partenza” dell’offerta di lavoro familiare»¹⁴⁹. In pratica, si avrebbe anche la soluzione a molti dei problemi causati dalla cittadinanza *limitata* della popolazione femminile.

Un’altra proposta interessante, soprattutto per la sua “radicalità”, ci

¹⁴⁴ Vedi M. Paci, *La sfida della cittadinanza sociale*, op. cit., in part. il capitolo 9; M. Paci, *La tutela pensionistica di base*, in INPS, *Atti del convegno nazionale* su «Il futuro del sistema pensionistico italiano», Roma, 1987; M. Paci, *La pensione dell’obbligo*, in «Rinascita», 8, 1987, pgg. 4-6; M. Paci (a cura di), *Le dimensioni della disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna, 1993; M. Paci, *Welfare State*, Ediesse, Roma, 1997.

¹⁴⁵ Cfr. M. Paci, *La sfida della cittadinanza sociale*, op. cit., pg. 142.

¹⁴⁶ *Ibidem*, pgg. 134-135.

¹⁴⁷ *Ibidem*, pg. 137.

¹⁴⁸ *Ibidem*, pg. 143.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pg. 143.

pare essere quella del «Reddito di cittadinanza»¹⁵⁰, che viene presentato come “possibile” rimedio (l’incertezza è prevalente, come emerge evidentemente dal titolo dell’articolo) alla incapacità del mercato nel risolvere il problema dell’attuale sicurezza economica e sociale. Condividendo con altre proposte l’osservazione che nelle società postindustriali «la disoccupazione ha un carattere strutturale e che i rapporti di lavoro stanno assumendo caratteristiche nuove»¹⁵¹, il Reddito di cittadinanza vuole rappresentare una proposta alternativa, che necessariamente richiede nuove prospettive di organizzazione economica, sociale e politica: la sfida che si propone è la «costruzione di una società libera dall’obbligo del lavoro, armoniosa, viva, con una decente distribuzione della ricchezza, un’economia più stabile, un soddisfacente senso di sicurezza»¹⁵². Questo progetto «utopistico» prende spunto dall’assunto della fine della società del lavoro, perché «già oggi nei paesi industrializzati la percentuale di chi lavora sul totale degli abitanti varia, a seconda delle nazioni, tra il 35% e il 50%»¹⁵³: la crescita della disoccupazione e l’aumento della popolazione anziana causerà un ulteriore aumento della popolazione non lavorativa. E come sarà questa società del «non-lavoro», visto che il lavoro è un elemento di socializzazione ancora troppo importante? E quei pochi cittadini che lavorano, continueranno a farlo o si sentiranno appagati dell’emolumento¹⁵⁴ del Reddito di cittadinanza?

La risposta, secondo gli autori, si pone su due livelli diversi: in primo luogo, «la maggior parte dei cittadini non lavora e non avrà attese di lavoro, e quindi il lavoro non è — più, aggiungerei — condizione di cittadinanza». «Il Reddito di cittadinanza — invece — è molto coerente con i rapporti economici, contrattuali e sociali che s’instaurano in una società nella quale il lavoro non è più una condanna necessaria, ma un modo di vivere, di impiegare il proprio tempo secondo un calcolo di utilità, dignità, e interesse all’attività svolta, con possibilità di poterla sospendere o cambiare». In

¹⁵⁰ La teoria del «Reddito di cittadinanza» è stato elaborato da A. Balzarotti, M. Ponti, F. Silva in *Reddito di cittadinanza: un’utopia?*, «il Mulino», 3, 1996, pgg. 545-564.

¹⁵¹ *Ibidem*, pg. 545.

¹⁵² *Ibidem*, pg. 563.

¹⁵³ *Ibidem*, pg. 546.

¹⁵⁴ Gli autori hanno quantificato il Reddito di cittadinanza in 975.000 lire, calcolato tenendo conto del fatto che «già oggi l’ammontare del trasferimento operato dallo Stato a favore delle famiglie e delle imprese è massiccio, e raggiunge un valore complessivo (totale) dello stesso ordine di grandezza di quello necessario alla distribuzione del Reddito di cittadinanza», *Ibidem*, pg. 556.

secondo luogo, si può osservare come il Reddito di cittadinanza non possa essere di incentivo al non-lavoro: il perché sta nello scopo da raggiungere, che non è quello di «liberare l'uomo dal lavoro», ma quello di *non* far dipendere la *sopravvivenza* dell'uomo dal lavoro. «Il reddito di cittadinanza garantirà a tutti la possibilità di non lavorare, non per un'attitudine benevola rispetto alla popolazione emarginata, ma per un diritto»¹⁵⁵: in questo senso ci si potrebbe riallacciare anche a Dahrendorf¹⁵⁶, come è stato precedentemente visto.

Le difficoltà di attuazione di questo progetto, fatta salva la validità dei calcoli per quanto concerne il finanziamento complessivo del Reddito, incontrerebbe la resistenza proprio nella classe politica e nella mentalità “clientelare”¹⁵⁷ della pratica della gestione del potere: «il Reddito di cittadinanza eguale per tutti e automaticamente distribuito e la parallela privatizzazione di gran parte dei servizi pubblici — necessaria per alleggerire la uscita dello Stato — eliminerebbero questo tipo di poteri creando, ovviamente, una profonda resistenza nei politici avvezzi alla presenza pubblica nell'economia e alla pratica clientelare»¹⁵⁸. E questo non ci sembra un dettaglio da poco! Comunque restano valide le osservazioni sul futuro del ruolo del lavoro nella società post-industriale: ormai, del resto, sono in molti a credere nella necessità di creare un modello nuovo di cittadinanza, che prescinda dalla posizione occupazionale e che consideri un diritto fondamentale quello che chiamerei “*alla libertà dal denaro*”, almeno per sopravvivere.

Per concludere, è evidente come alla base di tutti questi progetti, come pure di quelli non menzionati, ci sia la constatazione forte della necessità di un cambiamento radicale nel modo di intendere la società del futuro: l'impressione che trapela nel dibattito su questo argomento è una sorta di costante perplessità nei confronti dell'operato della classe politica, unica detentrice della capacità decisionale in materia fiscale e assistenziale. Perché non vorremmo ancora dover pensare «che non sia possibile giustificare

¹⁵⁵ *Ibidem*, pg. 555.

¹⁵⁶ «Il reddito minimo garantito è dunque necessario come gli altri diritti civili, e cioè come l'uguaglianza davanti alla legge o il diritto di voto universale uguale per tutti», in R. Dahrendorf, *Per un nuovo liberalismo*, op. cit., pg. 144-145.

¹⁵⁷ In particolare, l'architettura del sistema di protezione sociale italiano viene definita nel dibattito in materia come «particularistica-clientelare»: si veda, tra i tanti, R. De Vita, P. Donati, G.B. Sgritta (a cura di), *La politica sociale oltre la crisi del Welfare State*, FrancoAngeli, Milano, 1994; N. Negri, C. Saraceno, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996.

¹⁵⁸ Cfr. A. Balzarotti, M. Ponti, F. Silva, *Reddito di cittadinanza: un utopia?*, op. cit., pg. 553.

oltre il sistema vigente di imposte e benefici se non per difenderne la natura spesso semplicemente corporativa»¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Cfr. D. Rizzi, N. Rossi, *Minimo vitale e «flat tax»*, in «Il Mulino», 4, 1996, pgg. 706-713, in part. pg. 712.

Bibliografia

- Aa. Vv., *La democrazia del reddito universale*, Manifestolibri, Roma, 1997.
- Accornero A., Carmignani F., *I paradossi della disoccupazione*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- Adam R., *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in «Rivista italiana internazionale», 3, 1992, pgg. 622-656.
- Alexander J.C., *Democracy and Civil Society*, Mimeo, Ucla, 1992.
- Ascoli U., *Welfare State e servizi in Italia: un nuovo rapporto tra pubblico e privato per un allargamento della cittadinanza sociale*, in Toscano M.A. (a cura di), *Scienza sociale, politica sociale, servizio sociale*, FrancoAngeli, Milano, 1991.
- Barcellona P., *A proposito della cittadinanza sociale*, in «Democrazia e diritto», 2-3, 1988, pgg. 15-30.
- Balzarotti A., Ponti M., Silva F., *Reddito di cittadinanza: un utopia?*, «il Mulino», 3, 1996, pgg. 545-564.
- Barbalet J.M., *Cittadinanza*, Liviana, Padova, 1992 (tit. orig. *Citizenship*, Open University Press, Milton Keynes, 1988).
- Belloni M.C., Bimbi F. (a cura di), *Microfisica della cittadinanza*, FrancoAngeli, Milano, 1997.
- Bimbi F., *Diritti umani e cittadinanza delle donne*, in Aa. Vv., *I diritti umani a 40 anni dalla dichiarazione universale*, CEDAM, Padova, 1989.
- Bobbio N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984.
- Bobbio N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.
- Bonacchi G., Groppi A. (a cura di), *Il dilemma della cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 1993.
- Bonazzi T., Dunne M. (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- Bonichi F., *Diritti dei cittadini e cittadinanza*, in «Studi Perugini», 5, 1998, pgg. 233-249.
- C. Bonifazi, *Gli italiani e l'immigrazione straniera: caratteri del fenomeno e opinioni*, IRP, Working Paper n. 6, Roma, 1990
- Castel R., *Le insidie dell'esclusione*, in «Assistenza sociale», 2, 1996, pgg. 37-51.
- Castel R., *Diseguaglianze e vulnerabilità sociale*, in «Rassegna italiana di sociologia», 1, 1997, pgg. 41-55.
- Castorina E., *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Giuffrè, Milano, 1997.
- Clerici R., *La cittadinanza nell'ordinamento italiano*, CEDAM, Padova,

1993.

Colozzi I., *Cittadinanza e società postmoderna. È ancora attuale l'idea di bene comune?*, in «Aggiornamenti sociali», 1, 1995, pgg. 7-18.

Consoli M.T., *Il «minimo vitale» tra amministrazione e legislazione*, in «Sociologia del diritto», 2, 1998, pgg. 51-77.

Dahrendorf R., *Per un nuovo liberalismo*, Laterza, Bari, 1988 (tit. orig. *Fragmente eines neuen Liberalismus*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, 1988).

Dahrendorf R., *Cittadinanza: una nuova agenda per il cambiamento*, in «Sociologia del diritto», 1, 1993, pgg. 7-18.

Dastoli P.V., *L'Unione europea alla vigilia del terzo millennio*, in «Il Mulino», 3, 1996, pgg. 611-620.

Dato Giurickovic C., *Il sindaco taumaturgo e il governo delle città*, FrancoAngeli, Milano, 1996.

De Vita R., Donati P., Sgritta G.B. (a cura di), *La politica sociale oltre il Welfare State*, FrancoAngeli, Milano, 1994.

Di Nicola P., *Cittadinanza e nuovi soggetti: Gender e generazioni*, in Di Nicola P. e Saporiti A. (a cura di), *Cittadinanza o cittadinanze: la crisi dello stato sociale tra universalismo e logica delle appartenenze*, Atti del Seminario di studi, Università degli studi del Molise, novembre 1993.

Donati P., *Democrazia e cittadinanza: al di là di un codice evolutivo problematico*, in «La Ricerca Sociale», numero monografico n. 46, 1990.

Donati P., *Teoria relazionale della società*, FrancoAngeli, Milano, 1991.

Donati P., *Politiche sociali e cittadinanza*, in Di Nicola P. e Saporiti A. (a cura di), *Cittadinanza o cittadinanze: la crisi dello stato sociale tra universalismo e logica delle appartenenze*, Atti del Seminario di studi, Università degli studi del Molise, novembre 1993.

Donati P., *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 1993.

Donati P., *La cittadinanza democratica fra particolarismo e nuovo universalismo*, in Crespi F., Segatori R. (a cura di), *Multiculturalismo e democrazia*, Donzelli Editore, Roma, 1996, pgg. 183-193.

Donati P. (a cura di), *La società civile in Italia*, Arnoldo Mondadori, Milano, 1997.

Donati P., *Manuale di Sociologia della famiglia*, Laterza, Roma, 1998.

Donati P., Sgritta G.B. (a cura di), *Cittadinanza e nuove politiche sociali*, «La Ricerca Sociale», numero monografico n.46, FrancoAngeli, Milano, 1992.

Donati P., Colozzi I. (a cura di), *La cultura della cittadinanza oltre lo stato assistenziale*, Edizioni del Lavoro, Roma, 1994.

Esping-Andersen G., *La politica senza classe?*, in Negri N., Sciolla L. (a cura di), *Il paese dei paradossi*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996.

- Ferrajoli L., *Cittadinanza, proprietà, diritti della persona*, in «Politica ed economia», 3, 1993, pgg. 49-53.
- Ferrajoli L., *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in «Teoria politica», 3, 1993, pgg. 63-76.
- Ferrajoli L., *La differenza sessuale*, in «Democrazia e diritto», 2, 93, pgg. 49-73.
- Ferrajoli L., *Il futuro dello stato sociale ed il reddito minimo garantito*, in Aa.Vv., *Ai confini dello stato sociale*, Manifestolibri, Roma, 1995.
- Ferrera M., *Le trappole del Welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- Gatti R., *Etica pubblica e diritti di cittadinanza. Riflessioni sull'idea di democrazia oggi*, in «Aggiornamenti sociali», 9-10, 1996, pgg. 629-640.
- Giddens A., *La società europea negli anni ottanta: divisioni di classe, conflitto di classe e diritti di cittadinanza*, in G. Pasquino, *Le società complesse*, Il Mulino, Bologna, 1983 (tit. orig. *Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights*, in A. Giddens, *Profiles and Critiques in Social Theory*, Macmillan, London 1982).
- Golini A., Ascoli L., *Movimenti di popolazione in Europa e minoranze etniche: tendenze e problemi*, in Delle Donne M. et al. (a cura di), *Immigrazione in Europa. Solidarietà e conflitto*, CEDISS, Roma, 1993.
- Grosso E., *Le vie della cittadinanza*, CEDAM, Padova, 1997.
- Guglielman P., *La nuova disciplina della cittadinanza: considerazioni generali sulla legge 5 febbraio 1992, n.91*, in «Tutela», 1, 1993, pgg 24-52.
- Habermas J., *Il discorso filosofico della modernità*, Laterza, Roma-Bari, 1987.
- Habermas J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e Associati, Milano, 1996 (tit. orig. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1992).
- Held D., *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1989 (tit. orig. *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1987).
- Held D., *Citizenship and Autonomy*, in Held D., *Political Theory and the Modern State*, Stanford University Press, Stanford, 1989.
- Held D., *Between State and Civil Society: Citizenship*, in Andrews G. (a cura di), *Citizenship*, Lawrence & Wishart Publ., London, 1991.
- Illuminati A., *La città e il desiderio. Realtà e metafore della cittadinanza moderna*, Manifestolibri, Roma, 1992.
- ISTAT, *Rapporto sulla condizione dei minori in Italia*, 1990.
- Lazzari F., *L'altra faccia della cittadinanza*, FrancoAngeli, Milano, 1994.
- Lippolis V., *La cittadinanza europea*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- Locke J., *Due trattati sul governo civile*, UTET, Torino, 1948 (ed. orig.

1690).

Marshall T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino, 1976 (tit. orig. *Citizenship and Social Class*, in Marshall T.H., *Class, Citizenship and Social Development*, The University of Chicago, Chicago, 1964).

Moro G., *Manuale di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma, 1998.

Negri N., Saraceno C., *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996.

Nevola G., *Il reddito minimo garantito: due filosofie sociali del welfare state*, «Stato e Mercato», 31, 1991, pgg. 159-184.

Oldfield A., *La cittadinanza: una pratica innaturale*, in Aa. Vv., *Uguaglianza e cittadinanza*, «Problemi del socialismo», 5, 1990, pgg. 123-135.

Pace E., *Cittadinanza e nazionalità nell'Europa degli immigrati*, «Il Mulino», 2, 1999, pgg. 366-373.

Paci M., *La pensione dell'obbligo*, in «Rinascita», 8, 1987, pgg. 4-6.

Paci M., *Pubblico e privato nei moderni sistemi di Welfare*, Liguori, Napoli, 1989.

Paci M., *La sfida della cittadinanza sociale*, Edizioni Lavoro, Roma, 1990.

Paci M. (a cura di), *Le dimensioni della diseguaglianza*, Il Mulino, Bologna, 1993.

Paci M., *Welfare State*, Ediesse, Roma, 1997.

Palomba F., *I diritti del bambino: sistema sociale e azione politica*, in *Politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza*, a cura del Ministero dell'Interno, Edizioni Unicpli, Milano, 1991.

Panebianco A., «*Representation without taxation*: l'idea di cittadinanza in Italia», in «Il Mulino», 1, 1991, pgg. 54-60.

Pasquino G., *Le società complesse*, Il Mulino, Bologna, 1983

Pennacchi L. (a cura di), *Le ragioni dell'equità*, Edizioni Dedalo, Bari, 1994.

Pennacchi L., *Lo stato sociale del futuro*, Donzelli, Roma, 1997.

Rei D., *Oltre il Welfare*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1989.

Rizzi D., Rossi N., *Minimo vitale e «flat tax»*, in «Il Mulino», 4, 1996, pgg. 706-713.

Rusconi G.E., *Se cessiamo di essere una nazione*, Il Mulino, Bologna, 1993.

Rusconi G.E., *La cittadinanza europea non crea il «popolo europeo»*, in «Il Mulino», 5, 1996, pgg. 831-841.

Saraceno C., *Una persona, un reddito*, in «Politica ed Economia», 1, 1989.

Saraceno C., *Ambiguità e rischi nel dibattito italiano sul reddito di cittadinanza*, in «Democrazia e Diritto», 1, 1990.

Sen A.K., *La diseguaglianza*, Il Mulino, Bologna, 1994.

- Sgritta G.B., *Un tentativo di sintesi*, in Sgritta G.B., *Percorsi femminili*, FrancoAngeli, Milano, 1988.
- Sgritta G.B., *Cittadinanza: classi, squilibri di genere e assimmetrie generazionali*, in «La Ricerca Sociale», numero monografico n. 46, 1990.
- Sgritta G.B., *Il mutamento demografico: rivoluzione inavvertita*, in «Il Mulino», 1, 1993, pgg. 15-32.
- Sgritta G.B., *La cittadinanza: principi regole e fatti*, in «Tutela», 1, 1993, pgg. 5-15.
- Sgritta G.B., *Politica sociale e cittadinanza*, in P. Donati (a cura di), *Fondamenti di politica sociale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993.
- Sgritta G.B., *La famiglia e il Welfare: il ruolo dell'Europa*, sta in «Qualità Equità», 4, 1996, pgg. 57-72.
- Standing G., *Un reddito di cittadinanza per gli europei*, in «Politica e economia», 11, 1988, pgg 49-58.
- Taliani E., *L'etnicità come forma dell'essere-divenire*, in S. Burgalassi, R. Biancheri, *Appartenenza e identità. Particularismo e universalismo*, Ed. Ets, Pisa, 1995.
- Tawney R.H., *Eguaglianza*, in *Opere*, UTET, Torino, 1975.
- Thomson D., *Selfish Generations? The Ageing of New Zealand's Welfare State*, Bridget Williams Books, Wellington, 1991.
- Touraine A., *Libertà, uguaglianza, diversità. Si può vivere insieme?*, Il Saggiatore, Milano, 1998.
- Veca S., *Cittadinanza*, Feltrinelli, Milano, 1990.
- Verzichelli L., *La classe politica della transizione*, in «Rivista italiana di scienza politica», 3, 1996, pgg. 727-768.
- Walzer M., *Citizenship*, in «Democrazia e Diritto», 2-3, 1988.
- Zincone G., *Cittadinanza*, sta in G. Zaccaria (a cura di), *Lessico della Politica*, Edizioni del Lavoro, Roma, 1987.
- Zincone G., *Due vie alla cittadinanza: il modello societario e il modello statalista*, in «Rivista italiana di scienza politica», 2, 1989, pg 223-265.
- Zincone G., *Donne, cittadinanza, differenza*, «Il Mulino», 5, 1991, pg 778-787.
- Zincone G., *Da sudditi a cittadini*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- Zolo D. (a cura di), *La Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari, 1994.