

IMMIGRAZIONE, CITTADINANZA, PARTECIPAZIONE: LE NUOVE DOMANDE DI INCLUSIONE NELLO SPAZIO PUBBLICO. PROCESSI DI AUTO-ORGANIZZAZIONE E PARTECIPAZIONE DEGLI IMMIGRATI

di Lidia Lo Schiavo *

1. Immigrazione e cittadinanza: una mappa dei problemi

“La partecipazione politica e sociale dei migranti sta diventando una questione cruciale all’interno delle società europee” (Mantovan, 2007, 9); tale “questione cruciale” si traduce in una nuova domanda di inclusione nello spazio pubblico, e, al tempo stesso, in una verifica della qualità e della reale portata degli spazi di partecipazione democratica nei regimi liberal-rappresentativi. La “questione migratoria” ripropone, sotto una nuova luce, la “questione sociale”, e, con essa, il tema dell’estensione dei diritti per i nuovi “ceti svantaggiati”. Nelle società globalizzate, il complesso delle trasformazioni socio-economiche in atto, ha dato luogo a processi di polarizzazione¹ sociale tra nuovi ricchi e nuovi poveri, non solo nelle zone in ritardo di sviluppo del globo ma anche all’interno dei diversi paesi europei e nord-occidentali. Il fenomeno migratorio, confermando la sua natura di processo strutturale² nell’evoluzione delle società umane, si

* Lidia Lo Schiavo è ricercatrice in Scienza Politica presso la Facoltà di Scienze Politiche dell’Università di Messina; i suoi principali interessi di ricerca si collocano nell’ambito della teoria politica e dell’analisi delle politiche pubbliche.

¹ I dati raccolti dagli studi in materia confermano chiaramente questo aspetto: il 5% della popolazione mondiale residente nell’America settentrionale e negli Stati membri dell’Unione europea (poco più dell’8% della popolazione mondiale) detiene la metà del Pil mondiale, mentre al contrario, Africa, America Latina e Asia (con l’eccezione dell’Estremo Oriente e del Sud Est) raggiungono appena un quarto del Pil mondiale pur rappresentando la metà della popolazione mondiale. I fenomeni di crescente urbanizzazione nelle megalopoli presenti tanto nei PVS quanto nei PSA (paesi in via di sviluppo e avanzati) fa sì che il fenomeno della povertà legato alla mobilità umana sia presente, sia pure in modo diverso, tanto nelle aree depresse del pianeta quanto in quelle avanzate (Ricci 2007, 2008).

² Nella lettura del fenomeno migratorio come processo strutturale di estensione globale, confluiscono diversi fattori. La distribuzione della ricchezza insieme alle caratteristiche demografiche, ovvero le dinamiche di sviluppo o di sottosviluppo dei paesi di arrivo o di partenza, vanno tenute in considerazione accanto ai “classici” fattori di attrazione e di espulsione dei flussi migratori (lo sviluppo industriale dei paesi europei tra il XIX ed il XX secolo ed il decollo economico europeo nel secondo dopoguerra del XX secolo, sono considerati come fattori di attrazione; viceversa, sottosviluppo, oppressione, miseria configurano i principali fattori espulsivi delle migrazioni da alcune zone del pianeta verso le aree più ricche) (cfr. Ambrosini, 2005; Zanfrini, 2004). Solo per fare riferimento a

inserirsi in tale contesto in tutta la sua peculiarità, assumendo nuove forme. A partire dalla fase mercantile in età moderna, passando per la fase liberale nel XIX secolo, fino alla prima guerra mondiale, ed alla successiva fase fordista e neoliberale delle migrazioni transoceaniche e intra-europee, in tempi più vicini a noi, il fenomeno delle migrazioni ha attraversato due momenti di svolta decisivi. Il primo ha luogo nella “fase post-industriale”, successiva allo shock petrolifero del 1973 (con cui ha inizio il ciclo delle politiche restrittive dei flussi migratori in Europa); il secondo coincide con l’attuale momento storico, caratterizzato dai processi di globalizzazione. Tali processi hanno determinato mutamenti profondi nel tessuto organizzativo delle società, dalla sfera economica (la composizione del mercato del lavoro, i processi di stratificazione socio-economica, l’incorporazione delle diverse aree del pianeta nel sistema economico globale, la crescita dell’interdipendenza economica), ai sistemi politici (in coincidenza con la crisi degli Stati e l’internazionalizzazione di istituzioni e processi decisionali), ai processi di riproduzione socio-culturale (in particolare attraverso l’impatto della mobilità di merci, informazioni, persone). In tale contesto di mutamento, le migrazioni internazionali interrogano le società europee “dal di dentro”, sfidando le istituzioni della cittadinanza e della democrazia. Emerge infatti come le migrazioni siano dei “fatti sociali totali”, prodotti da una pluralità di fattori economici, sociali, culturali; in questo senso si può affermare che il “discorso” sulle migrazioni “abbraccia tutte le sfere cognitive e riguarda tutte le dimensioni dell’esistenza: prima ancora che essere scientifico, è allo stesso tempo sociale, politico, economico, culturale e perfino morale” (Zanfrini 2004, XV). Da questo punto di vista, emerge in modo sempre più netto come l’immigrazione eserciti una sorta di funzione specchio per le società di accoglienza, delle quali riflette aporie, contraddizioni, limiti. Esiste un aspetto sostanziale, come argomenta Giovanna Zincone, che rende diversi tra loro i regimi democratici nelle società contemporanee: la “vivibilità pubblica”; guardare ai diritti di cittadinanza serve proprio a capire e valutare meglio tale differenza. Non solo i diritti di cittadinanza possono essere considerati come strumenti efficaci per “sottrarsi all’arbitrio della fortuna e dei potenti”, ma la differenza stessa tra regimi autoritari e democrazia si basa sulla garanzia della cittadinanza, intesa come il processo di “graduata acquisizione di quote crescenti di diritti da parte di un numero crescente di persone” (Zincone, 1992, 31-32). In questo senso la cittadinanza può essere considerata come una delle principali “invenzioni istituzionali” in grado di “trasformare la nostra vita quotidiana”, e cioè in grado di fornire strumenti e “titoli” di riconoscimento giuridico utili a “trasformare la vita dei ceti svantaggiati”. Da questa angolatura, di fronte alle nuove disuguaglianze create dai processi di globalizzazione, si può senz’altro affermare che gli immigrati costituiscano “un grosso argomento in favore di chi crede che

qualche dato sulla rilevanza dei processi migratori per le società umane, è possibile ricordare che nel 2005 i migranti nel mondo erano 191 milioni, nel 2008 200 milioni, pari a circa il 3% dell’umanità (cfr. Ricci, 2007, 2008).

quello della cittadinanza non sia un processo concluso” (Zincone, 1992, 233). Tale argomentazione tuttavia, può essere ragionevolmente sostenuta non solo per gli immigrati, ma anche per altri soggetti svantaggiati. Emarginazione, immigrazione, inclusione imperfetta e incompiuta, riflettono la condizione di nuovi poveri di diritti (gli emarginati), di nuovi non cittadini (gli immigrati), di vecchi poveri di diritti (le donne) (Zincone, 1992). Rispetto a questa gamma di soggetti che si collocano “fuori” dello spazio pubblico, la cittadinanza si configura quindi come il vettore del lento processo di “inclusione di categorie prima escluse”, un “meccanismo socio-istituzionale” chiamato a contrastare le disuguaglianze, dal momento che, nelle comunità politiche, “la fascia del cosiddetto “fuori”, viene continuamente ricostituita (ora con nuove forme nel contesto delle società globalizzate). In questo contesto, i diritti di cittadinanza sono sfidati e messi di fronte al fallimento della propria carica emancipativa dai “fenomeni di emarginazione interna [...] di immigrazione esterna, [...] di inclusione imperfetta o incompiuta” (Zincone, 1992, 10); in altre parole, emarginazione, immigrazione, inclusione imperfetta e incompiuta delle donne nello spazio pubblico, riflettono la condizione di nuovi poveri di diritti .

La ricostituzione della fascia del “fuori” dallo spazio pubblico, sottolinea la Zincone, pone una questione di tutto rilievo. Se infatti “una democrazia può essere più o meno ospitale, può esserlo nei modi che predilige”, non può tuttavia “permettersi un divario troppo ampio e durevole tra società civile e società politica” (Zincone, 1992, 239); l’accettazione di tale divario ha come conseguenza quella di far tornare indietro l’orologio della storia nello sviluppo della democrazia. Di fronte a tale eventualità, occorre piuttosto individuare percorsi di inclusione e di espansione dei diritti per i soggetti esclusi, al fine di garantire adeguati livelli di integrazione sociale, così come di qualità della vita civile e democratica. Per gli immigrati la prima barriera da superare è quella dell’ingresso “legale” nelle società ospiti; segue la barriera costituita dalle diverse modalità di “incorporazione” nelle istituzioni della cittadinanza legata ai diritti civili e sociali, anche in relazione alle diverse forme di “protezione sociale” (il welfare). La barriera, per così dire, più sorvegliata nelle società ospiti (anche se vi sono significative differenze tra paesi) è quella dei diritti politici, che sorvegliano appunto l’accesso alla “società politica”.

Alla luce di queste considerazioni, è possibile assumere una specifica prospettiva di analisi: quella tesa a mettere a fuoco attori e processi, opportunità e vincoli, messi in campo attraverso la mobilitazione per il riconoscimento dei diritti ai “nuovi cittadini”. In particolare, analizzare le tematiche connesse a cittadinanza e immigrazione attraverso l’angolo visuale della partecipazione e auto-organizzazione degli immigrati nelle società ospiti, significa affrontare il nodo centrale dei meccanismi di esclusione dei soggetti svantaggiati, dallo spazio pubblico, ovvero il nucleo delle dinamiche di ricostituzione del nuovo “fuori” rispetto alla cornice di garanzie giuridiche della cittadinanza. In questi termini, concentrando il

fuoco della ricerca sull'articolazione del tessuto associativo, "mobilitato" in relazione alla *issue* migratoria, la sociologa Claudia Mantovan, nell'ambito della ricerca alla quale facciamo riferimento, pone il problema della valorizzazione della soggettività dei migranti proprio a partire dalle loro *domande di cittadinanza*. L'oggetto di una ricerca di questo tipo diventa allora l'analisi dei processi attraverso cui gli immigrati si attivano per rappresentare i propri interessi e la propria "identità", interagendo con gli interlocutori delle società ospiti. Gli immigrati non sono infatti portatori di precostituite domande di cittadinanza, bensì le costruiscono insieme ai loro "ospiti" nelle comunità politiche di accoglienza.

Per ciò che riguarda in particolare lo spazio politico dell'Unione Europea³, non solo i singoli Stati ma anche le istituzioni sopranazionali sono chiamate a compiere specifiche scelte politiche, rivolte alla individuazione di nuove strategie di inclusione. Ciò soprattutto in considerazione del fatto che la sfera sopranazionale delle istituzioni dell'Unione si configura come l'ambito di regolazione politica in grado di determinare, in modo sempre più rilevante, il contenuto e lo stile delle "politiche" degli Stati nazionali in materia di immigrazione. Accanto ad una progressiva convergenza nella disciplina della cittadinanza tra i diversi paesi europei (tesa a individuare un contemperamento tra l'acquisto della cittadinanza in base al "titolo" giuridico costituito dalla residenza di lungo termine e quello regolato sulla base del principio della discendenza di sangue), si configurano situazioni di disomogeneità nelle possibilità di effettivo godimento degli stessi diritti di cittadinanza (in ordine alle sue diverse componenti, riconoscibili nei diritti civili, politici, sociali). In particolare, la presenza di diversi "regimi di cittadinanza" crea forme di stratificazione, di "esclusione dall'interno", aggravate dal fatto che alcuni rilevanti aspetti delle politiche di immigrazione (relative alle regole di ingresso, alla normativa sui permessi di soggiorno, alle procedure di naturalizzazione e di acquisto della cittadinanza), sono lasciati fundamentalmente alla auto-determinazione degli Stati nazione. Così ad esempio i limiti posti alla garanzia del diritto di asilo (come spiegheremo più avanti) rischiano di dare all'Europa il volto di una "fortezza" che alza le barriere nei confronti di coloro cui non riconosce i "requisiti" per essere cittadino nello spazio politico e giuridico europeo.

2. Migrazioni internazionali: una introduzione di carattere teorico

Diverse teorie si contendono il campo nel tentativo di "catturare" i molteplici aspetti che caratterizzano il complesso fenomeno delle migrazioni internazionali. Alcuni approcci si concentrano sulla rilevanza dei

³ "L'Europa unita è stata segnata dal fenomeno migratorio nell'arco di tutta la sua storia. La forza lavoro immigrata ha rappresentato un elemento chiave per la ricostruzione post-bellica e il successivo sviluppo economico europeo" [...]. Secondo i dati dei paesi in arrivo, la presenza straniera nell'Unione Europea a 27 ammontava, all'inizio del 2006, a circa 27.110.000 individui: il 5,6% della popolazione complessiva" (D'Angelo, 2007, 25-26).

fattori di carattere “materiale”, altri privilegiano i processi cognitivi e istituzionali che contribuiscono a definirne carattere e portata. Così, la prospettiva istituzionalista individua, quali principali dimensioni di analisi, l’insieme delle norme giuridiche, delle componenti organizzative e/o istituzionali (dalle reti criminali che gestiscono l’immigrazione collettiva alle associazioni che forniscono supporto ai migranti e contribuiscono a determinare le dinamiche di inserimento), che selezionano-gestiscono i migranti. La teoria della causazione cumulativa sviluppa una prospettiva multifocale, che si concentra cioè sugli aspetti sociali, economici, culturali dei processi migratori; in questo senso emerge il dato secondo cui la migrazione può essere considerata come una “azione collettiva che si genera in situazioni di mutamento sociale” e che coinvolge l’intera società, tanto quella d’origine quanto quella di destinazione. Attraverso l’approccio definito dalla teoria del sistema migratorio, il riferimento al sistema di relazioni “tra i paesi dominati e quelli dominati”, viene considerato come la principale variabile indipendente nella strutturazione dei flussi migratori. In questi termini è possibile identificare “sistemi migratori internazionali stabili”, ossia sistemi composti da una regione di destinazione centrale (che può consistere in un paese o in un gruppo di paesi) e da un gruppo di aree d’origine legate ad essa da flussi particolarmente consistenti. Tali sistemi sono l’esito di un complesso di relazioni – politiche, economiche, culturali, interpersonali – create e rielaborate nel corso del tempo tra le aree di origine e quelle di destinazione” (Zanfrini 2004, 98).

Una ulteriore prospettiva teorica serve a dar conto dei diversi aspetti connessi ai percorsi di “incorporazione” dei migranti nelle società ospiti. Infatti, secondo la “teoria dell’assimilazione segmentata”, l’incorporazione si determina in relazione ad una serie di fattori, quali quelli politico-istituzionali, determinati dalle politiche governative, ovvero dall’insieme delle reazioni della società civile e dell’opinione pubblica, reazioni che possono essere positive o negative. Con il terzo ordine di fattori, dal piano della considerazione della *embeddedness* strutturale si passa al piano relazionale, attraverso cui si prendono in esame le caratteristiche della comunità etnica e le risorse (economiche, cognitive, relazionali) che essa mette a disposizione dei propri membri. In ultima analisi è la combinazione di tali diversi ambiti a determinare gli esiti del processo d’incorporazione.

Nell’ambito dei diversi approcci teorici allo studio delle migrazioni, l’approccio dei networks (reti) si configura come prospettiva emergente. Il concetto di rete è un concetto “meso”, che consente di superare tanto i limiti dell’approccio micro, quanto quelli dell’approccio macro. Attraverso l’approccio meso infatti è possibile sviluppare una prospettiva in grado di superare i limiti di due visioni parziali, che si concentrano in via esclusiva ora sull’individuo migrante in quanto “attore razionale” (prospettiva micro), ora (la prospettiva macro), sugli aspetti strutturali, economici e demografici, considerati come determinanti dei processi migratori. Dal canto suo la teoria dei network, indica come, attraverso le relazioni (di parentela, di amicizia, di condivisione di origini o di cultura), i migranti

possano utilizzare una serie di risorse di socialità (capitale sociale) nella costruzione dei loro progetti migratori. In questo senso le reti svolgono una “funzione adattiva”. Allo stesso modo, le reti relazionali in cui i soggetti sono inseriti e di cui sono costruttori partecipi, possono contribuire a determinare fenomeni come quello della “segregazione etnica” nel mercato del lavoro, perpetuando così i ruoli assunti dai membri delle singole comunità etniche in determinate occupazioni e non in altre (ovvero anche determinando il permanere di cattive condizioni di lavoro). D'altra parte i networks presentano sempre più spesso una dimensione transnazionale, collegando tra loro in modo dinamico le popolazioni nelle società d'origine e in quelle di destinazione, “fungendo da meccanismo per l'interpretazione dei dati e la fornitura di informazioni e altre risorse in entrambi le direzioni” (Zanfrini, 2004, 89). In questa cornice, si può dire che l'approccio del “transnazionalismo”⁴, costituisca una evoluzione della teoria dei network, dal momento che tende a combinare la riflessione sul ruolo delle reti di relazioni interpersonali, con gli spunti derivanti dalle teorie sistemiche. In questo contesto l'accento cade sui processi mediante i quali gli immigrati costruiscono relazioni sociali composite, che connettono le loro società di origine e di insediamento.

Nel lessico concettuale e teorico dello studio del fenomeno migratorio, un posto di tutto rilievo è occupato dal concetto di integrazione, una parola-chiave che contribuisce a strutturarla. Il termine integrazione infatti, al di là della sua apparente immediatezza di significato, può essere inteso in modi alquanto diversi. Tale polisemia rimanda a quattro significati principali (Zincone, 2000). È possibile infatti parlare di integrazione come uguaglianza, sociale e giuridica; in questo caso si pone il duplice problema di considerare o meno eticamente illegittima una discriminazione a favore dei cittadini nazionali, ovvero anche il problema della gestione delle risorse disponibili per garantire l'effettività dei contenuti sostantivi dei diritti sociali nelle diverse società ospiti. Una seconda accezione è identificabile con l'etichetta “integrazione come utilità”; in questo caso prevale un'accezione funzionalista che considera gli immigrati tanto più integrati quanto più costituiscono un “ingranaggio necessario a beneficio della macchina sociale ed economica” (Zincone, 2000, 23). La terza accezione identifica l'integrazione con la “somiglianza”, ovvero misura l'integrazione degli immigrati al grado di condivisione dei valori e dei modi di vita dei “nazionali” nelle società riceventi. Questo può probabilmente essere considerato come il modello più problematico, sia perché ha mostrato dei limiti, producendo conflittualità (si pensi al caso francese ma anche al caso tedesco), sia perché, come spiegato dal concetto di transnazionalismo, è la

⁴ Solo per fare un esempio, secondo la Banca Mondiale sono attualmente 41 le reti di conoscenza cui partecipano gli immigrati di 30 diversi paesi e che promuovono contatti regolari, trasferimenti di competenze e opportunità di collaborazione con i ricercatori e gli imprenditori dei paesi d'origine; infatti è anche grazie alle comunità all'estero altamente qualificate che negli anni '90 i Pvs (paesi in via di sviluppo) hanno recepito nuove tecnologie con un ritmo doppio rispetto ai Psa (paesi avanzati) (Ricci, 2008).

stessa auto-percezione delle società nazionali nel contesto della globalizzazione, ad essere divenuta complessa e sfaccettata. La quarta accezione individua due dimensioni dell'integrazione, ossia: integrazione come integrità e come interazione positiva. Alla scelta dell'uno e dell'altro paradigma interpretativo dei processi di integrazione, dovrebbero poter seguire cioè diverse "politiche", in grado di assicurare condizioni di buona vita sia ai migranti che ai nazionali, nonché condizioni di pacifica convivenza, di gestione dei conflitti, di garanzia dei diritti.

3. Migrazioni, politica e politiche: brevi cenni al contesto europeo

Se negli anni '50 e '60 del secolo scorso, gli immigrati erano considerati prevalentemente come forza-lavoro necessaria per assicurare lo sviluppo post-bellico nei diversi paesi europei, a partire dalla fine degli anni '60 e '70 l'impatto dei processi migratori nelle società occidentali muta profondamente. La data di riferimento, storico e teorico, per indicare tale mutamento è quella contrassegnata dalla crisi petrolifera del 1973, cui conseguono una serie di mutamenti strutturali nelle economie occidentali, tali da ridurre la disponibilità all'accoglienza dei flussi migratori; "da qui in poi le migrazioni assumeranno il carattere di presenze 'non volute', tollerate o respinte secondo i casi [...]" (Zanfrini 2004, 50). In particolare, nello spazio europeo, le politiche decise dalle istituzioni dell'Unione europea si collocano in quella cornice di eventi che ha visto mutare caratteri e portata delle migrazioni internazionali, così come metodi e finalità delle risposte politiche approntate in tutta Europa negli ultimi decenni. Segnatamente, si è registrata una svolta verso politiche restrittive, soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Settanta. Tale approccio ha trovato giustificazione nella necessità di affrontare i mutamenti strutturali in atto nel mercato del lavoro e di proteggere il pacchetto di diritti sociali ed economici già acquisiti dalle forze-lavoro nazionali. In questo contesto, si è via via determinato un mutamento della "definizione" del fenomeno migratorio, sempre più spesso inserito nell'agenda politica in termini di minaccia alla sicurezza e all'ordine pubblico (Hysmans, 2006). Fino alla prima metà degli anni '80 tuttavia, la questione migratoria veniva considerata prevalentemente in un ambito di discorso costruito intorno alla priorità accordata alla costruzione del mercato comune europeo. Successivamente essa veniva progressivamente "politicizzata" in connessione alla dimensione della libertà di circolazione nello "spazio europeo" in costruzione. In questo contesto, con il Trattato di Schengen, i governi europei decidevano di fare dell'Unione europea un sistema fondato sulla libertà di circolazione delle persone (pur attribuendo priorità all'obiettivo, di carattere "funzionale" della costruzione del mercato interno). A questo fine, a divenire politicamente strategiche sono state le politiche di rafforzamento della cooperazione delle polizie e delle autorità giudiziarie, l'eliminazione delle frontiere interne e il controllo di quelle esterne allo spazio comunitario. Gli anni '80 si aprono

con l'ingresso nell'Unione europea dei paesi dell'area mediterranea, destinati a divenire zona strategica nella edificazione delle frontiere esterne dell'Unione. La fine degli anni '80 in particolare, a ridosso della fine della guerra fredda e del crollo del muro di Berlino, vede crescere ulteriormente la pressione migratoria in Europa, contribuendo a spingere l'acceleratore del processo di integrazione europeo verso l'"imperativo" dell'allargamento della *membership* dell'Unione ai paesi ex-comunisti. Alla luce di tali mutamenti, si decise di imprimere una svolta alla politica dell'immigrazione; con il Trattato di Maastrich, istitutivo della stessa "Unione Europea" nel 1992, si dava corpo, sotto il profilo istituzionale e politico, ad una politica europea delle migrazioni. In particolare, ciò avveniva per effetto dell'istituzione del terzo pilastro della struttura istituzionale comunitaria (Giustizia e affari interni), deputato ad occuparsi di politiche inerenti alla sicurezza interna degli Stati e di politica dell'immigrazione. In questo contesto veniva altresì promossa la convergenza delle diverse politiche di immigrazione nazionali, quantomeno nel senso che queste potessero beneficiare di un quadro formale e obbligatorio di informazione reciproca e consultazione a livello comunitario (Delgado, 2002). In tale contesto, si è venuta configurando una distinzione tra riconoscimento di diritti legati allo status di lavoratore immigrato, e riconoscimento di diritti connessi allo status di rifugiato, distinguendo quindi tra immigrazione per motivi economici, e diritto d'asilo per motivi politici. Dopo Maastricht, ed in particolare a partire dal Trattato di Amsterdam, passando per il Consiglio di Tampere del 1999 ed il Trattato di Nizza del 2000, si è registrato il fondamentale passaggio definito dalla "comunitarizzazione" delle politiche migratorie, alcune delle quali cioè, dal terzo pilastro intergovernativo, venivano trahettate al primo pilastro – quello delle procedure comunitarie – dove più forti sono le istanze di integrazione sopranazionale rispetto alle singole volontà nazionali.

Le scelte successive agli eventi dell'11 settembre, hanno semmai consolidato il *frame*⁵ securitario⁶ delle politiche migratorie, ossia le politiche di chiusura e limitazione dei flussi migratori (cfr. Hysmans, 2006; Zanfrini, 2004). Ebbene, pure nel contesto della ridefinizione della questione migratoria in termini "sicuritari" (*securitization*), si è tuttavia consolidato il processo di comunitarizzazione delle politiche migratorie. A maggior titolo

⁵ Si parla di *frame* quando ci si riferisce alle "teorie" implicite o esplicite, incorporate nei processi di politica pubblica; in questo caso si tratta dell'effetto strutturale di una molteplicità di pratiche e processi, che includono diversi attori, come i governi nazionali, movimenti sociali, policy networks, media della comunicazione, comunità epistemiche (cfr. Hysmans 2006; Marini 2006).

⁶ Se i dati forniti da Eurobarometro nel 2007 confermano che una maggioranza relativa degli europei (il 48%) ritenga che la presenza degli immigrati sia necessaria in certi settori dell'economia, una maggioranza non meno rilevante tuttavia (il 46%) esprime insicurezza in relazione alla presenza straniera. Il dato diventa ancora più preoccupante se si considera che, in alcuni paesi, i partiti più spiccatamente anti-immigrazione hanno visto crescere il proprio seguito elettorale, mentre il discorso pubblico e i crimini di stampo razziale sono in aumento in tutta Europa (D'Angelo, 2007).

quindi, l'inclusione o l'esclusione dallo spazio delle procedure comunitarie (ovvero di quei rilevanti ambiti del policy-making dell'Unione Europea in cui i governi sono chiamati a votare a maggioranza piuttosto che ad esprimere i loro orientamenti all'unanimità), si configura come il discrimine fondamentale tra processi decisionali "intergovernativi", in cui le istituzioni sopranazionali hanno un minor impatto, e processi decisionali in cui la rete di istituzioni dell'Unione europea – prima fra tutte la Commissione – definisce forme e contenuti delle politiche (pur lasciandone agli Stati l'applicazione). Così ad esempio il Trattato di Amsterdam del 1997 ha collocato le politiche in materia di naturalizzazione, immigrazione, asilo e rifugiati nel contesto del terzo pilastro della legislazione europea (Benhabib, 2006; Caponio, 2006; Mantovan, 2008; Zanfrini, 2007).

In particolare, "la strategia dell'Unione, così come espressa dal Consiglio europeo di Tampere [...], è quella di addivenire ad una politica comune europea in materia di asilo e immigrazione, articolata in quattro punti. Innanzitutto si sottolinea il principio del partenariato con i paesi d'origine, la cui cooperazione è necessaria per contrastare la migrazione irregolare [...]. L'auspicio è di incoraggiare gli immigrati a mantenere e sviluppare i rapporti con i paesi d'origine [...]. Il secondo obiettivo della politica comunitaria è quello di stabilire un regime europeo comune in materia di asilo, attraverso un'ulteriore comunitarizzazione della materia che assicuri condizioni di protezione uniformi [...]. Il terzo obiettivo è quello di garantire un equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente sul territorio degli Stati membri e hanno maturato una certa anzianità di presenza, mediante una politica d'integrazione che riconosca loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini comunitari. Infine, la gestione dei flussi migratori comprende le iniziative per contrastare l'immigrazione irregolare, combattere la tratta degli esseri umani, promuovere il ritorno volontario delle persone cui è stata rifiutata l'ammissione in uno Stato membro, o che hanno perso il diritto di soggiornarvi" (Zanfrini 2004, 117).

Nel complesso, la prospettiva che sembra essere stata assunta nel contesto politico-istituzionale dell'Unione Europea, sembra obbedire alla necessità di adottare un approccio olistico, in grado cioè di tener conto tanto degli aspetti sociali, quanto di quelli economici, ovvero culturali e politici, delle migrazioni. E tuttavia si va rivelando l'esistenza di una tensione "irrisolvibile" tra la tendenza alla *securetization* della questione migratoria – che definisce i migranti come soggetti 'indesiderati' – e le finalità politiche dell'integrazione. Recentemente, nel quadro delle politiche legate alla governance dei Fondi Strutturali⁷, in particolare nell'ambito del Fondo

⁷ I Fondi Strutturali costituiscono i principali strumenti finanziari attraverso cui l'Unione Europea appronta le proprie politiche di integrazione socio-economica tra i paesi che ne fanno parte; l'obiettivo di tali strumenti e delle politiche che ne organizzano la destinazione, è quello di porre rimedio agli squilibri socio-economici esistenti nell'ambito del comune spazio europeo (cfr. Fabbrini, 2002).

sociale europeo, il *mainstreaming*⁸ delle politiche migratorie ha incorporato, nel proprio codice interpretativo, la necessità di sviluppare un approccio integrato, che connetta la gestione delle migrazioni legali ai temi dell’inserimento lavorativo e dell’integrazione socio-culturale, nelle società di accoglienza.

In tale cornice, per ciò che riguarda la definizione dei contenuti normativi e politici della cittadinanza nell’Unione Europea, sta configurandosi un duplice regime. Da una parte, la volontà politica dei governi europei negli anni ’90 ha saputo guidare l’Unione non solo verso la costruzione di un mercato comune, ma anche verso la definizione di una cittadinanza europea, fondata sulla garanzia di un pacchetto di diritti (confermato e ampliato con l’approvazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, inserita nel progetto di Costituzione e poi nel Trattato di Lisbona); ciò nell’ambito di un percorso di costruzione di una inedita identità culturale e politica di carattere sovranazionale. Il fallimento del progetto costituzionale, approdato invece in un nuovo Trattato (Lisbona 2008), non riduce la portata della novità istituzionale e politica dell’Unione europea, trasformatasi da continente composito, costituito da una congerie di stati-nazione, a “entità politica transnazionale”, la cui forma politico-istituzionale è tuttora in costruzione. In tale complesso quadro, rimangono tuttavia alcune zone d’ombra. La cittadinanza dell’Unione infatti viene configurata come una “aggiunta” alla cittadinanza nazionale, dal momento che non la sostituisce ma anzi ne dipende per poter essere riconosciuta (nel senso che il godimento della cittadinanza dell’Unione è subordinato all’appartenenza ad uno degli Stati che la costituiscono). Questa mancata autonomia dello status di cittadino europeo giunge ad esiti contraddittori tutte le volte che residenti e soggiornanti di lungo periodo provenienti da paesi terzi (alcuni dei quali nati e cresciuti nei paesi membri dell’Unione), non vengono pienamente inclusi nello spazio della cittadinanza, mentre “persone che possono essere quasi del tutto estranee al paese ospitante per lingua, costumi e storia”, godono di particolari privilegi in virtù della loro appartenenza ad uno Stato membro dell’Unione. Può accadere quindi che si esercitino i diritti politici senza essere “nazionali”, come nel caso della possibilità di partecipare alle elezioni locali per i cittadini dell’Unione anche in paesi diversi dal proprio, o che si esercitino i diritti sociali “in virtù della propria condizione di lavoratore straniero – senza condividere un stessa identità collettiva o esercitare i privilegi collegati all’appartenenza politica” (Benhabib, 2006, p. 117).

La mancata corrispondenza tra identità collettiva, privilegi dell’appartenenza politica, diritti e rivendicazioni sociali, è tuttavia anche il risultato di precise scelte politiche; queste riguardano sia le norme che definiscono lo status di rifugiato e/o di richiedente asilo che la condizione di “immigrato”. Nel caso dei rifugiati e richiedenti asilo, la tutela assicurata

⁸ Il termine *mainstreaming* si riferisce all’approccio che permette di integrare un dato tema in seno al processo di policy-making e nel contenuto delle diverse politiche connesse, a ciascun livello di governo (Fabbrini, 2002).

dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950), non li garantisce tuttavia da una condizione di dipendenza dalla discrezionalità degli "Stati sovrani", che spesso impone loro restrizioni alle possibilità di movimento e di impiego. Accade infatti che "la condizione degli stranieri irregolari, come anche dei richiedenti asilo e dei rifugiati, si situi [...] in un limbo tra legalità e illegalità. Fino all'accettazione delle loro istanze, rifugiati e richiedenti asilo non hanno la possibilità di eleggere liberamente il proprio domicilio o di accettare un impiego" [...] (Benhabib, 2006, p. 123). Nonostante le dichiarazioni dei Trattati di Amsterdam (1997) e del Consiglio europeo di Tampere (1999), la disciplina delle condizioni di accesso ai paesi membri dell'Unione rimane all'interno del Terzo pilastro, ed è quindi rimessa alle legislazioni dei singoli Stati nell'ambito delle linee guida tracciate dall'UE e dalla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiati. È stata inoltre "incrementata la cooperazione con i paesi di partenza in materia di controllo delle frontiere, intercettazione dei migranti illegali e definizione di un sistema comune di regolamentazione dell'asilo. Dal momento che in molti casi gli individui che chiedono asilo e rifugio sono in fuga da regimi oppressivi, illegali e persino omicidi dei rispettivi paesi di provenienza, una maggior cooperazione⁹ con tali governi può sortire effetti disastrosi per le vite di queste persone" (Benhabib, 2006, p. 123).

In questo complesso quadro, l'Unione Europea guarda ai processi migratori come ad una delle principali priorità politiche, accanto ai temi dello sviluppo e della giustizia sociale ed alla emergenza ambientale. In questo senso, con l'approvazione del programma finanziario della Commissione per il 2007-2013 (con uno stanziamento di 4 miliardi di euro) vengono predisposti quattro strumenti finanziari. Il Fondo per le frontiere esterne è incentrato sulla condivisione di responsabilità nel controllo delle frontiere. Il Fondo per l'integrazione si concentra in modo particolar sui nuovi immigrati e fornirà 825 milioni di euro per favorire il loro processo di integrazione nelle società europee; questo strumento si propone di aiutare i diversi paesi a scambiarsi esperienze e buone pratiche, rafforzando la cooperazione a livello europeo. Il Fondo per i Rimpatri con oltre 676 milioni di euro per il periodo 2008-2013, è finalizzato ad incoraggiare i ritorni volontari¹⁰, e fornisce fondi anche per l'assistenza dei richiedenti

⁹ In particolare, l'adozione di un regime europeo sul diritto d'asilo sembra aver determinato risultati paradossali. Infatti con la firma della Convenzione di Dublino del 1990, gli stati europei hanno stabilito l'impossibilità di presentare in uno dei paesi membri domande di asilo politico che siano già state rigettate da un altro; successivamente il medesimo principio è stato esteso ai richiedenti in provenienza da paesi terzi definiti "sicuri", ovvero da Stati che abbiano adottato normative sul diritto d'asilo. L'esito paradossale consiste nel fatto che affinché le domande di asilo possano essere rigettate, basta che il richiedente sia cittadino di uno di questi stati sicuri o semplicemente vi sia transitato; spesso però si tratta di regimi che presentano forti criticità in materia di tutela dei diritti umani (Zanfrini, 2007).

¹⁰ A tal riguardo è possibile fare un'osservazione. Secondo il rapporto ONU sulla popolazione mondiale e le politiche migratorie del 2007, vi sono paesi in via di sviluppo (79 paesi) che intraprendono politiche atte ad incoraggiare il ritorno degli emigrati,

asilo le cui richieste sono state respinte. Il Fondo Europeo per i Rifugiati che prevede la destinazione di 700 milioni di euro fino al 2013 per supportare i paesi membri nell'accoglienza degli sfollati e rifugiati e nell'applicare procedure corrette, eque ed efficaci (D'Angelo, 2007).

4. Stato-nazione e diritti di cittadinanza: un'analisi storico-istituzionale

Guardare alla cittadinanza come ad un'idea strategica ed espansiva del politico, serve a comprendere come essa sia parte integrante della storia stessa della costruzione dello "spazio pubblico"; l'affermarsi della cittadinanza come patrimonio di diritti individuali riconosciuti dallo Stato, si inserisce tuttavia nel più ampio processo di modernizzazione politica, storicamente attraversato dalle società occidentali. La costruzione dello Stato e della nazione, l'industrializzazione delle società, i processi di democratizzazione, costituiscono le diverse facce di tale complesso processo.

In questa cornice, una prima definizione di cittadinanza vi riconosce due componenti fondamentali: appartenenza e diritti. In questo senso la cittadinanza "associa in una prospettiva unitaria l'universalismo dei contenuti e delle garanzie dei diritti soggettivi con il particolarismo delle ragioni dell'appartenenza ad un gruppo politico (o della esclusione)" (Zolo, 1994, 4). Sotto questa duplice connotazione, l'istituzione della cittadinanza ha dato forma e contenuto alla sfera pubblica¹¹, attraversando l'intera storia istituzionale e politica dell'Occidente. La *polis* greca, la *civitas* romana, costituiscono i due archetipi¹² cui si è ispirata l'evoluzione istituzionale

soprattutto nel caso di cittadini altamente qualificati la cui assenza dal paese di origine si configura come una perdita di risorse importanti in termini di prospettive di sviluppo e di crescita; altri paesi invece sostengono politiche di agevolazione e protezione dei flussi migratori verso l'esterno, allo scopo di alleviare i problemi interni connessi alla disoccupazione giovanile. Nei paesi avanzati si starebbe più recentemente assistendo ad una sensibile tendenza a favore di politiche migratorie meno restrittive da parte dei paesi avanzati (specie in Europa), in risposta all'invecchiamento della popolazione e del fabbisogno insoddisfatto di nuovi lavoratori (cfr. Ricci, 2007, 2008).

¹¹ Di qui in avanti useremo prevalentemente il termine spazio pubblico. Quando si parla di sfera pubblica *strictu sensu* ci si riferisce alla sfera della comunicazione politica, organizzata attorno ai media della comunicazione e inserita nel circuito politico-elettorale attraverso cui si genera il potere politico-amministrativo, a partire dalla influenza comunicativa esercitata dalla pubblica opinione e radicata nei contesti di vita della società civile (cfr. Habermas 1988, 1996). In una accezione più ampia, il termine sfera pubblica-spazio pubblico, può essere riferito al campo semantico utilizzato dalla Arendt per definire "che cosa è la politica". In questo caso il termine sfera pubblica riassume, per così dire, l'idea di spazio pubblico-politico, identificando lo spazio del dialogo, dell'agire partecipativo, delle istituzioni politiche (cfr. Arendt, 2004, 2006).

¹² Nella storia del pensiero politico occidentale coesistono fondamentalmente due idee di città, assimilabili alla interpretazione arendtiana ed a quella weberiana. La prima, strettamente legata all'idea del politico propria dell'antichità classica, guarda allo spazio pubblico della *polis* come alla cornice in cui gli uomini condividono parole ed azioni, diritti, regole e istituzioni. Per Weber la "città occidentale" ha avuto un ruolo di primo

della cittadinanza; archetipi attorno ai quali si sono sviluppate altresì l'idea stessa di repubblica e di democrazia, maturate lungo il corso del medioevo e dell'età moderna, per approdare alle forme di democrazia contemporanea. Se nell'antichità classica si affermava l'idea di cittadinanza intesa come appartenenza alla comunità e come "agire in comune" per il governo della città, in condizioni di eguaglianza (una eguaglianza che sorge tuttavia sul sostrato costituito da una fitta rete di disuguaglianze, dalla schiavitù al genere), nell'Europa medievale prendeva forma l'idea di cittadinanza "borghese", con la nascita dell'economia moderna e il frammentarsi dell'unità politica dell'impero. La modernità politica iscrive il concetto di cittadinanza in un inedito contesto semantico: nella figura del cittadino emergono tanto l'identità dell'*homme* e dei suoi "diritti naturali" nello stato di natura, quanto quella del suddito, di fronte alla sovranità "assoluta" del Leviatano, nella "società civile". È proprio facendo appello al paradigma giusnaturalistico del soggetto di diritti, che l'età delle rivoluzioni farà emergere un'idea di cittadinanza repubblicana (la virtù civica dei membri della comunità politica), e democratica (il popolo come corpo sovrano della nazione).

Le virtù emancipatrici del pacchetto di diritti insiti nella "cittadinanza", esercitano inoltre il loro impatto in risposta alle profonde trasformazioni sociali indotte dalla rivoluzione industriale. È in questo contesto che si completa la "tridimensionalità"¹³ della cittadinanza: ai diritti civili dell'*homme* delle rivoluzioni del Settecento, si aggiungono infatti i diritti politici del cittadino sovrano nell'ambito dello stato-nazione, quindi i diritti sociali tesi a ricostruire, in mutate condizioni, quelle reti di solidarietà socio-economica pre-moderne che la nascita del capitalismo aveva spezzato (cfr. Costa 1994, 2005; Zolo, 1994).

Nel contesto di questa complessa evoluzione, l'idea di cittadinanza esplica le sue potenzialità emancipatrici, da garanzia contro gli abusi del potere politico a cornice socio-istituzionale per la partecipazione al "governo della città". Sotto questo profilo, la cittadinanza permette di "guardare al sistema politico *ex parte populi*, poiché privilegia il duplice

piano nella vicenda della costruzione dello spazio politico in Europa. E' dentro le mura della città infatti che nasce il nuovo sistema economico capitalistico, accanto ad istituzioni che esprimono autonomia politica e giuridica rispetto allo spazio politico esterno ai confini della città, normato dalle signorie e dai sovrani (cfr. Arendt 2003; Weber, 1995).

¹³ Quando si parla di diritti di cittadinanza a tre dimensioni, per riferirsi al pacchetto di diritti civili (le principali libertà delle società democratiche), di diritti politici (le facoltà di partecipazione ai processi decisionali e di controllo dei governati sui governanti), di diritti sociali (le politiche redistributive finalizzate ad una equa distribuzione delle risorse nelle collettività), non si intende esaurire la gamma di diritti riconoscibili. Esistono infatti successive "generazioni" di diritti che ampliano tanto i contenuti dei diritti, quanto la titolarità. I nuovi diritti di libertà, concernono infatti gli ambiti della bioetica, della salute ambientale, della tutela della privacy, dei nuovi strumenti di comunicazione; ma riguardano anche l'estensione del riconoscimento ai non cittadini, ossia il profilo della cittadinanza sfidato dall'immigrazione (cfr. Bobbio, 1995; Cassese, 2005; Zagrebelsky 2003).

punto di vista della titolarità dei diritti e del godimento effettivo da parte dei soggetti delle comunità politiche (Zolo, 1994, 4).

Oggi, nel contesto delle società globalizzate, la cittadinanza consente di tematizzare la tensione esistente fra “[...] la tutela dei diritti soggettivi garantita dallo Stato ai propri cittadini, ad esclusione degli stranieri [...], il carattere inclusivo e tendenzialmente universale di questi diritti, [...] la tutela delle minoranze etnico-culturali interne agli Stati nazionali, da una parte e, dall'altra, [...] i processi di globalizzazione che fanno dipendere sempre di più la fruizione effettiva dei diritti soggettivi dalla possibilità di una loro tutela internazionale” (Zolo, 1994, 4). Orbene, se la cittadinanza ha sin qui sostanziato i processi di inclusione sociale e politica all'interno dello Stato-nazione, in questa fase, è proprio il nesso (sin qui apparso inscindibile) tra Stato-nazione e cittadinanza ad essere messo in crisi. In questo senso si può dire che l'immigrazione “disturba perché obbliga a smascherare il modo in cui lo Stato pensa la cittadinanza, presupponendo una coincidenza tra il popolo, la nazione, la sovranità e la cittadinanza [...]” (Zanfrini, 2007, VIII). Detto in altri termini, l'immigrazione si fa interprete della crisi di sovranità dello Stato-nazione, che, idealtipicamente, dovrebbe consistere non soltanto nel controllo dell'accesso al territorio, ma altresì dei criteri che definiscono la *membership* in tutte le organizzazioni in esso presenti” (Zanfrini, 2007, IX).

Se la cittadinanza in ogni epoca ha rappresentato il rapporto fondamentale tra individuo e ordine politico-giuridico, nella modernità il nesso Stato-cittadinanza ha conferito a tale rapporto una caratteristica peculiare. La bidimensionalità del sistema politico “Stato” poggia su due elementi fondamentali, ossia la territorialità e la *membership*. Nel costruire i suoi “confini”, lo Stato-nazione ne ha determinato la definizione in termini culturali, in modo che, progressivamente, il concetto di cittadinanza, (intesa come appartenenza), potesse fondersi con quello di identità culturale-territoriale. A questo riguardo, spiega il politologo Stein Rokkan, la peculiarità dello Stato-nazione consiste proprio nell'aver posto in essere, in maniera inedita, la coincidenza tra identità territoriale e appartenenza politica. I confini burocratici-amministrativi dello Stato sono divenuti al tempo stesso le frontiere dell'appartenenza ad una collettività e le cornici entro cui si sviluppano i processi di identificazione culturale, oltre che il governo del territorio. Nell'Europa dell'Ottocento, l'idea di nazione realizzò il suo potenziale emancipatorio creando la cornice istituzionale e politica per la mobilitazione politica dei soggetti dapprima esclusi dalla cittadinanza, quindi una “inedita e più astratta forma di integrazione sociale” e una “nuova modalità di legittimazione politica¹⁴” (Habermas, 1999, 125). Tuttavia, di fronte alle trasformazioni dello Stato-nazione indotte dalla

¹⁴ Aggiunge a tal proposito Habermas: “questa trasformazione in senso universalistico delle lealtà tradizionali che legavano a villaggio e famiglia, terra e dinastia, fu un lungo e difficile processo che – anche nei classici stati-nazione dell'Ottocento – sembra raggiungere e permeare l'intera popolazione soltanto all'inizio del Ventesimo secolo” (Habermas, 1999, 143).

globalizzazione, occorre riflettere sulla “simbiosi” che storicamente si è determinata tra Stato e nazione, a partire dal modo di intendere l’idea di nazione; occorre cioè preliminarmente stabilire se far riferimento alla “nazione dei cittadini” o alla nazione degli appartenenti etnici, quindi, all’idea di patriottismo costituzionale o quella di nazionalismo etnico. Oggi, argomenta Habermas, “nel momento in cui lo stato-nazione si trova minacciato all’interno dall’esplosione del multiculturalismo e all’esterno dai problemi della globalizzazione, ci chiediamo se esista ancora [...] un equilibrio altrettanto funzionale” a quello garantito dello Stato-nazione democratico (Habermas, 1999, 130). La risposta del filosofo tedesco è positiva e la direzione indicata per darle forma è quella che riconosce rinnovate possibilità di integrazione sociale nel metodo democratico, nell’affermarsi di una cultura politica generale fondata sui diritti, a partire da un “popolo di Stato che si istituisce giuridicamente” dandosi una costituzione democratica, piuttosto che da una comunità storica di destino, basata su un sostrato etnico-culturale.

Da un punto di vista strutturale, i processi di globalizzazione scuotono l’intera costruzione dello Stato-nazione intesa come architettura complessiva dello spazio politico; ad entrare in crisi in particolare è la struttura dello Stato come “sistema di sistemi”, tenuti insieme dalla coincidenza, entro i confini nazionali, dei diversi “ambiti funzionali”. I sistemi economici nazionali, di organizzazione politica-amministrativa, i sistemi culturali, divengono ora sempre più aperti all’influenza di fenomeni, eventi, processi che avvengono in una dimensione sovra- o transnazionale (ovvero anche “trans-locale”). Lo spazio politico globale si configura come uno spazio “de-confinato”, in cui viene meno la “coincidenza” dei diversi sistemi funzionali (economia, diritto, cultura) entro i confini nazionali. Per questo lo spazio politico¹⁵ si fa più complesso, “striato”, a causa del coesistere di tre diversi ordini processi sociali: di localizzazione delle dinamiche globali, di de-nazionalizzazione di componenti dello Stato nazionale, di formazione di istituzioni e arene decisionali sopranazionali-globali” (Sassen, 2007).

Nella cornice dello spazio politico globale, l’equazione Stato-nazione-diritti di cittadinanza ostacola l’estensione dei diritti tanto all’interno delle singole comunità nazionali, quanto al loro esterno,

¹⁵ Altrettanto complessa la visione di Ulrich Beck, che legge nella realtà socio-politica in trasformazione un processo di cosmopolitizzazione delle società. A tal proposito fa riferimento ad un cosmopolitismo empirico, contrapposto al “nazionalismo metodologico”. Il mutamento delle società globali richiede infatti un mutamento nel metodo di analisi nell’ambito delle scienze sociali; in questo senso lo stato-nazione non può più essere considerato il punto di riferimento obbligato per l’indagine dei fenomeni sociali e politici. Per Beck sono rintracciabili alcuni indicatori in grado di dare visibilità alla “transnazionalità” delle società contemporanee. Si tratta della crescita del commercio transnazionale di prodotti culturali, della diffusione del bilinguismo, della intensificazione ed estensione delle vie di comunicazione, del crescere della mobilità umana (i flussi migratori), della diffusione del crimine transnazionale, delle crisi ecologiche, del mutamento delle identità culturali (Beck 2003).

impedendo la libera circolazione degli individui, il diritto di ingresso e di permanenza in un paese diverso da quello di provenienza. In questo senso, viene riconfermata almeno in parte, la distinzione individuata da Kant tra diritto di visita, riconosciuto agli stranieri, e diritto di ospitalità, che è loro negato; ciò in quanto il primo è un diritto correlato ad un dovere di accoglienza da parte degli Stati a favore di chi si trovi in condizioni di minaccia alla propria vita e incolumità, mentre il secondo si configura come un “privilegio”, che può essere accordato o meno, sulla base di un “legittimo” atto di auto-determinazione delle singole comunità politiche. Secondo Hannah Arendt, la priorità va accordata al riconoscimento del “diritto di avere diritti”, considerato quale fondamentale garanzia per il riconoscimento di tutti gli altri diritti. Come hanno insegnato le tragedie dei genocidi e delle deportazioni di massa nella storia, argomenta Arendt, l’apoliticità o la perdita della nazionalità, equivalgono alla perdita di tutti i diritti; in altri termini, senza il vincolo di appartenenza ad una specifica comunità politica, non possono esservi nemmeno diritti di cittadinanza. A questo punto, la contraddizione tra esigenza di tutela dei diritti riconoscibili a ciascun uomo e donna in quanto tali (dentro e fuori dei confini degli Stati-nazione), ed il diritto delle singole comunità di definire le proprie regole di appartenenza, sembra insanabile. La mediazione possibile tra diritti di cittadinanza e diritti della persona, può essere realizzata dentro la cornice di istituzioni democratiche. Le singole comunità politiche devono potersi auto-determinare nei processi di definizione delle regole di accesso, estensione, riconoscimento, garanzia dei diritti di cittadinanza, ma devono farlo “democraticamente”, nel rispetto delle regole della morale, del diritto, del pluralismo. Secondo Seyla Benhabib, attraverso le “iterazioni democratiche” è possibile individuare un punto di equilibrio tra il regime internazionale dei diritti umani e il diritto di auto-determinazione democratica delle singole comunità politiche. Le iterazioni democratiche consistono in “complessi processi pubblici di argomentazione, deliberazione e scambio che hanno luogo tra le diverse istituzioni giuridiche e politiche e nelle associazioni della società civile, attraverso i quali le rivendicazioni e i principi universalistici dei diritti contestati e contestualizzati, invocati e revocati, proposti e situati” (Benhabib, 2006, 143). In questo modo, la “giusta appartenenza”, e cioè la definizione non egoistica delle regole di accesso alla cittadinanza in una data comunità politica, si raccorda con la “giusta distribuzione”, e cioè con un controllo meno rigido della mobilità di individui e gruppi che sin qui si è opposto al fondamentale diritto umano contro la povertà, inteso come primo passo verso l’estensione dei diritti sociali. Se questa è in prospettiva la strada utile per superare le contraddizioni della politica della cittadinanza in molti dei paesi del “primo mondo” (e cioè attraverso la diffusione del dialogo democratico nelle istituzioni e nelle opinioni pubbliche), nel passare dal piano teorico-normativo a quello delle scelte politiche concrete, rimane in piedi la questione posta dal permanere della giurisdizione degli Stati in materia di regolazione giuridica dell’accesso alla cittadinanza. I due criteri regolatori

delle norme sulla cittadinanza nei diversi paesi sono costituiti dal principio dello *jus sanguinis*, secondo il quale l'appartenenza alla comunità politica si definisce in forza di legami di discendenza, di sangue, etnico-comunitari, ed il principio dello *jus soli*, il diritto di suolo che accorda semplicemente a chi nasce nel territorio di uno Stato, il diritto di cittadinanza.

La naturalizzazione, a differenza dei diritti acquisiti per nascita e/o discendenza, è una procedura che consente di ottenere intenzionalmente la cittadinanza di un certo Stato, quando si possiedono taluni requisiti, quali la residenza di lungo periodo, conoscenza della lingua, condotte conformi alle leggi, dichiarazione di fedeltà allo Stato di cui si intende acquisire la cittadinanza. Nella normativa dei diversi paesi europei, sono spesso compresenti i due criteri, sebbene vi siano diversi casi in cui si privilegia l'uno o l'altro criterio regolativo. Recentemente si sta configurando una progressiva convergenza, sebbene non generalizzata, verso normative che temperino “la rigida applicazione dello *jus sanguinis*”, ampliando al tempo stesso “l'applicazione dello *jus soli* e dello *jus domicilii*: un'evoluzione in qualche modo imposta dallo stanziamento delle comunità immigrate in contesti politico-giuridici ispirati ai valori della democrazia, e dalla crescita delle seconde e terze generazioni nate dall'immigrazione” (Zanfrini, 2007, 10). In concreto i regimi dei diritti si strutturano a partire dalle specifiche “politiche” della cittadinanza cui le forze sociali e politiche danno forma nei diversi contesti. A questo riguardo una possibile categoria interpretativa è quella di *denizenship*, individuata da Tomas Hammar per riferirsi ai processi di incorporazione parziale degli immigrati nelle istituzioni della cittadinanza delle società ospiti, e cioè nei sistemi formativi, negli apparati di welfare, nei sindacati, nelle associazioni della società civile.

Il nesso Stato-nazione come principio normativo del regime dei diritti di cittadinanza, viene scardinato da un diverso criterio di regolazione della cittadinanza, e cioè quello legato alla “appartenenza all'umanità”, al riconoscimento della persona umana¹⁶ (*personhood*), al di là dei propri legami con una comunità specifica. In questo caso la cittadinanza diviene “post-nazionale” e deve poter essere ancorata al regime internazionale dei diritti umani, all'insieme di norme, convenzioni, dichiarazioni che lo sostanziano (cfr. Beck, 2003; Soysal, 1994). Questo ancoraggio si fonda su una diversa concezione dello spazio politico e giuridico. Secondo questa prospettiva i diritti non scaturiscono dalla sovranità dello Stato-nazione ma dalla “Costituzione”. In questi termini Ferrajoli spiega che se i diritti umani devono essere “presi sul serio”, ciò vuol dire che bisogna avere il coraggio di disancorarli dalla cittadinanza in quanto appartenenza ad una determinata

¹⁶ Altri teorici della democrazia e dei diritti umani come Amartya Sen (2000) inseriscono l'idea di persona umana e dei suoi diritti in una concezione nella quale i diritti e le libertà umane diventano non più lo strumento ma la cornice costitutiva entro cui lo stesso politico (la democrazia nel mondo) e lo sviluppo economico (la ricchezza globale) acquistano senso. La “fioritura” umana può avvenire solo attraverso la “capacitazione” degli individui, attraverso la restituzione a tutti, dentro e fuori dei confini degli Stati, delle loro libertà e diritti.

comunità statual-nazionale e riconoscerne il carattere sovrastatale. Il “salto” verso la realizzazione di un costituzionalismo cosmopolitico poggia sul superamento della sovranità statale e sulla introduzione a livello internazionale di idonee garanzie dei diritti umani. In questo contesto di riferimento, fondata sull’idea kelseniana della superiorità del diritto internazionale sul diritto interno, la visione di Ferrajoli poggia, come argomenta lo stesso autore, su un dato “storico”. Il Costituzionalismo inteso come processo di allargamento della sfera dei diritti e come affermazione della “legge del più debole in alternativa della legge del più forte”, ha sin qui garantito l’estensione dei diritti all’interno dei confini degli Stati; il nuovo “movimento” storico che lo attende è appunto quello del costituzionalismo globale fondato sui diritti fondamentali. A questo proposito Ferrajoli (1997) specifica che sul piano della dottrina giuridica occorre distinguere tra i diritti della personalità, che in quanto tali devono essere estesi a “tutti”, e diritti di cittadinanza che possono essere riconosciuti ai “membri” di una specifica comunità politica. In tale quadro, i diritti di libertà per eccellenza, che in quanto tali dovrebbero poter essere garantiti a tutti, sono “il diritto di residenza ed il diritto di circolazione” (Ferrajoli, 1994, 289).

Tuttavia, questo modello di cittadinanza universale, svincolata dall’appartenenza nazionale, manifesta alcune significative limitazioni. Ciò a partire dalla constatazione del fatto che la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, mentre riconosce il “diritto d’emigrazione”, non riconosce tuttavia il corrispettivo “diritto di immigrazione”, tacendo quindi sull’esistenza di un esplicito obbligo degli Stati di garantire l’ingresso degli immigrati. A questa limitazione ne seguono altre, legate all’esercizio della sovranità degli Stati nei procedimenti di ratifica dei documenti giuridici internazionali in materia di diritti umani. Accade quindi che la “geografia” globale dei diritti umani sia fortemente diversificata; anche sotto questo profilo infatti il mondo si divide in diverse “zone”¹⁷, dando luogo a situazioni di diritti negati o comunque coartati, o caratterizzati da un regime di riconoscimento parziale.

4.1 Multiculturalismo: tra riconoscimento e redistribuzione

Il problema dell’estensione della cittadinanza riguarda anche la dimensione del riconoscimento dei “diritti culturali”, quindi i processi di inclusione delle diverse “identità culturali” all’interno delle comunità

¹⁷ Il riconoscimento dei diritti fondamentali degli individui è garantito da documenti approvati sia nel quadro delle istituzioni Onu (con la Dichiarazione del 1948 e con i due Patti per i diritti civili e politici e i diritti sociali del 1966, sia nell’ambito di diversi strumenti “regionali”, a partire dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali del 1950, alla Convenzione americana sui diritti umani del 1969, la Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli del 1989, la Carta araba dei diritti umani del 1994 (Cassese, 2005).

politiche democratiche. Attraverso processi di “selezione” degli immigrati all’ingresso, gli Stati nazionali hanno posto in essere politiche che estendono l’accoglienza ai soli gruppi caratterizzati da “affinità” culturali, capacità linguistiche, “accettazione dei valori portanti del regime del paese ospitante”. In particolare il modello di selezione più vicino agli obiettivi integrativi riservati ai soli gruppi affini, è quello sperimentato in Gran Bretagna. Qui si è affermato negli anni un modello di societarismo selettivo, attraverso l’imposizione di “blocchi all’ingresso” a persone che sono di origine non britannica. In questo caso, a pesare è “la distanza culturale” ovvero la possibilità di stabilire in che termini si tratta di popolazioni più o meno assimilabili, anche in relazione all’estensione del periodo di tempo che si ritiene le popolazioni immigrate intendano trascorrere nella società ospite (cfr. Zincone, 1992, 2000). Un ulteriore esempio di selezione regolata da obiettivi integrativi, è quello olandese dove si è istituzionalizzato uno specifico modello multiculturale. Si tratta cioè di un “societarismo funzionale multi-etnico”, che, “se ha decisamente chiuso le frontiere” all’ingresso, “ha poi dato molti diritti e presto a chi era entrato”, dal voto amministrativo, alle quote riservate nelle abitazioni popolari, alle “azioni positive” intraprese a tutela della identità culturale dei gruppi ospiti. Completano il quadro, il modello tedesco caratterizzato dallo “statalismo comunitario subordinato”, che di tanto è disposto a preservare i caratteri originari delle varie comunità etniche, di quanto è restio a concedere loro la piena cittadinanza. Di statalismo assimilazionista si parla invece nel caso della Francia, dove, sia pure con alcuni temperamenti negli anni più recenti, il perseguimento della “omogeneità culturale” “non scatta alla frontiera ma dopo. Non si perseguono politiche negative di integrazione [...] bensì politiche positive” (Zincone, 1992, 270) di socializzazione alle regole della laicità dello Stato ed ai valori repubblicani. Il caso italiano è caratterizzato da uno statalismo temperato, dove sono limitate, in positivo, sia le pretese di assimilazione, sia, in negativo, le possibilità di integrazione, attraverso il riconoscimento (il caso olandese) o la separazione (il caso inglese e tedesco) della diversità culturale (Zincone, 1992).

Le questioni poste alle società occidentali dal pluralismo culturale generato dai processi migratori, sono molteplici e “profonde”, quanto alle loro implicazioni per la convivenza democratica; tanto complesse da rendere in molti casi inefficaci o comunque critiche le strategie di selezione e/o di assimilazione, totali o parziali approntate sin qui. Quando si parla di multiculturalismo, in prima istanza, è possibile darne una definizione che specifichi le principali caratteristiche della “condizione multiculturale” nelle società contemporanee; tale condizione è data dalla compresenza di diverse culture che interagiscono tra loro in modo significativo (Gutmann, 1993). Tale condizione di compresenza pone alle comunità politiche la questione del riconoscimento, inteso in primo luogo come risposta alle domande di nuovi diritti; tali domande si riferiscono in particolare ad una nuova generazione di diritti, la cui imputazione cioè non è appannaggio dei singoli individui ma viene riconosciuta alle collettività, a gruppi etnico-culturali e

minoranze nazionali. In realtà, tale imputazione entra in conflitto con i principi costitutivi dell'ordine giuridico-costituzionale liberale, fondato sul caposaldo del riconoscimento dei diritti in capo ai singoli individui. Il pensiero teorico-politico e filosofico ha cercato nuove risposte sul piano normativo a tali interrogativi. In questo senso, di fronte alla richiesta di superamento della "neutralità" liberale nei confronti delle differenze culturali, in vista di una politica del riconoscimento che attribuisca "uguale valore" a culture diverse, non soltanto per lasciarle "sopravvivere" ma anche per "prendere atto che sono preziose" (Taylor, 2002, 52), una possibile mediazione tra le esigenze della tutela dei diritti individuali ed il riconoscimento dei diritti di gruppi culturali minoritari, è rappresentata dalla posizione di Jürgen Habermas. Per Habermas, l'impianto giuridico-costituzionale di un ordinamento democratico e liberale deve offrire opportunità di riconoscimento alle "legittime" richieste di inclusione delle identità culturali plurali nella sfera pubblica, muovendosi su due piani distinti, quali il piano dell'integrazione etica e quello dell'integrazione politica. Nel primo ambito il riconoscimento delle prerogative del gruppo non può essere sovraordinato alla "integrità di ciascun singolo"; questo perché il "sistema dei diritti riconosce "ai titolari di diritti individuali una identità *intersoggettivamente* concepita" (Habermas, 1998, 70). Sul piano dell'integrazione politica, l'approvazione dei principi costituzionali e dello Stato democratico di diritto, implica la disponibilità di individui e gruppi alla "socializzazione politica", escludendo però la "acculturazione" dentro le regole etico-culturali di un gruppo specifico. Secondo la formula habermasiana del patriottismo costituzionale infatti, mentre la cultura politica di maggioranza può fare appello ai diritti costituzionali per chiedere che essi vengano estesi a tutti i gruppi (sebbene a partire dagli individui), non può tuttavia limitare le manifestazioni del pluralismo culturale e identitario; senonché tali manifestazioni possono aver luogo purché sia rispettata la soglia del riconoscimento dei diritti fondamentali a ciascun individuo (sia pure integrato in un gruppo specifico). In altre parole, la differenza tra integrazione etica e politica permette di distinguere tra la socializzazione politica legata alle istituzioni ed ai diritti fondamentali (in quanto patrimonio condivisibile da una più ampia "cultura generale"), e l'acculturazione rispetto a norme etiche di gruppi particolari. In questo senso, sostiene Habermas, si può parlare di "neutralità del diritto nei confronti delle differenziazioni etiche" in relazione al fatto che "nelle società complesse, l'insieme dei cittadini non può più essere integrato da un consenso sostanziale sui valori, ma soltanto da un consenso sulle procedure relative a una legittima produzione giuridica e a un legittimo esercizio del potere" (Habermas, 1998, 95). Interprete di una posizione liberale temperata da istanze "comunitariste"¹⁸, è Will Kymlicka, il quale sostiene che i liberali

¹⁸ La disputa "Liberali/Comunitaristi" ha acquisito una posizione centrale nel dibattito teorico-politico e filosofico degli ultimi due decenni. La critica comunitarista al liberalismo si concentra su tre aspetti che riguardano la concezione dell'individuo, della società e dello Stato, ovvero la dimensione della morale e dell'etica. La tesi comunitarista contrappone

possono concedere “il proprio appoggio” a diritti di minoranza, solo nella misura in cui questi siano coerenti con il diritto di libertà degli individui. Il politologo canadese, nel prendere le distanze dalla “benigna noncuranza” del liberalismo rispetto alle differenze culturali (il liberalismo cieco alle differenze), sostiene che lo Stato debba rispondere alle richieste di tutela e riconoscimento di gruppi culturali particolari in due modi principali: garantendo alle “minoranze nazionali” diritti di auto-governo (anche in forme federale) ed ai gruppi etnici particolari “diritti polietnici, (o diritti culturali multietnici), finalizzati ad “aiutare i gruppi etnici e le minoranze religiose ad esprimere la loro particolarità” senza che tale possibilità si traduca nell’esercizio di effetti negativi sulle “istituzioni economiche e politiche della società dominante” (Kymlicka, 2000, 59); in questo senso i diritti culturali multietnici dovrebbero essere subordinati all’integrazione nelle “culture sociali” della comunità nazionale. Una ulteriore forma di temperamento del “rigore” individualistico, se così può dirsi, della filosofia politica liberale, viene operato da Kymlicka quando pone la distinzione tra “restrizioni interne” e “tutele esterne”, ossia tra le richieste di conformismo che il gruppo etnico può avanzare nei confronti dei suoi membri e le rivendicazioni di riconoscimento del gruppo rispetto alla cultura di maggioranza. Nel primo caso l’obiettivo è quello di proteggere il gruppo dall’effetto “destabilizzante” del dissenso interno, nel secondo quello di tutelare il gruppo dall’impatto di decisioni esterne. Questo tipo di distinzioni (sia in relazione ai diritti di auto-governo e polietnici, sia alle diverse forme di tutela rispettivamente della libertà individuale e dell’integrità del gruppo), non terrebbe nella dovuta considerazione la natura eminentemente dinamica delle une e delle altre differenze e identità. È in questo senso infatti che la critica la posizione di Kymlicka, sia in ordine alla sua concezione dei rapporti tra minoranze nazionali e gruppi etnici di fronte alla “cultura societaria” di maggioranza, sia in relazione alla rigidità delle norme interne ai gruppi, alle quali gli individui devono uniformarsi. Questa visione infatti esclude da una parte l’estrema “variabilità” storica tra gruppi immigrati e la costituzione di minoranze nazionali più o meno ampie, dall’altra il carattere dinamico dei processi di costruzione delle identità e delle norme intra-gruppo; tali variabilità e dinamismo rendono poco plausibile qualsiasi forma di “conservazionismo culturale” (Benhabib, 2005, 101).

Se nel dibattito teorico-empirico sul multiculturalismo la posizione di Habermas costituisce ormai un punto di riferimento condiviso, con diversi accenti, da altri esponenti della teoria politica contemporanea di matrice liberale, tra cui in particolare John Rawls (1993), rimane tuttavia almeno un dato problematico. Come sottolinea in particolare Seyla Benhabib, le democrazie liberali, di fronte alle nuove domande di

infatti l’idea liberale di individuo “astratto”, “slegato”, privo di legami sociali e di radici culturali, alla propria immagine di identità, radicata in uno specifico complesso di relazioni sociali e culturali. Inoltre i comunitaristi contestano la tesi della neutralità culturale e morale dello Stato, fondata su un’idea di diritto universale ed astratta, contrapponendole una visione eticamente fondata dello spazio pubblico (Ferrara, 2000).

“riconoscimento” delle identità, hanno dato corso ad una sorta di “normativismo intempestivo”, ossia ad “una frettolosa oggettivazione di determinate identità di gruppo”, intraprendendo così una linea politica che rischia di “congelare le differenze di gruppo esistenti” (Benhabib, 2005, 8), e di consentire, in tutti i casi in cui si deroga al riconoscimento dei diritti fondamentali in capo agli individui, a limitazioni anche gravi dei diritti umani, soprattutto, come più spesso accade, a discapito delle donne. Il normativismo intempestivo cui si sono affidate le democrazie liberali, non esaurisce gli elementi di problematicità indotti dalla “politica del multiculturalismo”. C’è infatti un ulteriore profilo che occorre prendere in considerazione; esiste cioè un campo di intersezione tra “redistribuzione” e “riconoscimento”, ossia una “interdipendenza tra politiche dello stato sociale ed emergenza della politica dell’identità”¹⁹. Questo accade quando lo stato sociale “cerca di rimediare alla sperequazione sociale ed economica tra i gruppi correggendo le forme differenziali di svantaggiosa condizione sociale” (Benhabib, 2005, 105). Accade così che, ad esempio, alcuni diritti “quali sussidi di vario tipo per l’alloggio e l’istruzione, hanno solitamente una portata più particolaristica, in quanto o riconoscono certe forme di differenza come costitutive di una *base legittima del diritto* a questi benefici, o selezionano determinati indicatori identitari e li privilegiano nella *distribuzione amministrativa* dei diritti” (Benhabib, 2005, 106). Anche per questa via, sottolinea la Benhabib, si corre il concreto rischio di reificare, perseguendo legittime finalità di realizzazione di “programmi redistributivi *ad hoc*, le differenze tra gruppi. Più che la via particolaristica alla redistribuzione ed al riconoscimento, bisognerebbe, sottolinea Benhabib, “affacciarsi ad una prospettiva più universalistica” e democratica, escogitando, ad esempio, nella “assegnazione di benefici distributivi, programmi e procedure che favoriscano la solidarietà di gruppo al di là delle divisioni di colore, cultura, etnica, razza” (Benhabib, 2005, 111). Questo perché nella sfera pubblica democratica “le categorie di identificazione di sé e dell’altro” devono poter essere “tanto complesse e riccamente diversificate quanto lo è la realtà sociale stessa” (Benhabib, 2005, 109).

C’è un ulteriore profilo in relazione al quale occorre prendere in considerazione il nesso tra riconoscimento e redistribuzione. La crisi dello Stato è anche la crisi di un modello di garanzia dei diritti sociali fondato sulla produzione e l’erogazione di servizi da parte dello Stato del. In particolare negli anni ’80 si è prodotta una stagione di riforma delle burocrazie e dei sistemi di produzione che ha scardinato quel “compromesso capitale-lavoro” ha dato vita ai sistemi di welfare nei paesi europei, in particolare a partire dal secondo dopoguerra²⁰. Le politiche di

¹⁹ In particolare la Benhabib sviluppa questa tematica a partire dalle riflessioni di Nancy Fraser; sul punto si veda N. Fraser, *Justice Interruptus: Critical Reflections on the ‘Post-socialist’ condition*, New York-London, 1997.

²⁰ I sistemi di welfare hanno assunto una diversa caratterizzazione quanto a modalità di reperimento ed erogazione delle risorse, ovvero in ordine agli attori, le regole, le istituzioni coinvolte nei processi di definizione degli stessi “regimi di welfare”. A tal riguardo i

ridimensionamento dello Stato sociale, intraprese nel corso dei due ultimi decenni dello scorso secolo, oltre che sul piano strettamente politico, hanno trovato giustificazione teorico-normativa in una teoria dei diritti che individua una differenziazione interna al pacchetto dei diritti di cittadinanza, attribuendo ai diritti sociali lo status di “opportunità condizionali” (*conditional opportunities*), ovvero, mezzi per l’esercizio dei diritti civili e politici. Tale posizione viene sostenuta sulla base delle seguenti argomentazioni: “in primo luogo, mentre i diritti civili sono diritti di auto-tutela dall’invasione dello Stato, i diritti sociali richiedono l’intervento attivo da parte dello Stato; in secondo luogo, i diritti sociali non sono né formali né universali, ma hanno un contenuto specifico e un’applicazione concreta; in terzo luogo, essi hanno bisogno di ingenti infrastrutture burocratico-fiscali” (Barbalet, 1992, 67-73). Per questi motivi i diritti sociali non possono essere considerati quali elementi costitutivi della cittadinanza ma come un insieme di opportunità funzionali alla garanzia dei diritti di cittadinanza in senso proprio, quali i diritti civili e politici. A questa configurazione dei diritti sociali come non diritti si può contro-argomentare a partire dalla constatazione del fatto che, nel campo semantico della definizione concettuale della cittadinanza democratica, nella sua accezione marshalliana, formulata negli anni ’50 del XX secolo (Marshall, 1976), i diritti sociali sono considerati elementi costitutivi a pieno titolo della cittadinanza, perché permettono di “partecipare pienamente al patrimonio sociale comune ereditario e a vivere la vita di persone civili, secondo i canoni vigenti nella società” (Marshall, 1976, 9). In secondo luogo è possibile fondatamente sostenere che i diritti di cittadinanza abbiano esercitato, in un primo momento, un’opera di “contrasto” alle disuguaglianze create dalla costruzione dell’economia capitalistica di mercato, in un secondo momento abbiano fatto parte integrante del patto democratico tra capitale e lavoro nelle democrazie di massa del secondo dopoguerra. Inoltre, “capovolgendo i termini dell’argomentazione e riformulando la questione, ci si potrebbe domandare se l’idea di cittadinanza

politologi distinguono principalmente tre modelli di welfare. Si tratta del regime liberale (diffuso soprattutto nei paesi anglosassoni e caratterizzato dalla definizione di schemi di sicurezza sociale relativamente circoscritti e poco generosi, con un forte ricorso al mercato), del regime conservatore corporativo (caratterizzato da modalità di intervento collegate ai contributi ed alle retribuzioni, collegati alla posizione occupazionale, diffuso prevalentemente nell’Europa continentale); il regime socialdemocratico, proprio dei paesi scandinavi, definito dalla predominanza di schemi universalistici di sicurezza sociale con alti standard di prestazione. Un quarto modello è rappresentato dal welfare dell’Europa meridionale (Spagna, Portogallo, Grecia), caratterizzato da un collegamento a specifici settori occupazionali, su cui si concentrano le prestazioni più generose, su un modello di solidarietà familiare e parentali, su un elevato particolarismo verso specifici soggetti, tanto sul fronte delle erogazioni che del finanziamento. Tali modelli tuttavia sono complessi ed in continua evoluzione, anche in relazione all’impatto dei processi di globalizzazione (in particolare in Europa, con lo sviluppo delle politiche sociali dell’Unione Europea, e con l’ingresso nello spazio dell’Unione dei paesi dell’Est i diversi “modelli” attraversano una fase di profondo mutamento) ed alla definizione di politiche tese a garantire nuovi diritti e pari opportunità (a donne e immigrati); su tali temi si veda Ferrera (2006).

possa essere intesa come titolarità dei diritti civili e politici, senza alcun riferimento alla posizione sociale dei cittadini” (Brillante, 1994, 210). In questi termini infatti, “i teorici classici del pensiero politico hanno [...] sottolineato come la presenza di sensibili ineguaglianze economiche e sociali tra coloro che partecipano alla vita pubblica finisca per incidere sullo stesso processo di deliberazione politica” (Brillante, 1994, 211).

Il tema in questione si ripropone in tutta la sua salienza quando si discute delle domande di cittadinanza degli immigrati. Si discute infatti dell’impatto degli “stranieri” sulla gestione delle risorse dei sistemi di welfare, sulla base di due posizioni; la prima tesa a dimostrare che proprio la presenza di welfare generosi rappresenti “un fattore di attrazione di immigrazione indesiderata”, la seconda, intrisa di atteggiamenti xenofobi, ritiene di affermare che gli immigrati usufruiscano illegittimamente della protezione offerta dagli apparati pubblici, configurandosi cioè come “usurpatori che sottraggono risorse ai legittimi proprietari dello Stato” (Zanfrini, 2007, 25). Le obiezioni a tali prese di posizione possono essere articolate sul piano “concreto” delle politiche, o essere ricondotte all’ambito più generale delle argomentazioni di carattere normativo. Nel primo caso emerge come “il bilancio tra i costi e i benefici che l’immigrazione produce nel breve e nel lungo termine è questione che resta decisamente aperta”. E ciò non solo perché sono molti i casi in cui “le popolazioni immigrate sono copiosamente impegnate nella produzione di servizi di cura e assistenza, al punto da costituire un tassello fondamentale del sistema di protezione in quasi tutti i paesi economicamente avanzati”, ma anche perché, più in generale, i sistemi di protezione sociale sono il risultato della combinazione di una complessa serie di fattori (quali l’invecchiamento demografico, l’avvento di nuovi sistemi di divisione del lavoro tra generi e le generazioni, la crisi fiscale, la diversificazione dei fabbisogni) (Zanfrini, 2007, 31-33). Sul piano normativo, si può sostenere piuttosto che “i diritti sociali e la loro assicurazione attraverso gli apparati di welfare, sono un preziosa eredità della storia e della civiltà europee” e meriterebbero perciò, non solo di essere estese e garantite entro i confini degli Stati, ma anche di essere “esportate” nei paesi in via di sviluppo; ciò non solo per ridimensionare la pressione di “migrazione indesiderata” ma anche per riconfermare l’accezione universalistica del *Welfare State*, attraverso la “globalizzazione dell’inclusione” (Zanfrini, 2007, 27).

5. Cosa significa partecipare. Immigrazione, partecipazione politica e nuove domande di inclusione: le associazioni e la società civile.

Quando si parla di partecipazione ci si riferisce ad un fenomeno complesso e intrinsecamente polisemico; una prima operazione concettuale da compiere dunque è quella di chiarirne l’estensione semantica. In primo luogo, se ci si riferisce agli ambiti della vita sociale in cui questo tipo di azione può aver luogo, allora la distinzione da porre si basa sulla diversità

del contenuto dei rapporti che vi hanno luogo; si tratta quindi di tenere in conto la specificità dei “fattori intervenienti” sugli stessi fenomeni partecipativi. Così ad esempio, nel caso della partecipazione nella sfera della politica, il contenuto dei rapporti tra soggetti è regolato dall’esercizio dell’autorità territoriale suprema, propria dello Stato; parimenti, nella sfera economica il carattere delle relazioni sociali è determinato dalla logica del calcolo di utilità e dello scambio, mentre nella sfera culturale il criterio regolatore delle interazioni sociali è quello della competenza; infine nell’ambito religioso quello dell’autorità sacrale e tradizionale. Se invece ci si riferisce alle caratteristiche dell’agire, allora il contenuto del partecipare è dato, contestualmente, dall’*essere parte*, ossia dall’appartenere ad un gruppo, e dal *prendere parte* ad un determinato atto o processo. In questo senso, partecipare non può essere considerato come un “far parte inerte”, né un “essere costretto a far parte” (Sartori, 1993). Piuttosto, l’autonomia decisionale del soggetto è parte integrante e distintiva dell’agire partecipativo. In questo senso, “l’autonomia decisionale del soggetto può [...] essere scomposta in due elementi. Da una parte c’è la volontà di agire; dall’altra l’*agency*, l’ampiezza delle possibilità di intervento sugli eventi” (Pellizzoni 2005 a, 489). Ancora, nell’agire partecipativo coesistono due processi: l’aggregazione e l’uguagliamento. Il primo consiste nella riduzione della distanza tra individui e tra gruppi; il secondo nella riduzione del grado di subordinazione nell’ambito dei rapporti di distribuzione del potere. Da questo punto di vista “la partecipazione risulta dalla combinazione di due logiche d’azione improntate rispettivamente all’autonomia e alla solidarietà” (Pellizzoni 2005a, 481). In questo quadro, riprendendo una definizione di Pizzorno, si può anche dire che “la partecipazione politica è un’azione in solidarietà con altri, nell’ambito di uno stato o di una classe, in vista di conservare o modificare la struttura (e quindi i valori) del sistema di interessi dominanti” (Pizzorno, 1966). In questa cornice, come argomenta Ceri, “il problema della partecipazione si pone ogni volta che si manifestino, da soli o in congiunzione, due fenomeni: a) lo sviluppo di istanze sociali volte a rivendicare accesso in determinate sfere di vita o arene decisionali e facoltà di azione in esse; b) l’esigenza di favorire, da parte di chi dispone di potere e controlla sfere di vita e arene decisionali, l’estensione ad altri dell’accesso e della capacità d’azione” (Ceri, 1996, 508). Su queste basi, si può comprendere come le nuove domande di cittadinanza degli immigrati, prefigurino una nuova fase di “rivendicazione” da parte dei nuovi soggetti esclusi e/o svantaggiati rispetto al sistema di solidarietà e integrazione sociale esistente. Se infatti per integrazione si può intendere il risultato di azioni collettive volte al superamento di una barriera, di un confine, allora si comprende come la domanda di partecipazione degli immigrati sia finalizzata appunto all’attraversamento del confine posto tra inclusione/esclusione dallo spazio, pubblico, della cittadinanza (Pellizzoni, 2007).

Un possibile percorso di articolazione di tale domanda di cittadinanza e di partecipazione politica può essere realizzato attraverso la

partecipazione associativa. Emerge a tal riguardo, il tema della del ruolo proattivo della società civile per la crescita della qualità delle democrazie, ovvero anche il riferimento ai paradigmi della democrazia partecipativa-deliberativa e associativa (considerati come alcuni dei più rilevanti sviluppi della teoria democratica normativa, presenti nel dibattito a partire dagli anni '70 del secolo scorso). In particolare, Carol Pateman ha messo in luce il ruolo della partecipazione nella promozione dello sviluppo umano, nell'accrescimento del sentimento di efficacia politica e di coinvolgimento nei problemi, così come nello sviluppo di individui attivi e ben informati (Pateman 1970). In tale cornice di riferimento, quando si parla di democrazia associativa (definita come modello di democrazia partecipativa basato principalmente su gruppi internamente democratici, volontari e funzionali), l'attenzione si concentra sui processi di apprendimento e di educazione all'idea di cittadinanza (Hirst, 2002). Su questi temi, argomenta Linda Parenti, "la tesi generale a cui si fa riferimento è quella che vede nelle associazioni di migranti una risorsa per la democrazia e soprattutto, nell'organizzarsi dei migranti e delle minoranze in associazioni e gruppi, l'unico mezzo che essi hanno a disposizione per difendere i loro diritti e aumentare, così facendo, l'efficacia politica della società e l'uguaglianza sociale dei suoi membri" (Parenti, 2006, 9). Tuttavia, per verificare se ed in che termini l'associazionismo degli immigrati o "pro" immigrati, possa costituire una preziosa risorsa per la democrazia, occorre un'attenta osservazione analitica dei diversi fattori che, pur nell'ambito del più generale fenomeno associativo, possano determinare, nei diversi casi ed in interazione con il contesto definito dalla struttura delle opportunità politiche esistente, il reale impatto dell'associazionismo nel ruolo di *advocacy* delle domande di cittadinanza degli immigrati. In questo senso, precisa Parenti, "sembra comunque molto difficile riuscire a misurare effettivamente il valore e il ruolo svolto dalle associazioni di migranti nell'incrementare il livello democratico sia interno all'organizzazione stessa, sia rispetto alle istituzioni pubbliche. Anche da un punto di vista teorico e normativo, il contributo delle associazioni dipende da un'ampia serie di fattori, non ultimi il numero di gruppi e membri presenti in un determinato contesto politico e le relazioni di cooperazione e antagonismo che si sviluppano tra associazioni diverse. Le relazioni orizzontali sono infatti cruciali nel funzionamento e nell'organizzazione della società civile e questo vale a maggior ragione quando ci si riferisce a quei settori della società composti da minoranze etniche e migranti" (Parenti, 2006, 9). Un elemento questo che emergerà in tutta la sua salienza proprio nella ricerca della Mantovan. In questo senso infatti, "il tipo di relazione che si può sviluppare [...] tra membri dei gruppi e delle associazioni dipende dal fatto che i migranti stessi assumano la funzione di "soggetti" o di "oggetti". Potrebbe essere una relazione basata sul modello principale/agente (dove le associazioni incarnano il ruolo di agente) o piuttosto un modello 'monco' in cui il mandatario si prende carico di responsabilità che il mandante non ha delegato o che non rappresenta esattamente le sue preferenze. Naturalmente

questo influenza molto il livello democratico di questi gruppi” (Parenti, 2006, 19).

In questo contesto, può essere utile comprendere alcuni dei caratteri principali presenti in particolare nel panorama italiano dei gruppi che trattano il tema dell’immigrazione; ne emerge l’immagine di una popolazione stratificata su più dimensioni rilevanti. È possibile inoltre distinguere diverse forme di associazionismo. Una prima forma è quella dell’associazionismo “caritativo”, che agisce per offrire aiuto diretto alle persone in difficoltà (si tratta di interventi finalizzati a rispondere a necessità primarie). L’associazionismo rivendicativo “opera prevalentemente a tutela dei diritti degli immigrati [...] e fa un lavoro culturale di sensibilizzazione della popolazione” (Campomori, 2008, 81). L’associazionismo “imprenditivo”, fornisce agli immigrati informazioni, assistenza, intermediazione per l’inserimento lavorativo, abitativo, scolastico etc.. Infine, l’associazionismo etnico è costituito da reti etniche “che lavorano spesso nell’informalità ma che possono essere efficaci nel sostenere in vari modi l’integrazione dei loro membri nel paese ospite” (Campomori, 2008, 82).

Per quanto riguarda la struttura organizzativa, alcuni gruppi presentano metodi di organizzazione gerarchici e strutturati (come nel caso dell’Arci, della Caritas, del settore immigrazione della Cgil), mentre altri hanno sviluppato strutture organizzative meno istituzionalizzate e più informali (è il caso dei gruppi come il Tavolo dei migranti, o dei Social Forum). Se si prendono in esame i gruppi più strutturati da un punto di vista organizzativo, la presenza di regolamenti e di rigide norme di strutturazione del gruppo, si accompagna alla scelta di formule organizzative complesse come il consorzio, o al coordinamento di progetti e campagne internazionali (gli esempi in questo caso sono quelli di Amnesty Internazionale e di Medici senza frontiere) (Parenti, 2006, 13).

I principi ideologici e il sistema di valori di appartenenza di questi gruppi si manifestano principalmente attraverso diverse tipologie di rivendicazioni e in differenti obiettivi che essi si prefiggono. Queste dimensioni possono essere molto distinte e lo scenario attuale vede da un lato la presenza di gruppi e associazioni che si mobilitano esclusivamente per la rivendicazione dei diritti dei migranti in termini di libertà civili e politiche – ad esempio il diritto di cittadinanza o il diritto di voto – e di diritti sociali – come un’assistenza sanitaria rispettosa dei diritti della persona (ad esempio il Comitato Italiano immigrati) - dall’altro, l’esistenza di gruppi e associazioni che si sono progressivamente specializzati nella fornitura di servizi alla popolazione migrante; servizi che vanno dalle informazioni basilari sul sistema legale fino al supporto sociale ed economico delle situazioni di difficoltà (in primo luogo la Caritas) (Parenti, 2006, 13).

Per ciò che riguarda il tipo di rivendicazioni portato avanti dai gruppi, è utile distinguere tra i gruppi che fanno della questione immigrazione la loro esclusiva tematica di mobilitazione (*single-issue*

groups) (come l’Asgi, associazione studi giuridici sull’immigrazione) e gruppi che invece non si occupano solo di tematiche legate all’immigrazione, ma fanno di essa una delle tante tematiche e problematiche sociali di cui essi si occupano (è questo il caso, ad esempio, di Amnesty International) (*multi-issue groups*). È importante comunque sottolineare che, anche quei gruppi che si occupano esclusivamente dell’immigrazione, possono mettere a fuoco aspetti diversi di un tema che è ampiamente trasversale: dall’asilo, all’autodeterminazione dei migranti, dal diritto di voto e l’antirazzismo, fino alla più recente mobilitazione per la chiusura dei Centri di Permanenza Temporanea (CPT)²¹.

Struttura organizzativa e ideologia sono strettamente connesse al repertorio di azioni portato avanti da tali gruppi. La differenziazione è tra gruppi che promuovono maggiormente azioni di lobby e di cooperazione con le istituzioni pubbliche (prevalentemente partiti politici e sindacati) e gruppi che utilizzano azioni meno convenzionali e basate su forme di protesta tese a sensibilizzare l’opinione pubblica sul tema (i movimenti sociali) (Parenti, 2006, 19-20).

Per quanto riguarda invece le diverse forme di cui si compone la partecipazione dei migranti, occorre considerare rispettivamente, in primo luogo la partecipazione elettorale, quindi quella in organismi consultivi, nei sindacati, nell’associazionismo autoctono e straniero, in organizzazioni e partiti collegati con il paese d’origine, infine la partecipazione istituzionale nonché, all’estremo opposto, la protesta politica. Gli studi in materia si occupano poi di distinguere la dimensione della partecipazione per via istituzionale da quella legata all’associazionismo ed ai sindacati. In particolare, Claudia Mantovan, attraverso la ricognizione critica della letteratura sullo sviluppo dell’associazionismo nel nostro paese, mostra come le indagini che si concentrano quasi esclusivamente sui dati formali, per produrre dalla “mappature”, più o meno dettagliate, delle associazioni strutturate e visibili²² (reperibili dall’esame degli albi regionali, provinciali, comunali, ovvero attraverso questionari finalizzati a individuare tipologia, struttura, e funzionamento delle associazioni), rischiano di restituire solo

²¹ In Italia i Centri di Permanenza Temporanea vengono istituiti per legge nel 1998 (legge Turco-Napolitano n. 40/1998) e divengono subito operativi. La campagna di mobilitazione rispetto ai centri di permanenza per migranti si sviluppa negli anni successivi con frequenza abbastanza costante. La campagna è da sempre concentrata su tre *issues* fondamentali:

1. la richiesta di chiusura di queste strutture (l’istanza di “democratizzazione dei CPT” rimane sostanzialmente minoritaria”);
2. la richiesta di non apertura rispetto a nuove strutture in costruzione;
3. la continua denuncia, da un lato di lesione dei diritti umani (dalla mancanza di rispetto per il culto religioso a casi di vera e propria violenza fisica), dall’altro di mancanza di trasparenza nella gestione di tali strutture (in particolare viene denunciata l’impossibilità di accesso ai centri per la stampa e per le associazioni di volontariato).

²² Queste ricerche suddividono le associazioni sulla base di tipologie, a cominciare da quella formulata per distinzioni etniche; si parla in proposito di associazioni monoetiche (composte da una sola nazionalità), plurietiche (composte da più nazionalità di immigrati), miste (immigrati e italiani) (Mantovan, 2007).

una parte del complesso quadro del mondo associativo. Questo tipo di ricerche assume prevalentemente un carattere descrittivo, escludendo dall'indagine la ricchezza del capitale sociale di relazioni propria della socialità informale. La mappatura quantitativa dell'associazionismo immigrato (o pro-immigrati) non permette la realizzazione di un lavoro di indagine "in profondità", in grado di "catturare" la trama dei legami tra attori e la morfologia delle reti di relazioni che danno forma tanto alle strutture formali delle organizzazioni associative, quanto all'infrastruttura delle reti etniche nella sfera di socialità informale. Da questo punto di vista, una prospettiva "meso-sociologica", che si occupi cioè dell'interazione e delle relazioni intersoggettive, può meglio dar conto del "capitale sociale"²³ circolante nelle reti di relazioni, delle dotazioni di fiducia interpersonale e "sistemica", considerate quali premesse per la mobilitazione e l'agire partecipativo, nella sfera sociale e politica. Tale prospettiva meso, prefigura un'idea di cittadinanza societaria (Donati, 2001). Si tratta di una idea "complessa" di cittadinanza, in risposta alle profonde trasformazioni dello spazio politico e dei processi di integrazione sociale innescati dalla globalizzazione. Lo spazio della cittadinanza nelle società postmoderne non può più essere articolato attraverso un rapporto immediato e diretto tra individuo e Stato. Tra ordine politico e soggettività va strutturandosi una sorta di "membrana", una rete di "relazioni societarie" che media tale rapporto. In questo senso, tocca alla società civile ed alle sue organizzazioni il compito di individuare rinnovati meccanismi di integrazione sociale; in questo modo il ruolo dello Stato consiste nel produrre decisioni vincolanti per tutti, il cui contenuto scaturisce però dai processi di auto-regolazione delle diverse "autonomie" che compongono la società civile, ossia i diversi gruppi, associazioni, reti relazionali che ne costituiscono l'infrastruttura (Magatti, 2005).

In tale contesto di riferimento, proprio la prospettiva meso-sociologica fondata sulle reti di relazione, consente di analizzare l'interazione tra organizzazioni italiane e associazioni immigrate, anche in relazione alla costituzione delle rappresentanze di immigrati negli organismi consultivi individuati nella legislazione italiana in materia di politiche per gli immigrati. Anche sotto questo profilo infatti una prospettiva "relazionale" consente di cogliere aspetti della realtà sociale che rischiano di rimanere in ombra tanto nel caso in cui l'analisi rimanga sul piano microsociologico, concentrandosi cioè sull'azione sociale dei singoli soggetti, quanto nel caso in cui ci si sposti sul piano macrosociologico dei sistemi sociali, caratterizzati da ampia scala e forte complessità.

²³ Particolarmente promettente da questo punto di vista, la metodologia della *network analysis* consente infatti di individuare la trama delle relazioni sociali esistenti tra individui e gruppi; l'individuazione della morfologia delle reti di relazione consente infatti di analizzare non solo l'agire individuale ma anche le risorse sociali che a quell'agire contribuiscono a dar forma, e che dalle scelte individuali sono a loro volta influenzate (cfr. Piselli, 1995).

6. Cittadinanza e migrazioni: un approccio di policy

Un approccio politologico al tema della cittadinanza e della partecipazione degli immigrati, può concentrarsi, oltre che sugli aspetti di *politics* (e cioè sulle scelte politiche operate dai governi, sulle posizioni dei partiti in materia, sugli atteggiamenti diffusi presso l'opinione pubblica e i temi fatti oggetto di dibattito nel discorso pubblico), anche sulle scelte e sui "programmi d'azione" – le *policies* – che in concreto prendono forma in tutti i casi in cui, istituzioni, gruppi sociali, partiti, attori individuali e collettivi, si impegnano per la ricerca di soluzioni al "problema collettivo" immigrazione. In questo quadro l'approccio di *policy* guida l'analisi politologica della *issue* immigrazione mettendola in relazione ad alcuni rilevanti aspetti. È infatti possibile distinguere rispettivamente le *politiche di immigrazione* (finalizzate a regolare gli ingressi ed i controlli alle frontiere, ovvero la materia dei permessi di soggiorno e le espulsioni), le *politiche per gli immigrati* (il cui contenuto copre una più vasta gamma di dimensioni che vanno dalla regolazione dell'accesso ai servizi sociali, alle norme sulla cittadinanza, alla partecipazione alla sfera pubblica, all'inserimento lavorativo e abitativo), le *politiche per i migranti* (finalizzate all'accoglienza ed all'assistenza dei primo-migranti) (Caponio, 2006).

Alla luce di questa distinzione analitica è possibile guardare alla "divisione del lavoro" tra Stato e governi locali nella definizione delle politiche dell'immigrazione. Se infatti le politiche dell'immigrazione rimangono di competenza del governo nazionale, per quanto riguarda le politiche per gli immigrati occorre distinguere tra i diversi soggetti e livelli di governo che vi prendono parte. In altri termini, la determinazione delle norme per l'acquisto della cittadinanza rimane di competenza nazionale mentre la determinazione dei contenuti effettivi dei diritti di cittadinanza (sul piano dell'applicazione delle leggi, della implementazione delle politiche, della effettiva erogazione dei servizi), scaturisce dai processi di policy-making locale. Da questo punto di vista, sono le caratteristiche assunte ed i risultati prodotti dai processi di politica pubblica a livello locale, a restituire l'effettiva fisionomia della questione migratoria. Infatti, l'interazione tra immigrati e società di accoglienza, si realizza proprio nei luoghi in cui gli immigrati vivono e lavorano: la città si configura quindi come il palcoscenico in cui ha luogo il "dramma" dell'incontro/scontro tra immigrati ed autoctoni. In questo senso la città si conferma come "il contesto chiave per lo studio dei processi di integrazione sociale degli stranieri" (Caponio, 2006, 9). Soprattutto a partire dagli anni '90 emerge la centralità del governo locale che "da livello minore della scala gerarchico-istituzionale", si afferma via via come arena di confronto di identità e interessi nell'ambito dei processi di politica pubblica. Per questi motivi, negli studi sull'immigrazione la ricerca socio-politologica sulle politiche pubbliche e sulle politiche locali in particolare, sta acquisendo una posizione di centralità. Particolarmente interessante si rivela l'operazione di analisi

comparata condotta da Alexander²⁴, e finalizzata a definire una tipologia delle politiche locali per gli immigrati in Europa, sulla base di materiali di ricerca relativi a 25 contesti urbani. Il suo approccio collega le politiche locali a diverse visioni delle relazioni tra autoctoni e stranieri, riproducendo a livello decentrato, a grandi linee, le impostazioni delle politiche nazionali, con l'aggiunta di una sorta di punto zero, in cui la presenza di immigrati viene semplicemente ignorata dalle autorità locali. Vengono quindi individuati: a) un modello transitorio, in cui l'immigrazione è vista come un fenomeno di passaggio, sostanzialmente ignorato, che non sollecita un'assunzione di responsabilità e non viene fatto oggetto di politiche vere e proprie, se non come reazioni ad hoc a situazioni di crisi; b) un modello lavoratore ospite, in cui, l'immigrazione è vista come una necessità economica temporanea, e le politiche locali assumono compiti limitati, di risposta a bisogni di base; c) un modello assimilazionista, in cui l'immigrazione è considerata come un fenomeno permanente, ma la sua alterità culturale è ritenuta passeggera; le politiche locali puntano all'integrazione a lungo termine, attraverso politiche generali, basate sugli individui e non su criteri etnici, miranti a promuovere pari opportunità di inclusione; d) un modello pluralista, postmoderno, in cui l'immigrazione non solo è assunta come un tratto permanente, ma si accetta il fatto che la sua alterità sia destinata a persistere. Le politiche locali si volgono pertanto al riconoscimento della diversità all'interno di città multiculturali, allo sviluppo di azioni positive per l'*empowerment* delle minoranze e al sostegno di organizzazioni comunitarie. Alexander distingue inoltre quattro ambiti di azione politica, in ognuno dei quali si riscontrano approcci e misure diverse a seconda dei modelli di riferimento: a) giuridico-politico, in cui trovano luogo istituzioni come i comitati consultivi degli immigrati e le relazioni con le associazioni rappresentative; b) socio-economico, dove si collocano le misure relative all'inclusione nel mercato del lavoro, nei servizi scolastici ed educativi, nei servizi sociali, nonché la gestione dell'immigrazione (ed eventualmente del razzismo) come problema di ordine pubblico; c) culturale-religioso, riferito ai rapporti con le istituzioni religiose delle minoranze e alla consapevolezza pubblica delle diversità etnica; d) spaziale, relativo alle politiche abitative, al trattamento delle *enclaves* etniche, all'uso simbolico dello spazio (per esempio visibilità dei luoghi di culto, istituzione di musei e monumenti delle minoranze). Infine, vengono distinte cinque dimensioni delle politiche locali, articolandole come un continuum tra due polarità, ossia quella dell'intervento settoriale e quella dell'intervento globale, qualora cioè, rispetto a una delega settoriale, di solito nell'ambito di servizi sociali, si rilevano tentativi di passare ad approcci più organici e coordinati. Si concretizzano quindi diverse forme di intervento: dall'intervento socio-assistenziale a quello promozionale: la prima fase degli interventi si ispira a una concezione degli immigrati come soggetti

²⁴ Cfr. M. Alexander, *Local policies towards migrants as an expression of Host-Stranger Relations: A proposed typology*, "Journal of Ethnic and Migration Studies", 29, 3, 2003, pp. 411-430.

svantaggiati da assistere, le tendenze più recenti vanno invece nella direzione della emancipazione degli immigrati, visti come risorsa per lo sviluppo locale e come attori in grado di partecipare attivamente alle iniziative che li riguardano. Una dimensione rilevante da tenere in considerazione è quella che distingue tra informalità/spontaneismo e strutturazione dell'intervento. In diverse realtà locali infatti, gli interventi per gli immigrati sono scarsamente istituzionalizzati, in base alla preferenza per approcci "leggeri", e poco visibili, in altre, al contrario, sono maggiormente formalizzati, con strutture ad hoc; la scarsa formalizzazione si rivela peraltro funzionale a includere di fatto in alcune misure anche immigrati sprovvisti di permesso di soggiorno, grazie soprattutto alla collaborazione, con il Terzo settore. Un altro profilo di distinzione in tema di interventi riguarda le iniziative frammentate ed i processi di attivazione di una rete stabile. Il quadro prevalente rivela scarso coordinamento e carente collaborazione tra le diverse istituzioni; quando esiste una rete, spesso si tratta del risultato dell'interazione di una pluralità di attori, in particolare della società civile, più che una scelta compiuta dai soggetti istituzionali. Non a caso infatti negli anni, in diversi paesi e contesti locali, sono emerse forme di delega e concorrenzialità nei rapporti delle istituzioni dell'apparato burocratico con volontariato e privato sociale: un dato acquisito è in tutte le realtà locali il massiccio apporto del Terzo settore (associazioni di volontariato, cooperative sociali, istituzioni religiose ecc.) (Ambrosini, 2005, 220-223).

L'approccio di politiche nello studio dei processi di integrazione degli immigrati mette in luce come "il fattore chiave per determinare la riuscita dell'integrazione non sta nelle differenze di cultura che intercorrono tra il paese di origine e quello di destinazione, ma piuttosto nelle politiche pubbliche in fatto di insediamento e di cittadinanza" (Kymlicka, 2000, 204). Le politiche pubbliche, intese come corsi di azione che attori, sociali e istituzionali, al fine di affrontare un problema o una questione di specifico interesse, mettono in campo una serie di risorse (organizzative, normative, di conoscenza) e le "combinano" variamente fino a configurare processi di interazione complessi ed articolati, veri e propri "esperimenti socio-istituzionali". Tali esperimenti diventano, per l'analista di politiche pubbliche, un serbatoio ricchissimo di informazioni sulle caratteristiche delle collettività in cui essi hanno luogo; rivelano infatti criticità e potenzialità, modi di costruire e definire i problemi, ovvero i "fatti sociali rilevanti", accanto alle capacità di intervento degli attori istituzionali e sociali.

Su queste basi, si può affermare che le politiche pubbliche, in relazione alla loro progettazione e implementazione, sono riconducibili ad una pluralità di dimensioni. In primo luogo occorre considerare la dimensione cognitiva, ovvero i diversi modi in cui un dato problema può essere inizialmente posto, definito, costruito. Le "modalità di rappresentazione e di definizione di un problema" da parte degli attori coinvolti nel processo di politica pubblica (a cominciare dai decisori

pubblici) finiscono infatti con il condizionare approcci, risorse, finalità, coinvolte nell'azione concreta. Così, nel caso specifico, la costruzione dell'immagine dell'immigrato, ovvero il *frame* cognitivo in cui viene incorniciata la *issue* immigrazione, determinano la "narrazione condivisa" tra gli attori di policy, influenzando in modo rilevante sulle scelte successive. Diversi quindi sono gli esiti del policy-making se il *frame* prevalente è quello dell'immigrato inteso come risorsa oppure come problema, ovvero, ancora, come soggetto svantaggiato e marginale o come soggetto deviante. La seconda dimensione rilevante è quella "organizzativa". In questo caso entrano in campo "le strutture, le agenzie, le procedure, l'uso della conoscenza e delle informazioni, la comunicazione, la capacità d'intervento, le linee d'azione prevalenti, i processi di apprendimento" (Campomori, 2008, 55). Nei diversi contesti infatti può accadere che si configuri uno "stile" di produzione delle politiche pubbliche, in cui le diverse organizzazioni dimostrano maggiori o minori capacità di apprendimento o di adattamento a nuove domande sociali. Così ad esempio nel caso dell'immigrazione, conta la capacità degli attori istituzionali di acquisire nuovi saperi, di adeguare le proprie strutture alle domande di integrazione (ad esempio gli sportelli informativi), di costruire reti interorganizzative tra attori istituzionali a diversi livelli di governo, di aprire/chiudere maggiori/minori spazi agli attori del terzo settore nell'ambito della società civile. Infine la dimensione della governance si riferisce al diverso modo di configurare "il confine tra intervento pubblico e intervento privato, le relazioni tra l'istituzione politica locale ed il privato sociale (quanto Stato e quanta società civile)" (Campomori 2008, 55), ovvero anche tra livelli di governo, e tra attori dei policy networks coinvolti nelle arene di policy-making. Nel caso specifico, ed in relazione ai diversi contesti di policy, occorre chiedersi quanto Stato e quanta società siano nelle politiche locali di integrazione degli immigrati. Nell'ambito dell'approccio del policy-making locale, è possibile assumere una specifica dimensione di analisi che riguarda cioè "gli stili amministrativi locali", intesi come espressione delle sub-culture politiche territoriali. Più specificamente, questa dimensione di analisi è rilevante soprattutto nel caso italiano, caratterizzato dalla presenza di una pluralità di sub-culture territoriali²⁵. Le differenze tra le diverse parti

²⁵ L'esistenza di tre principali sub-culture nel Nord del paese (sub-culture intese come un peculiare milieu di regole, istituzioni, interazioni, in campo culturale ed etico, economico, sociale, politico) conferisce una specifica fisionomia al centro, al Nord ovest ed al Nord est. L'area del centro-nord è caratterizzata dalla subcultura rossa, sviluppatasi soprattutto nel secondo dopo-guerra intorno al partito comunista ma le cui radici possono essere riscoperte nella prima fase della costruzione dello Stato italiano, a metà Ottocento. L'area del Nord del paese è quella della sub-cultura bianca, cattolica e democratico-cristiana, caratterizzata dalle stesse origini storiche, e protagonista in questa fase di un radicale processo di mutamento, essendosi convertita dal "bianco" della democrazia cristiana al "verde" della Lega Nord (specie nel Nord est), con tutte le implicazioni che questo ha comportato non solo per la politica nazionale ma anche per il discorso pubblico sul tema della cittadinanza e delle politiche per gli immigrati): Il Mezzogiorno si configura come un'area complessa e

del paese sono numerose e finanche profonde, e riguardano il “rendimento delle istituzioni”, la disparità nelle prestazioni delle amministrazioni e nei servizi pubblici, e finiscono con il determinare una cittadinanza differenziata territorialmente. Il gap risulta evidente soprattutto tra il Nord ed il Sud del paese. Questa condizione si riflette inevitabilmente nelle politiche locali per gli immigrati. Tali diversità possono emergere in tutta la loro salienza, attraverso la realizzazione di diversi casi-studio. La ricerca empirica ha infatti fatto emergere diverse “costellazioni di politiche”; in particolare, se è vero che i comuni del centro-nord sono di solito più attivi di quelli del sud, in quanto offrono servizi che non si limitano all’aspetto puramente assistenziale [...], d’altro canto, anche in quest’area del paese, le associazioni di immigrati appaiono ancora poco coinvolte nella gestione di questi interventi così come dei processi sociali più in generale²⁶” (Caponio, 2006, 275).

6.1 Auto-organizzazione e partecipazione degli immigrati: osservazioni su una ricerca empirica

La struttura del testo della Mantovan su cui concentriamo ora l’analisi, dà conto in primo luogo della ricerca condotta in tre città del Nord (Venezia, Vicenza e Treviso). L’organizzazione della ricerca stessa ha preso le mosse dalla definizione di una griglia di carattere teorico, in modo da individuare le dimensioni di analisi euristicamente più utili per dar conto della complessità dei problemi riscontrati sul terreno empirico. A questo fine, l’autrice ha dato spazio anche ad una rassegna della letteratura teorico-empirica prodotta sul tema dell’associazionismo e la partecipazione politica degli immigrati, nel nostro paese, nonché in prospettiva comparata. A sostegno del lavoro di ricerca, la Mantovan ripercorre le principali tappe della storia recente della immigrazione nel nostro paese, storia che costituisce la trama stessa attraverso cui si snoda poi l’indagine empirica. In questo senso infatti, chiunque intenda occuparsi del tema della partecipazione politica degli immigrati nel nostro paese, non può non tener conto dell’ambiente politico nel quale tale domanda di partecipazione si struttura. In altre parole, esiste una complessa e frammentata eredità di policy che dà forma alla “struttura delle opportunità politiche” per il configurarsi di nuove domande di cittadinanza, civile, sociale, politica. Di questa daremo conto tra breve. Ci sono infatti alcuni importanti aspetti che vanno affrontati preliminarmente e che scaturiscono dal modo in cui l’autrice ha organizzato la griglia di analisi. Le dimensioni del modello di

disomogenea, caratterizzata da molteplici profili di differenziazione socio-economica (Almagisti, 2008).

²⁶ A tal riguardo, Roberto Cartocci (2007) ha disegnato una possibile mappa della diffusione delle diverse dotazioni di “capitale sociale” nelle diverse regioni italiane, mostrando come, quanto a propensione alla partecipazione associativa, misurata attraverso alcuni indicatori, si è consolidata una significativa differenza tra il Nord e il Sud del paese.

analisi utilizzato dalla Mantovan, configurano una sorta di quadrilatero, un complesso campo di forze le quali agiscono (in quanto variabili indipendenti) sull'auto-organizzazione e la partecipazione degli immigrati (la variabile dipendente). Una prima coppia di dimensioni riguarda la classica distinzione tra il livello di analisi macro e livello di analisi micro. In ordine alla dimensione macro si fa riferimento alla sfera nazionale e sopranazionale, e a tutti i fattori che vi si determinano (il colore delle diverse maggioranze politiche, la legislazione in materia di immigrazione, prodotta da istituzioni nazionali e/o sopranazionali). In questo contesto emergono i fattori che si riferiscono alle norme internazionali ed europee in materia di cittadinanza e diritti, alla legislazione sulla cittadinanza, quindi gli aspetti legati alle politiche migratorie, all'inserimento socio-economico degli immigrati, alla loro rappresentazione nel discorso pubblico politico e mediatico, le scelte operate per individuare percorsi di partecipazione (dalla promozione e creazione di organismi consultivi, alla promozione dell'associazionismo).

Per quanto riguarda il livello di analisi micro, la Mantovan si riferisce in particolare alla dimensione locale delle politiche. È in questo contesto infatti che trova spazio il concetto di "campo dell'immigrazione locale", un concetto che l'autrice sviluppa ed articola a partire dalla sociologia di Bourdieu²⁷. Il sociologo francese utilizza il concetto di campo al fine di esemplificare, teoricamente e su un piano empirico, l'insieme delle relazioni sociali che strutturano le diverse sfere della vita associata (da quella culturale a quella socio-economica a quella politica), determinando in ciascuna di esse la "posizione" di individui e gruppi. Secondo Bourdieu infatti, ciascun ambito della vita associata, viene strutturato attraverso "pratiche" di interazione di carattere conflittuale, nelle quali vengono "agite" le dotazioni (individuali) di "capitale sociale" (accumulate in forza delle interazioni che si articolano lungo le reti di relazioni), mentre si definiscono le diverse "posizioni" assunte in tali network; tali pratiche si producono (e riproducono a loro volta) attraverso processi intersoggettivi di costruzione di senso.

In questo quadro, il *campo dell'immigrazione locale* va inteso come un campo d'azione *trasversale*, che comprende soggetti appartenenti a diversi campi (*fields*), ossia tutti quei soggetti che, sia pure sulla base di ruoli, identità, interessi diversi, si occupano di immigrazione nei diversi contesti, e che hanno quindi le risorse per esercitare influenza su ciò che accade in tali ambiti. In particolare Bourdieu opera una sotto-distinzione tra "sottocampi" e "macrocampi", mentre definisce il "campo" come qualcosa di molto fluido, non definibile a priori ma solo empiricamente; in questo senso si può affermare dunque che il "campo" consiste in una porzione specifica del complesso delle relazioni umane, nella quale vigono regole che danno forma alle relazioni conflittuali, mentre si determina una sorta di

²⁷ In particolare ci si riferisce all'opera: P. Bourdieu, *Raisons Pratique*, Seuil, Paris, 1994.

“effetto campo” su coloro che fanno parte di tali reti di relazioni²⁸. In termini non troppo diversi il sociologo Arnaldo Bagnasco parla di “campi attrezzati di interazione cooperativa”, riferendosi all’interazione tra la pluralità delle reti di relazioni che costituiscono una data collettività, e le cornici di senso cognitive, i costrutti culturali, le regole, le istituzioni che operano e danno forma a tale collettività.

In tale contesto di riferimento, emerge un ulteriore tassello, costituito dalla dimensione del capitale sociale (considerato come parte integrante del quadro teorico-analitico definito dalla teoria delle reti sociali) (cfr. Bagnasco *et al* 2001; Bagnasco 2003). Il concetto di capitale sociale può essere operazionalizzato prendendone in esame tre diverse dimensioni: strutturale, normativa e cognitiva. Il capitale sociale strutturale si riferisce al complesso dei legami che strutturano le reti di relazioni in una data comunità; la dimensione normativa va riferita invece ai principi normativi diffusi e condivisi che favoriscono la cooperazione sociale (nel breve e nel lungo periodo), infine, il complesso dei valori, delle credenze, le “culture locali” condivise, costituiscono l’elemento cognitivo del capitale sociale. Questa distinzione delle diverse forme di socialità in cui il capitale sociale prende forma, può essere utile per una analisi in profondità delle risorse relazionali presenti in un dato “campo di interazione attrezzato”, finalizzate o finalizzabili alla cooperazione ed ai processi di “integrazione” e di diffusione della “fiducia”. Può essere qui utile ricordare come, proprio attraverso le relazioni (di parentela, di amicizia, di condivisione di origini o di cultura), i migranti possano utilizzare (ovvero possano essere influenzati) una serie di risorse di socialità (capitale sociale) nella costruzione dei loro progetti migratori. Si tratta cioè di risorse cognitive (i contatti, le opportunità disponibili per i progetti migratori), e di risorse normative, che riguardano “la possibilità di emulare i modelli di comportamento adeguati alle varie situazioni ‘nuove’ che il migrante si trova ad affrontare” (Zanfrini 2004, 88).

Per quanto riguarda le altre dimensioni analitiche prese in considerazione dalla Mantovan, in particolare occorre considerare, accanto alle “variabili individuali” (quindi gli “attributi” (quali il genere, lo status giuridico, la situazione lavorativa e abitativa, il tenore della famiglia di

²⁸ Il riferimento alla sociologia di Bourdieu rimanda agli sviluppi della sociologia dei movimenti collettivi, in particolare a partire dagli anni Settanta del secolo scorso. Lo studio dell’azione collettiva ha infatti messo in evidenza la centralità dei movimenti nell’ambito delle società post-industriali e postmoderne. Accanto alla *Resource Mobilization Theory* statunitense, che riconosce ai movimenti la natura di attori “razionali” che fanno dell’azione di protesta un aspetto “fisiologico” delle dinamiche partecipative e democratiche, si sviluppa il filone europeo, con Habermas, Touraine, Melucci. In particolare quest’ultimo si sofferma sul tema dei processi di costruzione dei movimenti come “identità collettive”, sulla base di un approccio relazionale; per comprendere tali processi occorre “ricostruire il sistema di relazioni” che costituisce tali movimenti, a partire dal modo in cui tali attori strutturano il proprio “campo d’azione”. Su tali temi, cfr. Melucci A., *L’invenzione del presente. Movimenti sociali nelle società complesse*, Il Mulino, Bologna, 1991; Nash (2001).

origine, il livello di istruzione, le precedenti esperienze in politica – nelle associazioni e nei sindacati – la situazione familiare, l’anzianità di immigrazione, i progetti per il futuro), anche la dimensione costituita dalla “sfera infra-politica e culturale”. In questo caso il riferimento teorico è alla “sociologia della mobilitazione etnica”, così come proposta dal sociologo marocchino Bousetta²⁹. Questi ha il merito di aver enucleato la distinzione delle diverse strategie che strutturano l’azione politica collettiva degli immigrati; si tratta appunto delle strategie infra-politiche e politico-organizzative. “Le prime sono forme di mobilitazione ‘invisibili’ perché rivolte all’interno del proprio gruppo, mirate ad accrescere il controllo e il potere su di esso; le seconde sono rivolte verso l’esterno, mirate ad influenzare l’agenda politica” (Mantovan, 2007, 137). Il sociologo marocchino individua quindi tre diverse sfere dell’attività politica, che a loro volta compongono le “politiche etniche”. Si tratta della sfera della politica pubblica statale (all’interno della quale si muovono i diversi attori appartenenti allo Stato), della sfera politico-organizzativa (il luogo dell’azione politica in cui si mobilitano e si confrontano i gruppi organizzati), quindi della sfera infra-politica (in cui hanno luogo le dinamiche interne al gruppo). In particolare, “la sfera infra-politica consente di scoprire una miriade di reti e di identità in competizione, dietro i processi di costruzione dell’identità che sono indotti dalle istituzioni all’interno della sfera politico-organizzativa” (Mantovan, 2007, 138).

La Mantovan fa proprio anche il contributo di Barth³⁰, al fine di catturare tutte le potenzialità analitiche della distinzione tra livelli e “sfere” di analisi diverse. In particolare, nell’analisi a più dimensioni dei processi di mobilitazione e di riconoscimento, è utile distinguere il livello micro dove si svolge la competizione degli attori sociali per l’accesso alla sfera pubblica e la formazione dell’identità nella vita quotidiana, dal livello meso, attraverso cui è possibile osservare le dinamiche di accesso alla sfera pubblica organizzata (attraverso la competizione tra gli attori sociali), dal livello macro in cui si disegna la struttura delle opportunità politiche, ossia le strutture politiche (istituzioni, norme, politiche pubbliche) che interagiscono con gli attori emersi dalla competizione avvenuta a livello intermedio). A completamento del quadro analitico, viene presa in considerazione la dimensione della transnazionalità, una dimensione che si riconnette direttamente alla sfera infra-organizzativa. Infatti le caratteristiche relazionali dei gruppi di immigrati e il loro background culturale sono strettamente collegate alla dimensione translocale, al permanere di legami con la madrepatria. Le comunità transnazionali, sostenute anche dalle tecnologie della comunicazione, mediano infatti tra il contesto di arrivo e le società di provenienza, consentendo sia processi di conservazione di identità

²⁹ Cfr. Bousetta H., *Institutional Theories of immigrant ethnic mobilisation: relevance and limitations*, “Journal of Ethnic and Migration Studies”, vol. 26, n. 2, 2000, pp. 229-245..

³⁰ Cfr. Barth F., *Enduring and emerging issues in the analysis of ethnicity: beyond ethnic groups and boundaries*, “in Vermeulen H., Govers C. (eds), *The anthropology of ethnicity: beyond “ethnic groups and boundaries”*, Het, Spinhuis, Amsterdam, 1994, pp. 11-31.

culturali, sia la loro trasformazione, costituendo un ponte di collegamento tra società di accoglienza e paesi di origine, con un flusso di comunicazione bi-direzionale (Ambrosini, 2005).

Questa complessa griglia analitica permette agli studiosi di far penetrare lo sguardo in profondità nel campo dell'immigrazione locale. Se infatti ci si limitasse alla dimensione politico-istituzionale (il livello macro, pure esteso alla sfera della politica locale), si determinerebbe il rischio di trascurare le dinamiche attraverso cui si strutturano i processi di formazione della identità di individui e gruppi, quindi le loro stesse capacità di mobilitazione (a partire dalla sfera socio-culturale delle comunità immigrate), nonché la loro “capacitazione” nell’ottenere accesso alla sfera pubblica-politica. In questi termini, si costruisce una griglia di analisi a “maglie strette”, se la metafora ci è consentita, dalla trama molto più fitta, dalla quale lasciar filtrare in “filigrana”, le dinamiche relazionali legate alla auto-organizzazione e partecipazione degli immigrati. Per questa via, anche l’approccio di politica pubblica restituisce un’immagine più complessa dei processi decisionali in materie di politiche per gli immigrati, dal momento che viene preso in considerazione l’insieme delle relazioni tra fattori macro (le politiche nazionali e sopranazionali), meso (le reti etniche, le associazioni) e micro (caratteristiche e socializzazione individuale, dotazione cognitiva e culturale degli attori individuali).

6.2 Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia: tre casi studio

Seguendo lo schema di analisi proposto, e riprendendo alcune delle osservazioni fatte in merito alla relazione tra associazionismo e crescita della capacità partecipativa degli immigrati, per capire quale possa essere, nei diversi contesti, l’impatto della organizzazione associativa immigrata (anche in relazione all’associazionismo autoctono), occorre partire dalla definizione della “struttura delle opportunità politiche”. Nell’ambito di tale struttura di opportunità rientrano tanto la normativa esistente in tema di cittadinanza e di partecipazione politica, quanto le leggi in materia di immigrazione, e le disposizioni contenute nei documenti giuridici europei e internazionali. A completare il quadro analitico, interviene la dimensione data dal campo dell’immigrazione locale, costituito dalle configurazioni di attori politici locali (la dimensione della *politics*), e dai *policy networks*, ossia dagli attori coinvolti nel processo di produzione delle politiche pubbliche in tema di immigrazione. In tale cornice si collocano una pluralità di fattori: le reti di immigrati, le associazioni, gli attori istituzionali e partitici, i processi di interazione tra i diversi attori; il complesso di tali elementi caratterizza gli output di policy, e, più in generale, la governance locale in materia di immigrazione. In questo stesso contesto gioca un ruolo fondamentale la sfera infra-politica, quella cioè che si colloca a monte dei processi di mobilitazione dei gruppi di immigrati, e dalla quale provengono

i *frames* cognitivo-culturali che definiscono lo spazio delle interazioni possibili per gli immigrati che vogliono rendersi protagonisti del processo di partecipazione politica. All'interno della sfera infra-politica operano meccanismi di selezione da cui emergono gli attori "visibili", coloro le cui condizioni socio-economiche e di accesso al mercato del lavoro, di competenza culturale e politica, garantiscono la facoltà di prendere parte ai processi di mobilitazione.

Per ciò che riguarda la dimensione macro, in relazione ai provvedimenti normativi in tema di immigrazione³¹, sono distinguibili fondamentalmente tre stagioni. La prima si apre a metà degli anni '80, in coincidenza con la trasformazione del nostro paese da meta di emigrazione in meta di flussi migratori. La prima legge che interviene, sia pure lacunosamente, a disciplinare il fenomeno, è la legge 943 del 1986, le cui norme riconoscevano prevalentemente agli immigrati il carattere di lavoratori temporanei, lasciando in ombra tutti i complessi aspetti legati alla integrazione di tali soggetti nella nostra società. Il secondo provvedimento normativo assunto in materia è la legge 90 del 1990, meglio nota come legge Martelli; in questo caso veniva introdotta una programmazione annuale dei flussi migratori, accanto alle norme finalizzate a regolamentare diritti, doveri e condizioni di soggiorno degli immigrati, nonché la riunificazione familiare e l'integrazione sociale. Alla fine dello stesso decennio, in coincidenza con la seconda fase del consolidarsi e della crescita del fenomeno migratorio, ed in risposta all'aumento ed alla progressiva stabilizzazione degli immigrati nel nostro paese, viene varata la legge 40 del 1998. La legge Turco-Napolitano, introduceva meccanismi consultivi della popolazione immigrata in materia di politiche pubbliche, regolava l'ingresso degli immigrati nel nostro paese, introducendo il meccanismo dello sponsor (una persona regolarmente soggiornante che poteva far venire un immigrato prestando alcune garanzie); si trattava cioè di una figura in grado di svolgere la funzione di canale di "regolarizzazione permanente". Tuttavia, all'inizio del decennio successivo, si apriva una terza fase, contrassegnata dal prevalere nel discorso pubblico di un atteggiamento di rifiuto rispetto al

³¹ Secondo la stima del Dossier statistico Caritas del 2007, i soggiornanti nel nostro paese sono 3.690.052, con un incremento del 21,6% rispetto all'anno precedente; secondo lo stesso rapporto, aggiornato al 2008, la cifra oscilla tra i 3.800.000 ed i 4.000.000. Le caratteristiche strutturali specifiche del fenomeno migratorio nel nostro paese sono le seguenti: policentrismo migratorio (ossia pluralità dei pesi di origine e delle tradizioni culturali e religiose) con una miriade di provenienze con prevalenza degli europei (gli immigrati dall'Est Europa sono aumentati di 14 punti percentuali); avanzamento del processo di strutturalizzazione del fenomeno, a partire dal dato numerico (in Italia, ed in Spagna, nel periodo 2000-2006 la popolazione immigrata è raddoppiata) fino a considerare l'importanza dell'impatto socio-economico e culturale; l'incidenza delle donne (divenuta ormai paritaria rispetto a quella maschile) e delle seconde generazioni; la maggiore forza di attrazione del centro-Nord ma con una presenza crescente anche nel Meridione; il persistente fabbisogno di manodopera aggiuntiva; la tendenza alla lunga permanenza ed il carattere sempre più familiare dell'insediamento; il peso crescente delle seconde generazioni; l'inserimento lavorativo prevalente nei servizi, seguito dall'industria e dalla imprenditoria (un fenomeno questo in crescita).

fenomeno migratorio, associato sempre più spesso al tema della sicurezza dei nazionali e inteso perciò come “minaccia”. La legge Bossi-Fini, la 189 del 2002, si fa interprete di tale nuovo clima politico-culturale. Essa dispone l’allungamento del periodo necessario per l’ottenimento della carta di soggiorno (slittato da 5 a 6 anni), la riduzione della durata dei permessi di soggiorno, la riduzione del periodo di tolleranza delle situazioni di disoccupazione ai fini della conservazione di un valido titolo di soggiorno, l’eliminazione della figura dello sponsor, la riduzione delle possibilità di ricongiungimento familiare.

Accanto alla normativa in materia di immigrazione, per poter definire le diverse componenti della struttura delle opportunità politiche, occorre considerare anche le principali caratteristiche che connotano l’accesso all’istituto della cittadinanza nel nostro paese. Con un’efficace espressione, Giovanna Zincone (2006) definisce il contenuto normativo – e “ideologico” – delle norme sulla cittadinanza nei termini di una sorta di “familismo legale”. Con questa espressione la politologa intende riferirsi al fatto che la legge 91 del 1992 sulla cittadinanza ha “rinforzato la predilezione per gli stranieri di origine italiana, stabilendo in modo esplicito un criterio di preferenza co-etnica, di preferenza cioè per chi appartiene al ceppo nazionale per merito di qualche lontano antenato. Lo ha fatto sia facilitando con uno speciale programma la riacquisizione della cittadinanza per gli stranieri di origine italiana residenti all’estero, sia riducendo drasticamente i tempi di attesa per la naturalizzazione di quanti tornano a risiedere in Italia. [...]. Gli anni di residenza richiesti per fare domanda di naturalizzazione, che prima erano cinque per tutti, sono ora ridotti a tre per gli stranieri con un antenato italiano, a quattro per gli stranieri provenienti da paesi dell’Unione europea, a cinque per i titolari di diritto di asilo, mentre sono aumentati a dieci per i non comunitari” (Zincone, 2006, p. 4). Già da questi brevi cenni emerge chiaramente quale possa essere l’impatto di tale normativa, che, mentre permette a “italiani latenti”, a discendenti di vecchi emigrati che vivono e lavorano altrove di avere un accesso privilegiato alla cittadinanza, rende più lungo e più difficile l’acquisto dello stesso diritto, anche per naturalizzazione (dal momento che il periodo di residenza richiesto per poter presentare istanza di naturalizzazione raddoppia, passando da cinque a dieci anni), a quei soggetti che vivono, lavorano, partecipano alla vita economica del paese.

A questo quadro, se si vuole paradossale, si aggiungono i limiti propri di quella parte della legislazione destinata a individuare percorsi di integrazione sociale e politica degli immigrati nel nostro paese, le cui vicende sono strettamente intrecciate alla dimensione dell’auto-organizzazione e partecipazione dei migranti. A intraprendere la strada della istituzione delle consulte con l’obiettivo di aprire uno spazio di ascolto e di confronto sulle problematiche legate alla immigrazione ed alla possibile definizione di percorsi di integrazione, è già la legge 943 del 1986, con la quale si dà vita ad una *Consulta nazionale per i problemi dei lavoratori extra-comunitari e delle loro famiglie*. Il ritardo nel suo avvio effettivo, e la

limitata rappresentatività delle componenti immigrate dell'organismo, ne rendono sostanzialmente fallimentare l'esperienza. La stessa legge introduceva le *Consulte regionali* (realizzate tuttavia solo alla metà degli anni '90) nelle quali viene assicurata la presenza di una componente immigrata, sia pure con un ruolo limitato di formulazione di proposte e pareri, non disponendo di poteri decisionali; inoltre, anche in questo caso, la rappresentanza degli immigrati è riservata ad un associazionismo immigrato "formale", sostanzialmente "cooptato" dagli organismi associativi e istituzionali nazionali. La Consulta nazionale per i problemi degli immigrati e delle loro famiglie, insieme all'Organismo nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione (Onc), hanno entrambe cessato di esistere con l'entrata in vigore della legge Bossi-Fini del 2002. Solo in parte diversa l'esperienza dei Consigli territoriali per l'immigrazione; anche in questo caso si ripete lo schema della compresenza strutturata nello stesso organismo di soggetti istituzionali (il prefetto, la questura), della società civile ed economica, del mondo associativo, ovvero delle "associazioni più rappresentative" del mondo immigrato. Altri strumenti di partecipazione istituzionalizzata vengono individuati nelle *Consulte* istituite presso comuni e province, ovvero con l'introduzione delle figure dei *consiglieri aggiunti*. Questi vengono eletti dalla popolazione straniera residente, partecipano di diritto, senza tuttavia poter votare, a tutte le riunioni del consiglio comunale e delle commissioni consiliari; attualmente sono più di 40 i comuni che hanno istituito i consiglieri aggiunti, mostrandosi più attivi da questo punto di vista rispetto alle province.

Nel complesso, la vicenda delle politiche pubbliche di "capacitazione" (*empowerment*) a favore della partecipazione degli immigrati, rivela molti limiti. La mancata introduzione del diritto di voto al livello dei governi locali, si configura come una grave limitazione, cui si aggiunge il prevalere, nel discorso pubblico e nell'agenda politica, di posizioni di chiusura etno-nazionalista e xenofoba in materia. Il rifiuto di garantire i diritti politici, colloca il nostro paese al di fuori del gruppo di paesi europei che hanno invece accordato agli immigrati tale diritto. Accanto al caso apri-pista costituito dall'Olanda, altri paesi, quali ad esempio la Danimarca, la Svezia, la Finlandia, in Irlanda, nel Regno Unito (con delle differenze rilevanti tra loro, visto che in quest'ultimo caso la partecipazione al voto è assicurata anche a livello nazionale), concedono il diritto di voto a livello locale, regionale, in alcuni casi nazionale³². Dopo il tentativo operato in questa direzione dalla legge Turco-Napolitano (l'art. 38

³² Il panorama in materia è quantomai eterogeneo. I paesi nei quali esiste il diritto di voto amministrativo per gli stranieri sono i seguenti: Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Slovenia, Svezia, Belgio, Estonia, Lussemburgo, Slovacchia, Ungheria (senza eleggibilità), Repubblica Ceca, Portogallo, Ungheria (con condizioni di reciprocità), Gran Bretagna (per tutte le elezioni e per i cittadini del Commonwealth); i paesi che non concedono tale diritto sono: Germania, Austria, Cipro, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Polonia, Romania (Attanasio, Pinto, 2008).

del testo di legge), la *issue* del diritto di voto è stata derubricata³³ dall'ordine delle priorità nell'ambito delle politiche per gli immigrati, divenendo anzi uno dei principali discrimini per la distinzione tra i due schieramenti politici di centro-destra e di centro-sinistra.

In questo quadro, mentre la *Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale*, adottata dal Consiglio d'Europa il 5 febbraio del 1992, chiedeva agli Stati (solo sette Stati europei l'hanno ratificata, tra i quali vi è tuttavia l'Italia) di garantire il diritto di voto agli immigrati a livello locale, anche di fronte alle pronunce favorevoli della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato (a questo riguardo si veda in particolare il parere 9771/04 del 2005), tale diritto è stato di fatto negato. Quanto al Consiglio di Stato, mentre riconosceva agli Statuti comunali la facoltà di provvedere in materia, stabiliva poi che, seppure non fosse richiesta una legge di riforma costituzionale, la possibilità di inserire tale diritto nel nostro ordinamento, doveva quantomeno richiedere una legge ordinaria, al fine di “tutelare il principio dell'uniformità giuridica sul territorio nazionale” (Mantovan, 2007, 61).

Ancora, nella cornice del livello macro-analitico, lo studio della struttura delle opportunità politiche richiede di tenere in considerazione più da vicino la dimensione dell'associazionismo, in particolar modo nel suo rapporto con la policy dell'integrazione e la sfera dell'auto-organizzazione degli immigrati. Dopo un'attenta ricognizione degli studi condotti in materia di associazionismo, autoctono, etnico, interetnico, misto, nella dimensione nazionale, locale o comparata, e dopo aver preso in considerazione le diverse “stagioni politiche” della vicenda dell'associazionismo italiano e immigrato nel nostro paese (focalizzando l'attenzione sulla loro interrelazione) la Mantovan giunge a formulare una “diagnosi”. Afferma infatti che: “l'associazionismo sorto nel periodo d'oro a cavallo del 1990 [...], conteneva già gli elementi della sua degenerazione”, mentre è all'origine di quello attuale, in cui “alla presenza tra gli stranieri di reticoli informali a base etnico-nazionale, molto vitali e ben funzionanti perché espressione spontanea dell'auto-organizzazione immigrata, si contrappone un associazionismo formale poco rappresentativo, fragile e soggetto ad un elevato turnover” (Mantovan, 2007, 83). Situazione questa che, nel lungo periodo, ha determinato un “ripiegamento” delle associazioni etniche verso rivendicazioni culturali-religiose-identitarie, piuttosto che un orientamento della mobilitazione alla sfera pubblica ed alla partecipazione. Il bilancio generale delle diverse fasi attraversate dall'associazionismo immigrato e/o pro immigrati nel nostro paese, viene tracciato dall'autrice in questi termini: “le contraddizioni presenti nella fase ‘d'oro’ dell'associazionismo e della mobilitazione degli immigrati, cresciuta lentamente a partire dagli anni '80 ed esplosa nel periodo 1986-1992, sono in parte responsabili dell'avvio di

³³ Il tentativo più recente in ordine di tempo ad essere compiuto in materia a livello della legislazione nazionale, risale al disegno di legge-delega “Amato-Ferrero” voluto dall'ultimo governo Prodi; il progetto prevedeva la possibilità per tutti gli stranieri lungosoggiornanti di votare alle amministrative (Attanasio, Pinto, 2008).

una terza fase, tuttora in corso, dell'associazionismo migrante: la fase del 'ripiegamento', in cui i grandi progetti di coordinamenti unitari e di lotte collettive per i diritti degli immigrati cedono il passo ad un associazionismo prevalentemente locale, frammentato secondo linee etniche, nazionali e/o religiose, che abbandona gli obiettivi più strettamente politici per diventare prevalentemente solidaristico, culturale, ricreativo" (Mantovan, 2007, p. 81).

La storia dell'associazionismo pro-immigrati nel nostro paese, quella dello sviluppo di associazioni di immigrati e la vicenda della politica della partecipazione istituzionalizzata, è fatta dunque oggetto di un'attenta analisi. La Mantovan infatti ripercorre alcune, fondamentali, tappe di tale complessiva vicenda, dando inoltre spazio ad un approfondimento delle dinamiche di mobilitazione e di auto-organizzazione di specifici gruppi immigrati. Il fuoco dell'analisi infatti si concentra su tre casi studio, costituiti da tre province del Nord, simili quanto a sviluppo economico, diverse per tradizioni politico-istituzionali, quali sono appunto le città di Venezia, Vicenza e Treviso. In particolare la studiosa, attraverso una serie di interviste in profondità ad attori resisi "visibili" nel mondo delle reti etniche in prima istanza, e successivamente in quello dell'associazionismo immigrato e misto, restituisce un ritratto delle caratteristiche socio-culturali di due gruppi etnici in particolare, quello senegalese e quello bangladesi. Sono questi infatti i due gruppi etnico-culturali, nel contesto del "policentrismo" migratorio italiano (che conta infatti ben 191 paesi diversi di provenienza degli immigrati), che manifestano una maggiore propensione, se così può dirsi, alla mobilitazione nella sfera politica. A fare la differenza è lo specifico background democratico e associativo del paese di provenienza, ovvero l'esistenza di una cultura solidaristica all'interno del gruppo. Mentre i gruppi provenienti dall'Est Europa e le popolazioni magrebine presentano un'analoga carenza di un background associativo e democratico, "la propensione all'associazionismo che caratterizza gli immigrati senegalesi appare [...] collegata al fatto che nel loro paese riunirsi in associazioni costituisce un autentico *modus vivendi*" (Mantovan, 2007, 253). In questo senso, "la tendenza all'associazionismo e al mutuo aiuto solidale, presente in tutta l'Africa subsahariana, pare dunque avere un'intensità particolare in Senegal, ed il motivo è da ricercarsi, almeno in parte, nell'abitudine alla mescolanza e allo scambio tra etnie [...]. Su queste basi, "uno dei motori del loro agire sembra essere la tradizione solidaristica africana in generale e senegalese in particolare, che spinge gli immigrati di questa nazionalità ad impegnarsi nel sociale anche nelle società di arrivo". In particolare, "un altro motore dell'attivismo dei senegalesi nella sfera politico-organizzativa sta in un atteggiamento costruttivo, che li porta a privilegiare il non conflitto e la concertazione [...]" (Mantovan, 2007, 262-63).

Per quanto riguarda i bangladesi, le due dimensioni di analisi, e cioè quella riferita all'auto-organizzazione infra-politica e quella politico-organizzativa, mostrano un gruppo attento soprattutto a conservare da una

parte la propria identità culturale, dall'altra a mantenere collegamenti con i networks politici transnazionali e nazionali bangladesi. Il modello di relazioni politiche e sociali del Bangladesh, caratterizzato principalmente da una forte gerarchizzazione, dalla presenza di numerosi leaders in competizione, da comportamenti personalistici e faziosi. “La comunità bangladesi in Italia, infatti, è in realtà un mosaico di gruppi distinti che ruotano attorno ad un particolare leader. I leaders sono tali in base ad una serie di caratteristiche, tra cui: l'autorevolezza derivante dal fatto che già nel proprio paese si occupava uno status elevato [...]; la ricchezza; l'anzianità d'immigrazione e la conoscenza del territorio e delle istituzioni, nonché i legami con persone e gruppi influenti nella società d'arrivo; l'anzianità d'età; la città e/o il distretto di provenienza; il titolo di studio (Mantovan, 2007, 291). Su queste basi, “i raggruppamenti politici paiono impegnati in due attività principali: l'organizzazione di celebrazioni di ricorrenze nazionali bangladesi e il mantenimento di relazioni con i leaders politici del Bangladesh, allo scopo di avere benefici personali, materiali o solo simbolici” (Mantovan, 2007, 295). La Mantovan giunge a tratteggiare tali profili delle diverse etnie in relazione alla caratterizzazione del loro background culturale, associativo, democratico, basandosi sulla storia politica di tali popoli, dalla fase pre-coloniale al colonialismo (una fase quest'ultima che contribuisce in modo assai rilevante le caratteristiche attuali dei fenomeni migratori, ovvero il rapporto dei gruppi etnici con le società ospiti). Accanto alle dimensioni macro e meso, la studiosa riserva attenzione anche alle dimensioni micro-individuali; il genere, il capitale culturale e sociale, la condizione socio-economica del singolo immigrato, incidono infatti in modo significativo nelle dinamiche di auto-organizzazione del gruppo, e, quindi, in seconda istanza, anche in quelle della mobilitazione e dell'organizzazione politica.

Per ciò che concerne il livello di analisi meso, costituiscono una dimensione di tutto rilievo le interazioni tra il mondo infra-politico e dell'associazionismo etnico immigrato, con l'ambiente dell'associazionismo autoctono. I meccanismi di cooptazione adottati da associazioni, sindacati, istituzioni nel nostro paese spiegano almeno in parte i limiti dell'esperienza partecipativo-consultiva degli immigrati. Se una prima stagione negli anni '80, in particolare dalla promulgazione della prima legge sull'immigrazione, la 943 del 1986, ha segnato l'inizio “di una *escalation* nell'auto-organizzazione e nell'associazionismo di e per immigrati in Italia” ovvero una sorta di “età dell'oro” (Mantovan, 2007, 76), successivamente, a partire dai primi anni '90 si assiste ad un radicale cambiamento di clima. Durante l'età dell'oro, mobilitazioni antirazziste (nate come presa di posizione contro le accuse volte agli immigrati provenienti dai paesi arabi a seguito dell'attentato terrorista a Fiumicino), sfociano in un'ondata di fermento dell'associazionismo, che, a sua volta, fa da sponda allo sviluppo di importanti esperienze di auto-organizzazione. La successiva legge del 1990 diede alle Regioni la possibilità di fornire un supporto economico alle associazioni di immigrati, purché iscritte all'albo regionale, determinando di

conseguenza un incremento dell'associazionismo immigrato, sia pure "formale", ovvero non necessariamente collegato alla struttura delle reti etniche (così importanti nella sfera dell'auto-organizzazione di ciascun gruppo etnico). Se, nel complesso, questa fase si caratterizza per la presenza di un forte sostegno nella società civile e nell'opinione pubblica, pure in questa stessa stagione si manifestano quelle scelte organizzative e politiche che danno forma al ruolo subordinato dell'associazionismo immigrato ed al suo limitato impatto nell'ambito della "politica della partecipazione". Avviene infatti che la struttura delle opportunità politiche che si è determinata, influenzi le caratteristiche dell'associazionismo straniero, "spingendo ad una sua strutturazione in forme [...] più congeniali al ruolo di interlocutore delle istituzioni e delle organizzazioni sociali italiane. Le istituzioni e le organizzazioni italiane, infatti, in quegli anni cominciano a porsi il problema di come individuare dei referenti all'interno del variegato mondo dell'immigrazione; al fine di "ridurne la complessità", complice la scarsa conoscenza del mondo immigrato, non trovarono niente di meglio che spingerli ad associarsi, preferibilmente in base alla nazionalità d'origine. "La creazione di consulte nelle quali la partecipazione degli immigrati si esercita attraverso la mediazione dell'associazionismo mononazionale è stata in questo senso un formidabile incentivo alla costituzione di associazioni 'per comunità'. In questo periodo si assiste dunque alla nascita di un associazionismo indotto, che risponde più alla mentalità ed alle esigenze della società di accoglienza che a quelle degli immigrati" (Mantovan, 2007, 78). Così, ad esempio, il movimento anti-razzista italiano si è proposto in via di fatto come "guida" dell'associazionismo di immigrazione, mentre la "rappresentatività" effettiva degli immigrati nelle associazioni che sono servite da base per il reclutamento dei rappresentanti di immigrati presso gli organismi consultivi, è stata fortemente limitata dalla prassi seguita da istituzioni e associazioni italiane, che spesso, hanno scelto tali rappresentanti fra coloro che riuscivano a raggiungere con più facilità, perché connotati da caratteristiche quali l'elevato livello di istruzione, la padronanza della lingua, le maggiori esperienze di interazione con gli attori istituzionali e politici del campo dell'immigrazione locale in cui sono collocati, che le portavano ad essere più attive e più conosciute.

Solo in parte diversa la vicenda legata al rapporto tra sindacati e mondo dell'immigrazione. Nei primi anni '80 infatti i sindacati si sono di fatto candidati ad un ruolo di "supplenza" rispetto alla necessità di dar forma ad una politica dell'immigrazione. In assenza di una legge infatti, i sindacati hanno fornito assistenza e supporto agli immigrati, dando prova della propria tradizione storica di solidarismo universalistico. I sindacati di diversa collocazione politica, cattolica e socialista, si sono attivati "anche per creare delle strutture ad hoc per immigrati, distinguendosi per le soluzioni adottate" (Mantovan, 2007, 90). Così, ad esempio, la Cgil ha provveduto in particolare a istituire uffici immigrati specifici nell'ambito delle Camere del Lavoro, mentre la Cisl, accanto alle federazioni di categoria che si occupano di questioni lavorative, ha dato vita ad una

specifica struttura per le tematiche connesse alla partecipazione ed alla tematizzazione dell'accoglienza e dell'integrazione degli immigrati (si tratta dell'Anolf, l'associazione nazionale oltre le frontiere, istituita nel 1991). Nell'ambito dei sindacati agli immigrati è stato riservato prevalentemente il ruolo di iscritti, ma rivestono altresì sempre più anche ruoli di rappresentanza dei lavoratori; inoltre i sindacati sono riusciti a "intercettare" una gamma di gruppi etnici più diversificata, sebbene anche in questo caso, solo alcune nazionalità risultano essere più rappresentate (si tratta di senegalesi, marocchini, tunisini, ghanesi). Anche in questo caso emergono tuttavia elementi di criticità. In primo luogo la forte diversificazione tra le possibilità offerte dalla partecipazione sindacale al Nord e nel Sud Italia, dove la presenza immigrata nei sindacati è più esigua e gli interventi messi in campo limitata; ancora, la presenza in termini quantitativi di immigrati nei sindacati non sempre si è tradotta in presenza di qualità, che avrebbe cioè potuto manifestarsi come sviluppo delle capacità di esercitare "un ruolo forte e significativo all'interno dell'organizzazione" (Mantovan, 2007, 93). Soprattutto, anche nel caso dei sindacati si è determinata la prassi della "cooptazione", prassi che incide, come si è detto, in modo negativo, sulle effettive possibilità di sviluppo autonomo dell'auto-organizzazione dei migranti. Manca poi una "specializzazione" della domanda di tutela del lavoro immigrato, che presenta caratteristiche specifiche (si tratta spesso di lavori poco pagati, pericolosi, precari, pesanti), tali da non poter essere efficacemente rappresentate e difese nella cornice unica della tutela del mondo del lavoro tout court. Da questo punto di vista, la logica "universalistica", predominante nel mondo sindacale, sembra non aver tenuto nel dovuto conto i fattori "che rendono molto più difficile ai migranti l'esercizio dei propri diritti di cittadini e di lavoratori nel nostro paese" (Mantovan, 2007, 95). Il quadro, sia pure sintetico, del mondo associativo e istituzionale che nel nostro paese si confronta con il mondo dell'immigrazione, non può certo essere completo se non riserva anche solo qualche cenno al ruolo della Caritas, l'organizzazione espressione del mondo cattolico che svolge non solo un fondamentale e originario ruolo di accoglienza ma anche di monitoraggio, sperimentazione, orientamento, cooperazione nella gestione delle politiche per gli immigrati.

Il fallimento, ovvero le criticità rivelate dalla strategia di capacitazione degli immigrati rispetto alla loro domanda di partecipazione politica, approntata attraverso meccanismi di cooptazione in organismi consultivi, sollecita una serie di riflessioni. Se è vero che associazioni, sindacati, soggetti responsabili nell'ambito delle reti di policy, hanno intrapreso percorsi di costruzione di relazioni, sia pure disegnati su linee etniche, con il mondo degli immigrati, è pur vero tuttavia che tali strategie hanno sin qui fatto registrare un impatto negativo in ordine alle possibilità di realizzazione delle dinamiche di auto-organizzazione delle "reti" di immigrati. La mancata sovrapposizione tra associazionismo formale e informale, ha infatti finito con l'indebolire le dinamiche spontanee di mobilitazione entro la sfera infra-politica dei diversi gruppi etnici, senza

sostituirvi compiute e autonome vie alternative di mobilitazione. La ricognizione dei diversi approcci di studio all'associazionismo, ha messo in luce l'opportunità di sviluppare una prospettiva di analisi "meso" in grado di dar conto delle dinamiche relazionali in atto all'interno di ciascun gruppo e delle possibilità che il "capitale sociale" che da queste scaturisce, si traduca in sostegno per percorsi di partecipazione autonoma alla sfera pubblica-politica. Se è vero, come commenta Zincone, che i "deboli [...] hanno bisogno di alleanze con una parte dei forti per vincere" (Zincone, 2000, 285), e che quindi, nell'ampliare lo spazio della cittadinanza contano "le strategie politiche adottate dalle élite", a tale "mossa dall'alto", occorre tuttavia che si accompagni, al tempo stesso, una "mossa dal basso", da parte degli stessi soggetti "deboli". In questo senso quindi, i fenomeni associativi, le dinamiche di produzione del capitale sociale nelle reti di interazione tra soggetti acquistano un particolare rilievo, configurandosi come una delle possibili "alleanze" tra deboli e forti³⁴. Al momento tuttavia lo "spazio delle interazioni possibili" (Piana, 2006) tra società ospite e comunità immigrate nel nostro paese, sembra limitare le opportunità per costituire tale "alleanza". Sotto questo profilo, la democrazia nel nostro paese sembra soffrire di un deficit di coerenza e di ambizione, rispetto ai suoi principi costitutivi e rispetto alle mete da raggiungere. Una democrazia che non aspira ad essere migliore è minacciata nella sua stessa sopravvivenza; le sfide del futuro richiamano dunque i regimi liberal-democratici a rispondere alla domanda di cittadinanza dei "nuovi esclusi" e poveri di diritti, dentro e fuori dei confini degli Stati.

7. Osservazioni conclusive

A partire dall'insieme delle questioni esaminate sin qui, è possibile, in conclusione, focalizzare ancora l'attenzione su un tema centrale: lo spazio pubblico può essere considerato come il prodotto di pratiche intersoggettive di costruzione sociale. In questo senso, si comprende come la definizione del "Pubblico" non dipenda esclusivamente dalle norme e dalle decisioni formali (che pure hanno un impatto come insieme di vincoli ed opportunità per la partecipazione allo spazio pubblico), ma si configuri piuttosto come il prodotto di complessi processi di costruzione sociale (cfr. Arendt, 2003, 2006; Regonini, 2001). Ciò, almeno, è quanto dovrebbe essere emerso chiaramente dalle argomentazioni fin qui sviluppate. Argomentazioni che è possibile esplicitare ulteriormente come segue: l'agire "in comune" dà forma allo spazio pubblico; allo stesso modo, contribuiscono a definirlo l'insieme delle norme sociali con cui si regola l'accesso a tale spazio. Queste regole di partecipazione infatti, stabiliscono chi ha diritto di accedere

³⁴ Rimane da verificare sul terreno empirico, attraverso l'analisi della "sfera infra-politica" e delle dimensioni macro e micro, quale sia la particolare struttura delle reti di relazioni tra soggetti istituzionali e sociali, assunta in ciascun specifico caso, nell'ambito del "campo dell'immigrazione locale" (Mantovan, 2007).

alla sfera pubblica, con quali opportunità di mobilitazione, con quali ambiti di influenza. I diritti di cittadinanza costituiscono il principale “titolo” di accesso alla sfera pubblica-politica; consentono infatti di esprimere la propria “voce”, di prendere la parola nel dibattito pubblico, nell’ambito delle società democratiche (cfr. Benhabib, 2006; Habermas, 1996; Pellizzoni 2005 a,b, 2007). Ciò a cui stiamo assistendo è un ulteriore processo di “pluralizzazione” dello spazio pubblico, attraverso il moltiplicarsi delle situazioni di compresenza di soggetti culturalmente, socialmente, politicamente, altri. Da questo punto di vista, la sfida consiste nella capacità di trovare nuovi percorsi di costruzione dello spazio pubblico, insieme a strumenti utili a comprendere, attraverso processi di apprendimento ed esperienze concrete “della diversità (di cui si provano i problemi)”, come poter costruire la compresenza in termini di convivenza. È infatti proprio attraverso questo processo di apprendimento che “tutti coloro i quali si trovano in una situazione di compresenza [...] si costituiscono in Pubblico”, dando vita ad un processo politico ma anche di “politiche” (Crosta, 2000, 43). Attraverso le “politiche pubbliche” (e cioè in forza dell’insieme dei processi di costruzione di azioni concrete da parte di una pluralità di soggetti, in vista della soluzione di un problema percepito come di rilevanza collettiva) si giunge, in modo diverso in ciascuno, specifico, contesto d’interazione, alla produzione dei “beni pubblici”, primo fra tutti il patrimonio di regole e di pratiche su cui regge lo spazio pubblico democratico.

Riferimenti bibliografici

- Adelantado J., Gomà R., *Le politiche sociali*, in S. Fabbrini (a cura di), *L’Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- Almagisti M., *La qualità della democrazia in Italia*, Roma, Carocci, 2008.
- Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Anastasi A. (a cura di), *Immigrazioni internazionali e democrazia partecipativa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.
- Arendt H., *Vita activa. La condizione umana*, Milano, Bompiani, 2003.
- Arendt H., *Che cos’è la politica*, Einaudi, Torino, 2006.
- Attanasio P., P. Pinto, *Il voto amministrativo in Europa*, Dossier Statistico Caritas, Pomezia, 2008.
- Bagnasco et al., *Capitale sociale. Istruzioni per l’uso*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- Bagnasco A., *Società fuori squadra*, Bologna, Il Mulino, 2003.

- Barbalet J. M., *Citizenship*, Open University Press, Milton Keynes, 1988, trad. it. *Cittadinanza*, Liviana, Padova, 1992.
- Bauman Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- Beck U., *La società cosmopolita*, Bologna, Il Mulino.
- Benhabib S., *La rivendicazione dell'identità culturale*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Benhabib S., *I diritti degli altri*, Milano, Raffaello Cortina, 2006.
- Bobbio L., *Stato, governo, società*, Milano, FrancoAngeli, 1985.
- Bobbio L., *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1995.
- Bonanate L., *2001: la politica interna del mondo*, "Teoria politica", XVII, 1, pp. 3-25.
- Brillante A., *Cittadinanza e democrazia*, in D. Zolo (a cura di), *La Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- Campomori P., *Immigrazione e cittadinanza locale*, Roma, Carocci, 2008.
- Caponio T., *Città italiane e immigrazione*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- Caponio T., A. Colombo (a cura di), *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Cartocci R., *La mappa del tesoro*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Cassese A., *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2005.
- Castells M., *La nascita della società in rete*, Milano, Egea, 2002.
- Castells M., *Il potere delle identità*, Milano, Egea, 2002.
- Ceri P., *Partecipazione sociale*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. VI, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1996, pp. 508-516.
- Collins R., *Teorie sociologiche*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Coser L. A., *I maestri del pensiero sociologico*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Costa P., *Un tentativo di ricostruzione 'archeologica'*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza*, 1994, cit.
- Costa P., *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005.
- Cotesta V., *Sociologia del mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- Cotta M., *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, "Rivista italiana di Scienza Politica", 9, 2, 1979, pp. 193-227.
- Crosta P., *Società e territorio al plurale. Lo "spazio pubblico" – quale bene pubblico – come esito eventuale dell'interazione sociale*, "Foedus", n. 1, 2000, pp. 40-53.
- Crouch C., *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- Dal Lago A., *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 1999.
- D'Angelo A., *L'immigrazione e la presenza straniera nell'Unione Europea a 27*, Dossier Statistico, Pomezia, 2007.

Delgado L., *La politica dell'immigrazione*, in S. Fabbrini (a cura di), *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, 2002, cit.

Dewey J., *Comunità e potere*, Firenze, La Nuova Italia, 1971.

Di Sciullo L., *L'immigrazione nell'Europa a 27*, Dossier Statistico Caritas, Pomezia, 2008.

Di Tora G., Nozza V., Saviola P., *Introduzione: il XVII rapporto e l'Anno europeo del dialogo interculturale*, Dossier Statistico Caritas, Pomezia, 2007.

Di Tora G., Nozza V., Saviola P., *Introduzione: il XVIII rapporto e l'Anno europeo del dialogo interculturale*, Dossier Statistico Caritas, 2008.

Donati P.P., *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

Fabbrini S. (a cura di), *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

Ferrara A. (a cura di), *Comunitarismo e Liberalismo*, Roma, Editori Riuniti, 2000.

Fauci D., *Immanuel Kant. Scritti di filosofia politica*, Roma, La Nuova Italia, 1990.

Ferrajoli L., *Cittadinanza e diritti fondamentali*, "Teoria Politica", IX, 3, 1993, pp. 63-76.

Ferrajoli L., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in Zolo D. (a cura di), *La cittadinanza*, 1994, cit., pp. 263-292.

Ferrajoli L., *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

Ferrajoli L., *Ipotesi per una democrazia cosmopolitica*, in G. M. Cazzaniga (a cura di), *Metamorfosi della sovranità tra Stato nazionale e ordinamenti giuridici mondiali*, Pisa, ETS, 1999.

Ferrera M., *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino, 2006.

Friese H., Negri A., Wagner P., *Europa politica. Ragioni di una necessità*, Roma, Manifestolibri, 2002.

Gangemi G., *Democrazia, sussidiarietà e reti sul territorio*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Mondadori, 2006.

Gelli F., *Politica e Politiche*, Milano, Giuffrè, 2002.

Gelli F., *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, FrancoAngeli, 2005.

Giddens A., *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press, 1984.

Griswold W., *Sociologia della cultura*, Bologna, Il Mulino, 1997.

Guttmann E., *La sfida del multiculturalismo all'etica politica*, "Teoria Politica", IX, 3, 1993, pp. 3-40.

Habermas J., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1988.

Habermas J., *Morale, diritto, politica*, Torino, Einaudi, 1992.

Habermas J., *Fatti e norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini, 1996.

Habermas J., *L'inclusione dell'altro*, Milano, Feltrinelli, 1998.

Habermas J., *Lotta di riconoscimento nello stato democratico di diritto*, in J. Habermas, C. Taylor, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 2002.

Hammar T., *State, Nation and Dual Citizenship*, in W. R. Brubacker (a cura di), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, New York, University Press of America, 1989.

Hannerz U., *Esplorare la città. Antropologia della vita urbana*, Bologna, Il Mulino, 1992.

Held D., *Modelli di democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1997.

Hirst P., *Rinnovare la democrazia attraverso le associazioni*, "Teoria Politica", XVII, 3, 2002, pp. 45-62.

Huysmans J., *The Politics of Insecurity*, London, Routledge, 2006.

Kosic A., Triandafyllidou A., *Active Civic Participation of immigrants in Italy*, Oldenburg, Politis, 2005.

Kymlicka W., *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Lo Schiavo L., *La sfera pubblica: origini e trasformazioni*, in L. Lo Schiavo, *Il mondo che abbiamo in comune*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

Magatti M., *Il potere istituyente della società civile*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

Mantovan C., *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2007.

Marini R., *Mass media e discussione pubblica*, Roma-Bari, 2006.

Marshall T. H., *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet, 1976.

Morlino L., *Spiegare la qualità democratica: quanto sono rilevanti le tradizioni autoritarie?*, "Rivista italiana di Scienza Politica", XXXV, 2, 2005, pp. 191-212.

Nash K., *Contemporary Political Sociology*, Oxford, Blackwell Publishers, 2000.

Parenti L., *Concezioni e pratiche deliberative nel mondo delle associazioni: considerazioni teoretiche e riferimenti empirici*, Paper presentato al XX Congresso Nazionale Sisp, Università di Bologna, 2006, pp. 1-24.

Pateman C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge U.P., 1970.

Pellizzoni L., *Cosa significa partecipare*, "Rassegna Italiana di Sociologia", XLVI, 3, 2005 a, pp. 479- 511.

Pellizzoni L., *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005 b.

Pellizzoni L., *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, "Partecipazione e conflitto", I, n. 0, 2007, pp. 93-116.

Piana D., *Costruire la democrazia. Ai confini dello spazio pubblico europeo*, Novara, Liviana, 2006.

Pichierri A., *La regolazione dei sistemi politici locali*, Bologna, Il Mulino, 2002.

Piselli F., *Reti. L'analisi di network nelle scienze sociali*, Roma, Donzelli, 1995.

- Pizzorno A., *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, “Quaderni di Sociologia”, XV, 1966.
- Pizzorno A., *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli, 1993.
- Poggi G., *La vicenda dello stato moderno. Profilo sociologico*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- Rawls J., *Liberalismo politico*, Milano, Comunità, 1993.
- Raniolo F., *La partecipazione politica*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Regonini G., *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- Ricci A., *La popolazione e lo sviluppo nel mondo d’oggi*, Dossier Statistico Caritas, Pomezia, 2007.
- Ricci A., *L’immigrazione e la presenza straniera nell’Unione Europea a 27*, Dossier Statistico Caritas, cit.
- Ricci A., *Popolazione e sviluppo nel mondo*, Dossier Statistico Caritas, Pomezia, 2008.
- Rokkan S., *Costruzione della nazione, formazione delle fratture e consolidamento della politica di massa*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- Rokkan S., *Formazione degli Stati e differenze in Europa*, in C. Tilly (a cura di), *La formazione degli Stati nell’Europa Occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- Sartori G., *Democrazia. Cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993.
- Sassen S., *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino, 2007.
- Sayad A., *La doppia assenza. Dalle illusioni dell’emigrato alle sofferenze dell’immigrato*, Milano, Raffaello Cortina, 2002.
- Sebastiani C., *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Sen A., *Lo sviluppo è libertà*, Milano, Mondadori, 2000.
- Soysal Y. N., *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, The University of Chicago Press, 1994.
- Taylor C., *La politica del riconoscimento*, in J. Habermas, C. Taylor, *Multiculturalismo. Lette per il riconoscimento*, cit., 2002.
- Viroli M., *Patriottismo e nazionalismo nella storia*, Roma, Donzelli, 2001.
- Vitale E., *Liberalismo e multiculturalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- Weber M., *Economia e Società. Sociologia politica*, Milano, Edizioni di Comunità, 1995.
- Zagrebelsky G. (a cura di), *La Carta dei diritti dell’Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- Zanfrini L., *Sociologia delle migrazioni*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- Zanfrini L., *Cittadinanze*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- Zincone G., *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Zincone G., *Primo rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Zincone G., *Familismo legale. Come (non) diventare cittadini*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

Zolo D., *La strategia della cittadinanza*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 1994.