



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2026

**La promessa incompiuta
della cittadinanza.**
Introduzione a Danilo Zolo,
La strategia della cittadinanza (1994)

di Fatima Zahra El Harch

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA PROMESSA INCOMPIUTA
DELLA CITTADINANZA.
INTRODUZIONE A DANILO ZOLO,
LA STRATEGIA DELLA CITTADINANZA (1994)

di Fatima Zahra El Harch

Dottoranda di ricerca in Sistemi giuridici comparati ed europei
Università di Trento

Rileggere *La strategia della cittadinanza*, il saggio con cui nel 1994 Danilo Zolo contribuì al volume da lui curato *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, significa confrontarsi con un testo che conserva una notevole capacità di parlare al presente. A oltre trent'anni dalla sua pubblicazione, colpisce non tanto la ricostruzione teorica della cittadinanza in sé, quanto la lucidità con cui Zolo individua alcune tensioni destinate a segnare il costituzionalismo contemporaneo: il rapporto tra diritti e appartenenza, la crisi dello Stato nazionale, la distanza tra il riconoscimento formale dei diritti e il loro effettivo godimento.

Il saggio prende le mosse da una diagnosi che oggi appare quasi profetica. Il tramonto delle grandi ideologie del Novecento aveva lasciato la teoria politica priva delle categorie per leggere le trasformazioni della democrazia contemporanea. In questo scenario la cittadinanza non è semplicemente uno status giuridico, ma una «categoria strategica», capace di offrire una nuova grammatica della democrazia. Zolo non ne propone una definizione statica: più che una nozione descrittiva, essa è una lente attraverso cui osservare il funzionamento concreto delle istituzioni democratiche e misurarne la capacità di rendere effettivi i diritti.

Il nucleo teorico del saggio risiede nel confronto con Thomas H. Marshall. Lungi dal proporre una lettura ingenuamente ottimistica della cittadinanza, Marshall ne aveva colto il conflitto con il sistema di classe, interpretandone l'evoluzione, dai diritti civili a quelli politici e sociali, come il progressivo rafforzarsi della promessa egualitaria. È proprio questa prospettiva che Zolo rimette in discussione: non nega la tensione individuata da Marshall, ma la priva di qualsiasi esito necessario. Al contrario, secondo l'autore, «nei diritti di cittadinanza è

implicita una tensione verso la disuguaglianza», poiché la «cittadinanza produce disuguaglianza e libertà esattamente come l'economia di mercato produce disuguaglianza e ricchezza».

La formula condensa un'idea complessa: la cittadinanza non è il veicolo lineare dell'emancipazione immaginato da Marshall, ma un dispositivo attraversato da tensioni che riproducono, anziché neutralizzare, le disuguaglianze sociali. Nella gerarchia implicita dei diritti di cittadinanza, Zolo osserva che le posizioni di vantaggio spettano soprattutto a chi dispone di potere contrattuale e di iniziativa economica, mentre la sola libertà negativa, intesa come mera assenza di interferenza statale, resta insufficiente a garantire un'effettiva eguaglianza. È una tensione che il diritto costituzionale italiano conosce bene: essa trova infatti un corrispettivo preciso nella distanza tra l'uguaglianza formale sancita dal primo comma dell'art. 3 Cost. e l'uguaglianza sostanziale perseguita dal secondo, che affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini.

Una conferma si trova anche in Étienne Balibar, che aveva osservato come la cittadinanza sia stata «inseparabile non solo da uno spazio costituzionale relativamente chiuso, ma anche dalle sue frontiere interne»,¹ il cui tracciato, mobile, è costantemente segnato dalla distribuzione dei ruoli sociali, dal genere e dall'appartenenza nazionale. La cittadinanza non è mai stata un concetto puramente inclusivo: è sempre stata costruita anche attraverso l'esclusione di soggetti come le donne, i lavoratori e gli immigrati.

Se la dimensione interna della cittadinanza produce disuguaglianza fra cittadini, la sua dimensione esterna produce esclusione nei confronti di chi cittadino non è. Zolo analizza questa tensione con una precisione che non ha perso nulla della sua forza. La cittadinanza «opera nell'ambito della sovranità dello Stato moderno», una forma politica nazionale, territoriale e burocratica. La teoria giusnaturalistica concepisce i diritti di cittadinanza come diritti naturali e universali, ma in realtà essi risultano «strettamente condizionati da un principio di esclusione: quello che riserva la titolarità e l'esercizio di tali diritti ai cittadini di uno specifico Stato nazionale». Lo straniero è «l'unica forma nella quale l'uomo in quanto tale acquista una rilevanza giuridica», ma si tratta di una rilevanza subordinata, mediata, fragile. È esattamen-

¹ E. BALIBAR, *Le frontiere della democrazia*, Roma, 1993, p. 57.

te questa rilevanza mediata che il diritto positivo riflette quando l'art. 10, secondo comma, Cost. affida alla legge la condizione giuridica dello straniero, sia pure in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Anche il terzo comma, che riserva il diritto d'asilo a una fonte costituzionale, non sfugge a questa logica: la garanzia resta condizionata dalla mediazione legislativa e, dunque, dalla congiuntura politica.

Zolo individua in questa struttura binaria un funzionamento duale del sistema. Da un lato opera il codice dell'uguaglianza, che presuppone una comunità di cittadini accomunati da diritti e doveri; dall'altro, il "codice politico", che mobilita le strutture sovrane dello Stato per proteggere la comunità nazionale dai pericoli esterni e interni. Questo dualismo produce un effetto di clivaggio: la cittadinanza non solo formalizza, ma anche differenzia, separando i cittadini dagli stranieri e producendo al proprio interno una stratificazione gerarchica che riflette la distribuzione del potere economico e sociale.

Questa analisi strutturale trova nel dibattito contemporaneo sui paesi di origine sicuri un caso paradigmatico. Lo Stato classifica un intero paese terzo come sicuro, con la conseguenza che i suoi cittadini, ove chiedano protezione internazionale, sono sottoposti a procedure accelerate, con minori garanzie processuali e una più ridotta possibilità di vedersi riconosciuto uno status di protezione internazionale. Il punto che qui interessa non è tecnico-procedurale, ma di principio: la nazionalità del richiedente diventa essa stessa criterio di esclusione e surclassa la valutazione della sua vicenda soggettiva. Il richiedente proveniente da un paese sicuro non è valutato come persona portatrice di una specifica storia persecutoria, ma come membro di una collettività nazionale ritenuta, in via presuntiva, priva di bisogno di protezione. È la nazionalità, non la storia individuale, a determinare il regime giuridico applicato: precisamente quella subordinazione del codice dei diritti al codice politico che Zolo descriveva.

Il saggio affronta poi la tensione generata dalla domanda di accesso alle cittadinanze considerate più desiderabili da parte di soggetti provenienti da aree del mondo segnate da profonde disuguaglianze. Zolo descrive questo fenomeno come una crescente pressione verso l'eguaglianza esercitata da chi, pur escluso dal pieno godimento dei diritti garantiti dalle democrazie occidentali, rivendica l'accesso a quello spazio di protezione e di libertà. La reazione delle cittadinanze che si percepiscono minacciate è destinata, secondo l'autore, a scrivere «nei prossimi decenni le pagine più luttuose della storia civile e politica dei

paesi occidentali». Si tratta di una sfida dirompente, capace di mettere in tensione a un tempo gli elementi della costituzione «prepolitica» della cittadinanza, i processi di formazione delle identità collettive e le stesse strutture dello Stato di diritto, alle quali viene rivolta la richiesta di un riconoscimento multietnico non soltanto dei diritti individuali dei cittadini immigrati, ma delle identità di minoranze culturalmente differenziate.

L'attualità di questa lettura si misura con un fenomeno che Zolo non poteva prevedere nella sua portata specifica, ma che la sua grana teorica illumina con precisione: la condizione delle c.d. seconde generazioni. In Italia, oltre un milione² di minori nati o cresciuti nel paese da genitori stranieri vive in una condizione di cittadinanza sospesa. Parlano italiano come lingua madre, hanno frequentato le scuole italiane, sono socialmente e culturalmente italiani, eppure restano formalmente estranei alla comunità politica fino al diciottesimo anno. Rivendicare la cittadinanza come diritto e non come concessione è esattamente la posta in gioco che Zolo sembrerebbe individuare nel rapporto tra universalismo dei diritti e delimitazione della comunità politica. Il caso italiano mostra come il meccanismo escludente operi non solo verso l'esterno, contro lo straniero che arriva, ma anche verso l'interno, contro chi della comunità già fa parte in ogni senso tranne che in quello giuridico.

Zolo individua un'altra tensione strutturale nella natura dei diritti sociali, che sono al tempo stesso la conquista più avanzata del modello di Marshall e il suo punto debole più evidente. I diritti sociali si distinguono dai diritti civili e politici per il loro carattere di «relativa indeterminatezza»: non sono azionabili in giudizio con procedure definite e stabili. Un diritto formalmente riconosciuto ma non giustiziabile è, *tout court*, un diritto inesistente. I contenuti dei diritti sociali non sono mai prestazioni proceduralmente definite, stabili e uniformi: dipendono costantemente dalla disponibilità di risorse, da decisioni discrezionali dell'amministrazione pubblica e dal gioco degli equilibri politico-sociali. Su questo terreno la diagnosi di Zolo incrocia una nozione ormai consolidata nella giurisprudenza costituzionale, quella dei diritti finanziariamente condizionati, il cui livello di soddisfazione è rimesso al bilanciamento con l'equilibrio di bilancio.

² ISTAT, *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese*, cap. 3, «Famiglie, stranieri e nuovi cittadini», Roma, 2022, p. 174, dati riferiti al 1° gennaio 2020.

Zolo riconosce che una profonda trasformazione delle strutture economiche e delle ideologie dominanti in Occidente sarebbe necessaria per rendere i diritti sociali effettivi: senza di essa, la semplice proclamazione non può correggere le ineguaglianze prodotte dal capitalismo. È una constatazione che acquista significato nuovo alla luce delle recenti riforme del welfare italiano, dal reddito di cittadinanza alla sua progressiva liquidazione: i diritti sociali restano il termine più debole della catena, quello su cui è più facile arretrare.

La conclusione del saggio concentra, con una lucidità che ancora oggi colpisce, il nucleo più propriamente politico della riflessione di Zolo. Muovendo da una diagnosi severa del presente di allora, l'autore descrive un ordine internazionale attraversato da profonde asimmetrie nella distribuzione della ricchezza e del potere, da crescenti squilibri ecologici, dall'intensificarsi dei movimenti migratori e dal riemergere di particolarismi etnici e nazionalistici. È in questo scenario che affiora la potente immagine di una possibile «società dei naufraghi»: una metafora che non allude soltanto alla vulnerabilità delle persone, ma anche alla crisi delle categorie politiche attraverso cui la modernità aveva immaginato di governare l'emancipazione. Se il progetto socialista aveva già conosciuto il proprio tramonto, anche la promessa illuministica di una progressiva universalizzazione dei diritti rischiava, secondo Zolo, di infrangersi contro le trasformazioni della società globale.

Da questa consapevolezza non discende, tuttavia, un atteggiamento rinunciatario. Al contrario, Zolo delinea i contorni di una «strategia realistica della cittadinanza», fondata su tre direttrici: una rinnovata agenda di rivendicazioni contro le nuove forme di discriminazione, la promozione dell'autonomia dei soggetti, intesa come capacità di comprendere e governare i processi che orientano le proprie decisioni, e una riorganizzazione federalistica del potere, capace di redistribuire competenze e responsabilità tra livelli territoriali diversi. Non si tratta di una proposta sistematica di riforma istituzionale, quanto piuttosto dell'indicazione di un metodo: assumere la complessità del presente senza rinunciare alla tensione emancipatrice che attraversa il costituzionalismo democratico.

È in questo contesto che si colloca il significativo confronto con la concezione repubblicana della cittadinanza elaborata da Jürgen Habermas. Zolo guarda con interesse all'idea di una cittadinanza fondata non su presupposti etnici, culturali o identitari, ma sulla partecipazione dei cittadini ai processi democratici di formazione della

volontà collettiva. Il richiamo, tuttavia, resta selettivo. Ben lontano dall'aderire al proceduralismo habermasiano, Zolo recupera soltanto l'intuizione secondo cui la cittadinanza è anzitutto una pratica politica, una forma di partecipazione, piuttosto che una condizione derivante dall'appartenenza a una comunità prepolitica. Anche qui emerge il tratto distintivo del suo realismo: la cittadinanza non viene idealizzata come spazio di integrazione compiuta, ma concepita come un equilibrio sempre instabile tra universalismo dei diritti e delimitazione della comunità politica.

A oltre trent'anni dalla sua pubblicazione, alcune coordinate storiche del saggio sono inevitabilmente mutate. L'integrazione europea, il consolidarsi di forme di tutela multilivello dei diritti e il progressivo sviluppo della giurisprudenza sovranazionale hanno modificato il quadro entro il quale si colloca la riflessione sulla cittadinanza. Sarebbe tuttavia riduttivo leggere questi sviluppi come una smentita dell'analisi di Zolo. Piuttosto, essi ne confermano l'intuizione di fondo: la cittadinanza continua a essere il luogo in cui si ridefiniscono incessantemente i confini dell'inclusione e dell'esclusione. In questo senso, anche la cittadinanza europea, lungi dall'eliminare tale tensione, l'ha ricollocata su un piano diverso, ridisegnando nuove appartenenze e nuove linee di demarcazione tra chi partecipa pienamente allo spazio dei diritti e chi vi accede solo in modo parziale o condizionato.

È forse questa la ragione per cui *La strategia della cittadinanza* continua a essere una lettura indispensabile. Non perché anticipi le trasformazioni del presente o offra soluzioni ancora immediatamente praticabili, ma perché restituisce alla cittadinanza la sua natura di categoria critica. Una categoria che obbliga il costituzionalismo a misurarsi con il carattere conflittuale della democrazia, ricordando che l'universalismo dei diritti non si realizza una volta per tutte, ma viene continuamente ridefinito nei modi concreti dell'inclusione e dell'esclusione politica.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il contributo propone una rilettura de *La strategia della cittadinanza* di Danilo Zolo, pubblicato nel 1994, mettendone in luce la persistente attualità nel dibattito contemporaneo sui diritti e sull'appartenenza politica. Al centro dell'analisi è la concezione della cittadinanza come «categoria strategica», attraversata da una tensione strutturale tra universalismo dei diritti e delimitazione della comunità politica. Attraverso alcuni nodi del saggio, il contributo mostra come la riflessione di Zolo continui a offrire una chiave critica per leggere le dinamiche contemporanee di inclusione ed esclusione.

EN

This contribution revisits Danilo Zolo's *La strategia della cittadinanza*, published in 1994, highlighting its enduring relevance to contemporary debates on rights and political belonging. At the heart of the analysis is Zolo's understanding of citizenship as a "strategic category", marked by a structural tension between the universalism of rights and the boundaries of the political community. By examining some of the essay's central themes, the contribution shows how Zolo's analysis continues to provide a critical lens through which to understand contemporary dynamics of inclusion and exclusion.

LA STRATEGIA DELLA CITTADINANZA*

Danilo Zolo

1. Quale cittadinanza?

Il concetto di “cittadinanza” è ormai entrato a pieno titolo nel lessico politico occidentale, dopo che per decenni è stato di esclusiva pertinenza del pensiero politico e della sociologia inglesi¹. Nella cultura giuridica continentale esso ha tradizionalmente denotato l’iscrizione di un soggetto – per connessioni territoriali o legami di parentela – a uno Stato nazionale. In questo senso formale la cittadinanza ha significato nient’altro che la distinzione del “cittadino” dallo “straniero” dal punto di vista della titolarità di un certo numero di diritti e di doveri. Oggi numerosi autori tendono a superare l’accezione tradizionale, strettamente giuridica, di “cittadinanza” per attribuirle l’ampia valenza politica e sociologica di un’idea strategicamente importante. Sulla scorta del classico saggio di Thomas H. Marshall del 1950 – *Citizenship and Social Class*² – la nozione di cittadinanza viene rielaborata e arricchita fino a renderla categoria centrale di una concezione della democrazia che sia fedele ai principi della tradizione liberaldemocratica e nello stesso tempo non sia puramente formalistica o procedurale. In questo senso l’idea di “cittadinanza” sembra destinata a occupare il vuoto teorico e politico che molti autori occidentali segnalano come

* D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in ID. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari, 1994, pp. 3-46. Alcune pagine di questo saggio sono il risultato della rielaborazione di un testo precedente, *Democratic Citizenship in a Post-communist Era*, apparso nel volume, curato da David HELD, *Prospects for Democracy*, Polity Press, Cambridge 1993. A sua volta questo testo era una versione ampiamente rielaborata della mia introduzione al volume di J.M. BARBALET, *Cittadinanza. Diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*, apparso nel 1992 nella collana *Serendipity*, diretta da Gianni Riccamboni presso l’editrice Liviana di Padova [N.d.A.].

¹ Si veda l’ampia bibliografia curata da Francesco Vertova in appendice al presente volume.

² Cfr. T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, in T.H. MARSHALL, *Class, Citizenship, and Social Development*, The University of Chicago Press, Chicago 1964 (trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino 1976); si veda anche T.H. MARSHALL, *The Right to Welfare and Other Essays*, Heinemann, London 1981.

una conseguenza dell'eclissi dell'"utopia" comunista. Essa sembra utile almeno da tre punti di vista.

Consente di connettere il tema del funzionamento delle istituzioni democratiche a quello della "qualità" della vita pubblica in quanto effettivamente fruita dai cittadini. Permette cioè di guardare al sistema politico *ex parte populi*, poiché privilegia il duplice punto di vista della titolarità di diritti (*entitlement*) e del loro godimento effettivo (*endowment*) da parte dei cittadini e, soprattutto, delle cittadine. La prospettiva della cittadinanza consente di giudicare criticamente anche le istituzioni democratiche perché rifiuta di dare per scontato che in esse la logica della rappresentanza prevalga sulla logica oligarchica e gerarchica del potere politico.

In secondo luogo la nozione di 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). Coinvolge quindi, e connette fra loro, sullo sfondo di una teoria generale dei diritti, problemi di identità collettiva oggi di particolare attualità in un contesto di recupero dei valori etnico-nazionali.

Essa consente infine di tematizzare la tensione oggi esistente fra *a*) la tutela dei diritti soggettivi garantita dallo Stato ai propri cittadini, ad esclusione degli stranieri, *b*) il carattere inclusivo e tendenzialmente universale di questi diritti, *c*) la tutela delle minoranze etnico-culturali interne agli Stati nazionali, da una parte e, dall'altra, *d*) i processi di globalizzazione che fanno dipendere sempre di più la fruizione effettiva dei diritti soggettivi dalla possibilità di una loro tutela internazionale.

Entro questa cornice semantica così ampia è naturale che i singoli autori attribuiscono alla nozione di cittadinanza significati parzialmente diversi e le conferiscano perciò valori non omogenei³. Con questo

³ Per il mondo anglosassone si vedano in particolare i recenti contributi: G. ANDREWS (a cura di), *Citizenship*, LAWRENCE and WISHART, London 1991; J.M. BARBALET, *Citizenship*, Open University Press, Milton Keynes 1988 (trad. it. *Cittadinanza*, Liviana, Padova 1992); G. FINLAYSON, *Citizen, State and Social Welfare in Britain 1830-1900*, Oxford University Press, Oxford 1990; D. HELD, *Citizenship and Autonomy*, in D. HELD, *Political Theory and the Modern State*, Stanford University Press, Stanford 1989; M. ROCHE, *Rethinking Citizenship*, Polity Press, Cambridge 1992; B.S. TURNER, *Citizenship and Capitalism: The Debate over Reformism*, Allen and Unwin, London 1986. Per l'Italia si veda G. NEVOLA, *Conflitti di cittadinanza*, «Sisifo», 6 (1990), 20, pp. 22-26; A. PANEBIANCO, *Representation without Taxation: l'idea di cittadinanza in Italia*, «il Mulino», 40 (1991), 1, pp. 54-60; G. ZINCONE, *Da*

saggio vorrei contribuire a una delimitazione concettuale del termine e proporre, nello stesso tempo, una specifica idea di cittadinanza. Per me è ovvio che non si tratta di escogitare ambiziosamente delle definizioni rigorose sul piano empirico o logico-formale, che abbiano addirittura capacità esplicative. Si tratta, più modestamente, di elaborare un'interpretazione che sia coerente dal punto di vista teorico e sia plausibilmente riferita alla vicenda politica che nell'Europa moderna ha dato origine e continua a dare senso a questa nozione. Dopo aver preso le mosse dalle tesi di Thomas H. Marshall, discuterò alcuni dei più recenti contributi che si sono posti nella scia del sociologo inglese – mi riferirò in particolare ad Anthony Giddens, Jack M. Barbalet e David Held – ed esporrò infine il mio personale punto di vista⁴.

2. Thomas H. Marshall: cittadinanza ed eguaglianza sociale

Nei suoi scritti pionieristici degli anni Cinquanta Thomas Marshall costruisce il tema della cittadinanza attraverso un'analisi della storia politica e sociale dell'Inghilterra, dalla rivoluzione industriale alla nascita del *Welfare State*. L'assunto implicito è che la nozione di cittadinanza fornisce, meglio di ogni altra, la chiave per la comprensione delle dinamiche di una moderna democrazia industriale. In questo quadro Marshall affronta essenzialmente tre temi: la definizione della nozione di cittadinanza e dei suoi contenuti normativi; l'emergenza storica e lo sviluppo della cittadinanza; l'interazione fra i diritti di cittadinanza e le disuguaglianze sociali legate all'economia di mercato.

Per Marshall la cittadinanza moderna è uno status che attribuisce diritti e doveri ai nuovi ceti sociali che emergono con lo sviluppo della società industriale a partire dalla seconda metà del Settecento. Mentre

sudditi a cittadini, il Mulino, Bologna 1992; G.E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione. Tra etnodemocrazie regionali e cittadinanza europea*, il Mulino, Bologna 1993. Per la Francia si veda P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, Paris 1992 (trad. it. *La rivoluzione dell'uguaglianza*, Anabasi, Milano 1994).

⁴ Gli scritti di Marshall, pressoché ignorati in Italia, hanno esercitato una notevole influenza nella cultura anglosassone, da Bendix a Parsons, da Rimlinger a Dahrendorf. Fra gli autori che recentemente si sono riferiti alla nozione marshalliana di cittadinanza segnalo, oltre a quelli già citati alla nota 3, M. MANN, *Ruling Class Strategies and Citizenship*, «Sociology», 21 (1987), 3, pp. 339-54; C. PIERSON, *Beyond the Welfare State. The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, Cambridge 1991.

le forme premoderne di appartenenza politica sono di natura elitaria ed esclusiva, la cittadinanza moderna ha un carattere aperto ed espansivo. Marshall distingue tre componenti o fasi della cittadinanza: quella civile, quella politica e quella sociale⁵.

La cittadinanza civile si afferma storicamente per prima e attribuisce agli individui una serie di diritti di libertà: la libertà fisica, la libertà di parola, di pensiero e di religione, il diritto di possedere a titolo di proprietà e di concludere contratti, il diritto alle prestazioni del sistema giudiziario in base al principio dell'eguaglianza di fronte alla legge.

La cittadinanza politica si sviluppa nel secolo diciannovesimo e riflette, almeno in parte, le rivendicazioni politiche delle classi subalterne. Essa consiste nel diritto dei cittadini a partecipare all'esercizio del potere politico come membri di organi investiti di autorità o come elettori di tali organi. Il suffragio generale per l'elezione del parlamento e delle assemblee del governo locale è l'espressione centrale di questo secondo aspetto della cittadinanza.

La cittadinanza sociale si afferma nel corso del ventesimo secolo e consiste nel diritto a un grado di educazione, di benessere e di sicurezza sociale commisurato agli standard prevalenti entro la comunità politica. Le istituzioni più direttamente connesse con questo aspetto della cittadinanza sono il sistema scolastico e i servizi sociali (salute, casa, pensioni, assicurazioni ecc.).

Ciò che secondo Thomas Marshall caratterizza la cittadinanza in tutti i suoi aspetti – civile, politico e sociale – e la contrappone allo status feudale è la sua tensione verso l'eguaglianza. Nelle società in cui si sviluppano gli istituti della cittadinanza si afferma una "image of an ideal citizenship". Questa "cittadinanza ideale" funziona come un modello per misurare le realizzazioni conseguite e come un traguardo verso cui si orientano le aspettative sociali⁶.

E tuttavia i diritti di cittadinanza, nonostante la loro tensione verso l'eguaglianza – questo è il paradosso attorno al quale ruota l'intera riflessione di Marshall – sono indissociabili dalla nascita e dallo sviluppo del capitalismo, e il capitalismo «is a system not of equality, but of inequality»⁷. Come è possibile, si domanda Marshall, che un sistema sociale si stabilizzi e si sviluppi nonostante che alla sua base ci sia un

⁵ Cfr. T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., pp. 78-79.

⁶ Cfr. *ivi*, pp. 92-93.

⁷ Cfr. *ivi*, p. 92.

conflitto così radicale fra *opposing principles*? Si tratta di trovare una spiegazione a un fenomeno che secondo Marshall è tipico delle moderne società industriali e che le differenzia nettamente dalle società premoderne, nelle quali alla stratificazione economico-sociale corrispondevano criteri di appartenenza politica altrettanto discriminatori.

Marshall sostiene che nella prima fase del suo sviluppo l'attribuzione dei diritti civili ai soggetti individuali era indispensabile all'economia di mercato. A questo livello la logica (civile) dello status e la logica (mercantile) del contratto non solo non entrano in collisione ma sono profondamente sinergiche. La cittadinanza civile consente infatti a ciascun individuo di impegnarsi come "an independent unit" nella competizione economica per l'acquisto della ricchezza. E legittima nello stesso tempo il rifiuto di ogni protezione sociale a favore di soggetti che si presume siano già dotati degli strumenti giuridici per affermarsi e difendersi da soli⁸.

Per quanto riguarda la cittadinanza politica, Marshall ritiene che, sebbene non abbia esercitato un effetto immediato sulle strutture della disuguaglianza economico-sociale, essa si è progressivamente «rivelata carica di potenziali pericoli per il sistema capitalistico»⁹. Era potenzialmente pericolosa perché consentiva l'inserimento delle classi lavoratrici entro le istituzioni elitarie della democrazia liberale, sviluppandone il senso di appartenenza politica con effetti non solo di integrazione sociale ma anche di accresciuta consapevolezza rivendicativa. La cittadinanza politica avrebbe soprattutto offerto alle classi lavoratrici uno strumento prezioso per affermare il loro interesse all'eguaglianza: l'uso pacifico del potere politico e sindacale in alternativa alla rivoluzione violenta. Ed è la cittadinanza politica che apre la strada al riformismo delle politiche egualitarie del ventesimo secolo e all'affermazione dei diritti sociali.

Il tema che sta più a cuore a Marshall è il rapporto fra la cittadinanza sociale e "il sistema di classe capitalistico" poiché qui si annodano, secondo il sociologo inglese, i limiti e le potenzialità della cittadinanza al suo livello più sviluppato. La cittadinanza sociale, riconosce Marshall, non è in grado di sovvertire la logica antiegalitaria del mercato. L'estensione dei servizi sociali non ha e non può avere come fine l'eguaglianza dei redditi. Ciò che invece può ottenere è un arricchimento generale della concreta qualità della vita civile (a general enrichment of

⁸ Cfr. *ivi*, pp. 95-96.

⁹ Cfr. *ivi*, p. 102.

the concrete substance of civilized life): la riduzione dei rischi e dell'insicurezza e una tendenziale equiparazione fra i cittadini più fortunati e quelli meno fortunati dal punto di vista della salute, dell'occupazione, dell'età, delle situazioni familiari.

La cittadinanza sociale comporta perciò una sorta di infiltrazione della logica dello status entro quella del contratto poiché tende a subordinare i prezzi di mercato a criteri di giustizia sociale e a sostituire il libero scambio con la dichiarazione dei diritti soggettivi. Questi diritti si sono così profondamente radicati all'interno del sistema contrattuale che non possono più dirsi estranei alla pratica del mercato. Si può ritenere, in definitiva, che se la cittadinanza sociale non è in grado di sopprimere le disuguaglianze, ha tuttavia l'effetto di «modificare la struttura della disuguaglianza sociale» («alter the pattern of social inequality»)¹⁰. Ciò che sopravvive non è più una disuguaglianza di status, ma una semplice disuguaglianza di reddito (*income*) entro alcuni settori del consumo privato. E questo tipo di disuguaglianza è socialmente molto più sopportabile, particolarmente entro società dinamiche e democratiche nelle quali l'organizzazione sindacale sia consentita e non esistano privilegi ereditari.

Si può prevedere, ritiene Marshall, che alla fine di questo processo le disuguaglianze non avranno più una precisa funzione economica e che anche la competizione sociale cesserà di essere un fenomeno normale poiché i beni essenziali per una vita soddisfacente e sicura saranno garantiti a tutti indipendentemente dai livelli di reddito¹¹. È ragionevole perciò concludere che la tensione fra gli opposti principi della cittadinanza e del mercato, per quanto probabilmente insuperabile, non ha l'effetto paralizzante di una antinomia funzionale, ma è, grazie ai compromessi sociali nei quali tende a risolversi, un fattore essenziale di stabilità e di sviluppo delle società industriali¹².

3. La critica dell'ottimismo marshalliano: Anthony Giddens, Jack Barbalet, David Held

È difficile negare che il resoconto della cittadinanza proposto da

¹⁰ Cfr. *ivi*, p. 127.

¹¹ Cfr. *ivi*, pp. 127-32.

¹² Cfr. *ivi*, pp. 133-34.

Thomas Marshall è ispirato da una notevole dose di ottimismo: sia per l'idea del carattere espansivo della cittadinanza in direzione dell'egualianza, sia per la continuità evolutiva che egli stabilisce fra le varie fasi del suo sviluppo, sia infine per le valutazioni che egli esprime a proposito dei traguardi raggiunti o raggiungibili dal *Welfare State*.

Su questi aspetti del pensiero di Marshall si è sviluppato, come ho accennato, un dibattito teorico al quale hanno preso parte, fra i molti altri, Anthony Giddens, Jack M. Barbalet e, più recentemente, David Held. Giddens è stato il primo a rimproverare a Marshall di aver presentato lo sviluppo dei diritti di cittadinanza come un processo graduale, emergente in modo spontaneo dallo sviluppo "illuminato" delle istituzioni di mercato e grazie alla benevolente protezione dello Stato e non invece come un prodotto del conflitto sociale e politico¹³. L'interpretazione di Marshall, sostiene Giddens, sembra ignorare che l'acquisizione dei diritti di cittadinanza si deve in gran parte alle lotte politiche delle classi subalterne: lotte dirette di volta in volta contro settori specifici della struttura di classe e del suo potere. Per Giddens è inoltre illusorio pensare che la battaglia per i diritti civili e politici sia ormai vinta e che la conquista delle libertà fondamentali possa essere perciò considerata irreversibile. E per quanto riguarda i diritti sociali introdotti dal *Welfare State*, essi sono al centro di un conflitto tuttora aperto e non possono in alcun modo essere interpretati come fattori di un tendenziale esaurimento dello scontro sociale¹⁴.

Nella scia di Giddens, Jack M. Barbalet si pone essenzialmente il seguente problema: si chiede quali sono le condizioni economico-sociali perché i diritti di cittadinanza operino come qualcosa di diverso da una serie di facoltà giuridiche puramente formali. In altre parole, Barbalet si propone di rendere problematico ciò che nella prospettiva suggerita da Marshall sembra scontato, e cioè che lo sviluppo della cittadinanza attenua le disuguaglianze, incide sulla loro morfologia, favorisce il compromesso e l'integrazione sociale: introduce insomma al *Welfare State* e ne garantisce il successo.

¹³ Cfr. A. GIDDENS, *Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights*, in A. GIDDENS, *Profiles and Critiques in Social Theory*, Macmillan, London 1982, pp. 171-73, 176; cfr. anche A. GIDDENS, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Macmillan, London 1981, pp. 226-29; A. GIDDENS, *The Nation State and Violence*, vol. II di *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Macmillan, London 1985, pp. 204-209.

¹⁴ Cfr. A. GIDDENS, *Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights*, cit., p. 176.

L'analisi di Marshall, sostiene Barbalet, mette a fuoco una sola, fondamentale antinomia, quella che oppone la logica tendenzialmente egualitaria della cittadinanza alla logica antiegalitaria del mercato. In questa interpretazione i diritti di cittadinanza appaiono come qualcosa di sostanzialmente omogeneo ed è per questo che il loro sviluppo viene descritto come un passaggio lineare e graduale dalla fase civile a quella politica e a quella sociale. Secondo Barbalet questa impostazione impedisce di cogliere le tensioni interne ai diritti di cittadinanza, in particolare quella fra i diritti civili (libertà di pensiero, di stampa, di associazione, diritto di proprietà, diritto contrattuale ecc.), il cui esercizio produce potere a favore dei loro titolari, e i diritti sociali che sono dei semplici diritti di consumo, e che non attribuiscono perciò alcun potere ai loro titolari e fruitori¹⁵. Inoltre, mentre i diritti civili si rivolgono *contro* lo Stato, i diritti sociali sono richieste di benefici che devono essere forniti *dallo* Stato¹⁶. Nel primo caso lo Stato ha semplicemente un obbligo di non fare, nel secondo caso dovrebbe impegnarsi a specifiche prestazioni che in realtà richiedono, per essere soddisfatte, complesse precondizioni economiche, amministrative e professionali.

È dunque il caso di chiedersi, sostiene Barbalet, se abbia senso includere i diritti sociali entro la categoria dei diritti di cittadinanza. A favore della loro esclusione militano, egli sostiene, almeno tre ordini di argomenti. I diritti sociali non sono in se stessi dei diritti di partecipazione a una *common national community*, ma sono condizioni pratiche che consentono questa partecipazione. In secondo luogo, mentre i diritti civili e politici sono necessariamente universali e formali, i diritti sociali hanno senso solo se sono concepiti come pretese a prestazioni concrete e queste non possono essere universali ma particolaristiche e selettive. Infine i diritti sociali sono, in misura che non ha confronto rispetto a quelli civili e politici, condizionati dall'esistenza di un'economia di mercato ben sviluppata, di solide infrastrutture amministrative e professionali e di un efficiente apparato fiscale. La loro proclamazione è del tutto vana in assenza di queste precondizioni. Perciò, assai più che "diritti" essi devono essere considerati *conditional opportunities*, del tutto strumentali rispetto all'effettivo esercizio dei diritti civili e politici¹⁷.

¹⁵ Cfr. J.M. BARBALET, *Citizenship*, trad. it. cit., pp. 49-50.

¹⁶ Cfr. *ivi*, pp. 50-51.

¹⁷ Cfr. *ivi*, pp. 47, 104 sgg.

Il riconoscimento di diritti sociali a favore dei cittadini, sostiene infine Barbalet, non andrebbe comunque confuso con le politiche sociali del *Welfare State*. Le due cose non sono affatto equivalenti. Le erogazioni assistenziali del *Welfare State* non possono essere semplicisticamente intese come il risultato delle lotte politiche delle classi subalterne, come la sanzione giuridico-formale dei loro interessi imposta alle classi dominanti. Le politiche previdenziali e assistenziali svolgono anche importanti funzioni sul piano dell'integrazione sociale, della sicurezza politica e dello sviluppo economico, e sono costantemente subordinate alla soddisfazione di queste esigenze.

Se è così, non si può sostenere che mentre la cittadinanza civile era del tutto in sintonia con lo sviluppo capitalistico, la cittadinanza politica e soprattutto quella sociale rappresenterebbero una sfida per il sistema di disuguaglianze dell'economia di mercato¹⁸. In realtà i cosiddetti diritti sociali, sostiene Barbalet con un diretto rinvio ad analisi marxiste, non modificano le relazioni di potere, perché influiscono soltanto sui meccanismi di distribuzione delle risorse, non su quelli della loro produzione. Marshall è su questo punto molto ambiguo poiché, dopo aver correttamente costruito l'opposizione fra cittadinanza e mercato come un conflitto fra principi antagonisti, si lascia poi andare a previsioni ingiustificatamente ottimistiche circa la possibilità di una graduale e pacifica soluzione del conflitto. È evidente che Marshall è unilateralmente preoccupato di presentare i diritti di cittadinanza come il fondamento teorico e la garanzia di successo del *Welfare State*¹⁹.

In un saggio brillante e polemico David Held²⁰ ha recentemente sostenuto che «l'intero schema concettuale con il quale Marshall e Giddens analizzano il rapporto fra le classi sociali e la cittadinanza è parziale e limitato»²¹. Sia Marshall che Giddens sottovalutano la complessità della cittadinanza moderna vincolandola rigidamente al tema delle classi e del modo di produzione capitalistico.

Secondo Held ciò conduce a una *restricted conception* della cittadinanza se è vero che essa, proprio a partire da Thomas Marshall, riguarda la piena partecipazione dei soggetti alla comunità di cui fanno parte²². Nella storia dell'Occidente tale partecipazione ha incontrato

¹⁸ Cfr. *ivi*, pp. 76, 100-104.

¹⁹ Cfr. *ivi*, pp. 92-93.

²⁰ Cfr. D. HELD, *Citizenship and Autonomy*, cit., pp. 189-213.

²¹ Cfr. *ivi*, p. 189.

²² Cfr. *ivi*, pp. 202-203.

ostacoli di varia natura, inclusi il genere, la razza e l'età. Una discussione sulla cittadinanza deve perciò tener conto delle diverse lotte che classi, movimenti e gruppi hanno ingaggiato contro specifiche forme di discriminazione, di stratificazione sociale e di oppressione politica. Non si possono dunque ignorare, come invece fanno sia Marshall che i suoi critici marxisti, questioni politiche cruciali come la *reproductive freedom*, reclamata dal femminismo, o i problemi sollevati dal movimento dei neri, dagli ecologisti, dai difensori dei diritti del fanciullo e dai sostenitori dello statuto morale degli animali e della natura²³. D'altra parte, nonostante le molte critiche che possono essere rivolte contro l'economia di mercato, non si può ignorare lo stretto legame storicamente esistente fra lo sviluppo del capitalismo, la differenziazione del sistema economico da quello politico e l'espansione dei diritti civili nel quadro del pluralismo politico occidentale.

In secondo luogo Held sostiene che una discussione sulla cittadinanza oggi non può limitarsi a considerare la situazione dei diritti individuali all'interno dello Stato-nazione. Il processo di globalizzazione ha incrementato il divario fra la cittadinanza, intesa come attribuzione di diritti all'interno delle singole comunità nazionali, e lo sviluppo della legislazione internazionale che sottopone a nuove discipline gli individui, le organizzazioni governative e quelle non governative. Nonostante questo divario si dilata l'area di interferenza fra i diritti e i doveri sanciti da autorità giuridiche nazionali e quelli previsti da organismi regionali o internazionali.

4. La dimensione della cittadinanza moderna

Per alcuni suoi aspetti importanti la critica che Held rivolge contro la "concezione ristretta" della cittadinanza ha secondo me buon fondamento. Da accogliere mi sembra soprattutto la proposta di un superamento della prospettiva marxista e l'insistenza sull'autonomia individuale come idea centrale per una concezione non angusta dei diritti di cittadinanza²⁴. I teorici marxisti, sulle orme del giovane Marx (*La questione ebraica*), hanno mostrato una profonda diffidenza verso

²³ Cfr. *ivi*, p. 199.

²⁴ Cfr. *ivi*, pp. 200-203; D. HELD, *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge 1987 (trad. it. *Modelli di democrazia*, il Mulino, Bologna 1989).

la teoria dei diritti individuali, alla quale hanno contrapposto una concezione organica della democrazia e una analisi economicista e classista dello Stato borghese. Ne è risultata una tendenza, dalla quale neppure Giddens e Barbalet sembrano del tutto immuni, a sottovalutare l'intero universo dei diritti di libertà, del pluralismo e dello Stato di diritto, spesso denunciati come puro formalismo e apparenza ingannatrice. Anche all'interno del revisionismo marxista – e di questo c'è traccia persino nella posizione di Marshall – il tema dei diritti di cittadinanza è stato percepito strumentalmente, come alternativa graduale e pacifica alla rivoluzione socialista, e non come un obiettivo strategico in se stesso.

Oggi, per chi ha preso atto dell'esaurimento teorico del marxismo e dell'eclissi dell'esperienza del "socialismo reale", non c'è più spazio per una considerazione strumentale della cittadinanza democratica. Nell'era postcomunista ha perso ogni interesse teorico e politico, anche all'interno del *Welfare State*, la disputa circa le potenzialità anticapitalistiche dei diritti di libertà e dei diritti sociali. Il problema all'ordine del giorno è un altro, poiché l'assunzione da cui si muove è necessariamente rovesciata. Scontata non è la vittoria futura di un socialismo reale o immaginario, ma lo è al suo posto quella, duramente presente, dell'economia di mercato.

Posta la necessità di far convivere i diritti con il mercato, il problema della cittadinanza democratica è se nell'ambito delle società "postindustriali" ci sia spazio per un'esperienza della democrazia e dello Stato di diritto che non sia totalmente subordinata al modello del mercato e alla sua logica selettiva e concorrenziale. Ed è in questo quadro che la sinistra europea è oggi impegnata a resistere all'offensiva neoliberale, presente non soltanto entro i regimi di *Welfare State*, ma anche nei paesi appena usciti dall'esperienza del socialismo di Stato. Si tratta di una questione molto delicata poiché, come sosterrò più avanti, per garantire la sopravvivenza e lo sviluppo dei diritti di cittadinanza oggi non sembrano sufficienti i diritti di libertà (la cosiddetta "libertà negativa"): essenziale diviene l'autonomia individuale, – quella che Isaiah Berlin ha chiamato «libertà positiva»²⁵ – e cioè la capacità dei cittadini di controllare riflessivamente gli stessi processi di formazione delle

²⁵ Cfr. I. BERLIN, *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford 1969 (trad. it. *Quattro saggi sulla libertà*, Feltrinelli, Milano 1989).

loro preferenze politiche²⁶. Almeno da questo punto di vista mi sembra difficile non concordare con le tesi di David Held.

Meno convincente mi sembra invece la tendenza, presente sia in Held che in altri autori²⁷, a dilatare lo spazio della cittadinanza fino a inserirvi la totalità delle rivendicazioni normative emerse in quest'ultimo secolo in Occidente: le libertà civili e politiche, i diritti sindacali, i diritti sociali ed economici²⁸, i *reproductive rights*²⁹ (inclusivi sia del diritto all'aborto che di quello a una libera maternità), i diritti dei fanciulli, i diritti degli animali.

Problematica mi sembra in particolare l'inclusione nel novero dei diritti di cittadinanza dei "nuovi diritti", quelli che Norberto Bobbio ha chiamato diritti della terza e della quarta generazione. Si tratta dei diritti connessi con l'interesse dei cittadini a vivere in un ambiente non inquinato e non minacciato dalla distruzione nucleare (terza generazione) e dei diritti legati a quegli effetti della manipolazione genetica che possono minacciare l'integrità fisica e psichica degli individui o addirittura della specie (quarta generazione)³⁰. Si tratta, come Bobbio stesso osserva, di categorie di diritti eterogenee e piuttosto vaghe³¹. Esse corrispondono senza dubbio a interessi che sono profondamente sentiti dagli abitanti delle metropoli occidentali ma che non è agevole costruire nella "forma" dei diritti soggettivi e non si sa come inserire nell'ambito della cittadinanza. Altrettanto si può dire sia per i "diritti industriali" che per i "diritti della riproduzione", per tacere dei diritti attribuiti a future generazioni, a esseri non umani o a oggetti inanimati.

Più in generale, mi sembra dubbio che dal punto di vista di una coerente teoria della cittadinanza sia opportuno includervi ogni nuova categoria di interessi che ottengano una qualche forma di riconoscimento pubblico da parte degli ordinamenti giuridici dei paesi industrializzati. A mio parere questa inflazione normativa del concetto di cittadinanza rischia di sfuocare il significato storico e funzionale e di

²⁶ Mi permetto di rinviare su questo punto ai capitoli quarto e quinto del mio *Il principato democratico*, Feltrinelli, Milano 1992.

²⁷ Si veda l'ampia bibliografia citata da Norberto Bobbio nella sua introduzione a *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990, pp. xi-xxi.

²⁸ Cfr. T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, cit., pp. 103-104, 122; D. Held, *Citizenship and Autonomy*, cit., p. 201.

²⁹ Cfr. ivi, pp. 201-202.

³⁰ Cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., particolarmente pp. xiv-xv.

³¹ Cfr. ivi, p. xiv.

non cogliere le notevoli diversità formali e sostantive che distinguono le varie specie di diritti. E rischia, soprattutto, di ignorare le tensioni esistenti fra di essi. Sia dal punto di vista pratico che da quello teorico, ciò può rendere incerto il rapporto fra cittadinanza e democrazia e impedire l'elaborazione di una realistica strategia per l'affermazione dei diritti di cittadinanza.

Più convincente mi sembra l'approccio analitico che accanto ai diritti di cittadinanza individua altre due grandi famiglie di rivendicazioni normative che non è agevole e forse neppure necessario classificare con rigore, ma che è comunque utile tenere distinte. Questo approccio è implicitamente suggerito da Bobbio e, almeno in parte, da Barbalet. Il catalogo generale delle rivendicazioni normative e dei diritti soggettivi a esse collegati potrebbe probabilmente articolarsi nel modo seguente:

I diritti di cittadinanza, e cioè i diritti che da Marshall in poi vengono concordemente ascritti alla cittadinanza civile e a quella politica e che Bobbio chiama "diritti della prima generazione". In questa duplice categoria rientrano diritti che una considerazione più analitica potrebbe classificare come: *a*) i diritti di libertà in senso stretto, *b*) il diritto di proprietà, *c*) l'autonomia negoziale, *d*) le garanzie procedurali dell'*habeas corpus*, *e*) il diritto di agire in giudizio, *f*) l'elettorato attivo e passivo, *g*) il diritto di ricoprire cariche pubbliche.

I cosiddetti "diritti sociali", caratteristici del *Welfare State*, includendo in essi anche i diritti sindacali e industriali ("diritti della seconda generazione").

I diritti cosmopolitici ed ecologici (in larga parte *de iure condendo*) che prescindono da un diretto riferimento alla sovranità degli Stati nazionali e preludono a una legislazione internazionale che disciplini a livello planetario sia i rapporti fra i soggetti umani, sia i loro rapporti con l'ambiente naturale ("diritti della terza generazione").

Variamente distribuite fra queste tre categorie fondamentali potrebbero essere le istanze normative che rientrano nella tendenza alla "specificazione" dei diritti. Si tratta del graduale passaggio dalle "dichiarazioni universali" dei diritti alla determinazione più analitica delle categorie di soggetti che ne sono titolari³². Questa tendenza dà vita a una sorta di *ius singulare*, sancito da specifiche dichiarazioni di organismi internazionali, rispetto allo *ius commune* costituito dalle dichiarazioni universali. Esso riguarda i diritti del fanciullo, l'eliminazione delle di-

³² Cfr. *ivi*, pp. 62-63.

scriminazioni nei confronti delle donne, i diritti dei minorati mentali, i diritti degli anziani, i diritti all'integrità biologica. Per questi ultimi, che Bobbio intravede come possibili diritti della "quarta generazione", esistono per ora soltanto progetti di dichiarazione o raccomandazioni di esperti a livello di singole nazioni. Quanto all'effettività dei "nuovi diritti" della terza e della quarta generazione essa è drammaticamente incerta sia all'interno che all'esterno dell'area dei paesi industrializzati.

5. Cittadinanza e differenziazione sociale

Contro la tendenza a dilatare indefinitamente il concetto di cittadinanza e a sottovalutarne le tensioni interne vorrei proporre come nozione utile e coerente di cittadinanza quella che tiene conto dei seguenti parametri:

La cittadinanza moderna è strettamente associata al processo di differenziazione funzionale che porta alla costituzione di istituzioni giuridiche e politiche "formali". Il formalismo giuridico e politico è il risultato dei due principali processi di differenziazione sociale che accompagnano la nascita dello Stato moderno: la disarticolazione del sottosistema politico da quello etico-religioso e l'autonomizzazione del sottosistema economico da quello politico³³. L'attribuzione della cittadinanza "formalizza" i soggetti individuali come titolari di eguali diritti nel momento stesso in cui astrae dalle determinazioni (economiche, sociali, religiose, professionali ecc.) che li qualificano all'interno degli altri sottosistemi primari e li ascrivono a specifiche corporazioni sociali e politiche.

Il problema della cittadinanza come attribuzione giuridico-formale dello status di cittadino, e cioè di titolare individuale di diritti entro la società politica, è perciò un problema moderno, che sorge nell'alveo delle grandi rivoluzioni borghesi e accompagna lo sviluppo del capitalismo industriale. In questo senso la nozione di cittadinanza si oppone anzitutto a quella di "sudditanza", per la quale l'individuo non è tito-

³³ Sulla separazione fra la sfera politica e la sfera economica come un presupposto non solo dello sviluppo del capitalismo ma anche della nascita della cittadinanza moderna, e quindi delle libertà civili e politiche, insiste, in polemica con Anthony Giddens, David Held nel saggio *Citizenship and Autonomy*, cit., p. 205.

lare di alcun diritto nei confronti dell'autorità politica che lo protegge, ma è soltanto destinatario di doveri e di comandi.

Sia dal punto di vista "quantitativo", e cioè della designazione dei soggetti della cittadinanza, sia dal punto di vista "qualitativo" della definizione dei suoi contenuti normativi, la nozione di cittadinanza rinvia alle assunzioni individualistiche della teoria liberale classica. È l'individuo, e non la famiglia, il clan, il ceto, il borgo, la nazione o la specie umana, a essere "soggetto di diritto". Lo status di cittadino discende dalla rivendicazione borghese della libertà individuale *contro* lo Stato e, di conseguenza, dal carattere "limitato" del sistema politico, dal suo essere uno Stato costituzionale vincolato da meccanismi di divisione e di controllo del potere: in breve, uno Stato di diritto. Come hanno ben visto H.S. Maine e sulla sua scia Thomas Marshall, la cittadinanza moderna si oppone quindi all'idea classico-cristiana, da Aristotele a Tommaso e fino a Rousseau, dell'appartenenza organica alla città³⁴. L'organicismo politico pensa l'individuo come parte di un sistema stratificato di relazioni sociali, che ha nello stesso tempo un fondamento naturale ed etico. La cittadinanza moderna sancisce al contrario un'appartenenza selettiva dell'individuo alla dimensione parziale e artificiale (hobbesiana) della politica.

La cittadinanza opera nell'ambito della sovranità dello Stato moderno, e cioè di una forma politica nazionale, territoriale e burocratica. È vero che la teoria giusnaturalistica concepisce i diritti di cittadinanza come diritti naturali e universali di cui ogni uomo è titolare in quanto membro di una comunità politica. Nella realtà, tuttavia, la prestazione delle garanzie giuridiche e dei concreti vantaggi collegati alla titolarità della cittadinanza è regolata dal codice politico dello Stato sovrano, e cioè da un codice funzionale fortemente differenziato che ha al proprio centro l'istanza particolaristica della sicurezza, non quella universalistica dell'eguaglianza degli uomini e della giustizia. E ciò sottopone l'universalismo dei diritti sia a regole di esclusione che a regole di subordinazione³⁵.

Inoltre, sul terreno del diritto internazionale, lo Stato moderno

³⁴ Si veda H.S. MAINE, *The Ancient Law: Its Connections with Early History of Society and Its Relations to Modern Ideas*, Murray, London 1870; cfr. qui il primo paragrafo del saggio di Emilio Santoro. Sulle nozioni di «Stato di diritto» e di «Stato costituzionale» si vedano le pagine illuminanti di G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1992, particolarmente pp. 20-56.

³⁵ Sulla nozione di "regolazione della paura" e sui principi di esclusione e di su-

opera nel quadro del cosiddetto “modello di Westfalia”, stabilizzatosi in Europa dopo la conclusione della guerra dei Trent’anni e di fatto tuttora vigente a livello planetario nonostante l’avvento delle Nazioni Unite³⁶. Secondo questo modello soggetti del diritto internazionale sono esclusivamente gli Stati, mentre gli individui in quanto tali non hanno rilievo giuridico e non svolgono alcun ruolo se non come membri o rappresentanti di una organizzazione statale. Analogamente, nessuna soggettività giuridica internazionale è riconosciuta a entità collettive diverse dagli Stati, come i popoli, le nazioni, le etnie, le organizzazioni economiche, le associazioni volontarie. Per di più, il diritto internazionale non detta alcuna norma sulle strutture giuridiche interne ai singoli Stati o sui comportamenti dei governi nei confronti dei cittadini, né prevede alcun potere di ingerenza di uno Stato (o di una organizzazione internazionale) negli “affari interni” di un altro Stato.

In tale contesto, sia dal punto di vista del diritto interno che da quello del diritto internazionale, a godere dei diritti di cittadinanza sono dunque soltanto i membri della comunità nazionale a esclusione di tutti gli altri, siano essi stranieri “interni” o “esterni”. Ciò che nella retorica universalistica del giusnaturalismo e dell’illuminismo viene designato come “uomo” (i “diritti dell’uomo” in quanto distinti dai diritti del cittadino) o, nel linguaggio dei giuristi, come “persona”, acquista rilievo politico e giuridico soltanto nelle vesti dello “straniero”, e cioè del non-cittadino che per qualche ragione interferisce con il particolarismo dell’ordinamento giuridico nazionale. E la condizione dello straniero è disciplinata discrezionalmente dalla legislazione interna dello Stato (o da trattati bilaterali o internazionali sovranamente sottoscritti), a cominciare dalla definizione e discriminazione di distinte categorie di stranieri, dalla concessione dei permessi di circolazione e di soggiorno e dalle procedure di espulsione.

Le particolarità storico-naturali – lingua, religione, tradizioni morali e culturali, valori etnici, folclore, dialetti, ambiente geopolitico, vi-

bordinazione come regole funzionali del codice politico mi permetto di rinviare alle pagine finali del secondo capitolo del mio *Il principato democratico*, cit.

³⁶ Cfr. L. GROSS, *The Peace of Westphalia 1648-1948*, «American Journal of International Law», 42 (1948), 1, pp. 20-41; R.A. FALK, *The Interplay of Westphalia and Charter Conceptions of International Legal Order*, in C.A. BLACH, R.A. FALK (a cura di), *The Future of International Legal Order*, I, Princeton University Press, Princeton 1969, pp. 43-64; A. CASSESE, *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, il Mulino, Bologna 1984, pp. 19-21, 187-89, 274-76, 455-76.

cende militari, miti e rituali – svolgono il ruolo di precondizioni di fatto dell'appartenenza di un soggetto al gruppo politico perché sono le condizioni stesse del costituirsi del gruppo politico e della sua identità distintiva. Ma dall'identità del gruppo sono influenzati anche i processi "autoidentitari" degli individui. La libertà, se intesa non semplicemente come "libertà a non essere impediti" ma come "libertà positiva", comporta sia la differenziazione dell'individuo rispetto al gruppo, sia l'interazione dell'individuo con il gruppo di appartenenza. L'identità individuale rinvia alla tutela della *privacy* e all'universalismo dei diritti soggettivi, ma esige nello stesso tempo l'immersione comunicativa del soggetto nell'*humus* culturale, nel "folklore" di cui vive il particolarismo di ciascun gruppo. Insomma, l'*ethnos* è il necessario presupposto, la radice del *demos*.

Nelle società liberali le particolarità "etniche" restano tuttavia in gran parte dei presupposti *prepolitici* e *pregiuridici* della cittadinanza, normativamente non formalizzati e non formalizzabili. Nello Stato moderno è perciò del tutto legittima la struttura pluriethnica del *demos*: in linea di principio, a condizioni di carattere esclusivamente procedurale, la cittadinanza deve poter essere attribuita anche agli stranieri.

Se si accoglie questa cornice storica e teorica di riferimento, allora è chiaro che il significato di cittadinanza che oggi può essere plausibilmente proposto è vicino a quello "repubblicano", almeno nel senso (piuttosto ampio e attenuato rispetto alle tesi dei *communitarians* anglosassoni) in cui Jürgen Habermas lo ha recentemente definito: la componente repubblicana della cittadinanza si svincola dall'appartenenza ad una comunità prepolitica, integrata sulla base della discendenza, della tradizione o della lingua comune. [...] La nazione dei cittadini non trova la propria identità in affinità etnico-culturali, ma nella prassi dei cittadini stessi che esercitano attivamente i propri diritti democratici di partecipazione e di comunicazione³⁷.

È chiaro allora che ci sono alcuni significati di cittadinanza non interessanti o non pertinenti e ci sono inoltre alcune attribuzioni normative a favore dei cittadini che non possono essere incluse come ovvie entro lo *stock* dei diritti di cittadinanza.

Non pertinenti risultano soprattutto i significati di cittadinanza

³⁷ Si veda J. HABERMAS, *Staatsbürgerschaft und nationale Identität*, Erker Verlag, St. Gallen 1991 (trad. it. *Cittadinanza politica e identità nazionale*, in J. HABERMAS, *Morale, Diritto, Politica*, Einaudi, Torino 1992).

che intendono il sistema politico come sistema sociale generale, e cioè come un sistema funzionalmente indifferenziato. In questo caso a fondamento dei doveri del cittadino — assai prima che dei suoi diritti — vengono poste le idee etico-metafisiche di bene comune, di volontà generale e di “vita buona”, e si ritiene che i valori associati a queste idee siano perseguibili attraverso l’uso di strumenti politici.

Caduta, assieme all’esperienza del “socialismo reale”, la prospettiva teorica del giacobinismo leninista, a riproporre sul piano accademico questa versione premoderna della cittadinanza restano oggi gli esponenti del *communitarianism* angloamericano e, in Europa, i fautori della *Rehabilitierung der praktischen Philosophie*³⁸. Contro il relativismo etico, il formalismo e lo scientismo, individuati come elementi caratteristici della modernità, sia gli uni che gli altri attribuiscono alla cittadinanza politica una dimensione intrinsecamente normativa come presupposto morale di un’esperienza integralmente umana di ordine e di partecipazione. Essi contrappongono una concezione “comunitaria” e non competitiva (cooperativa) della cittadinanza alla concezione individualistica e competitiva propria dei liberali.

A mio parere questa concezione è nostalgicamente rivolta verso il modello della città politica classica: dalla *polis* alla città medievale, ai comuni italiani. È affascinata dall’immagine di una città politica organica e monocentrica, al cui centro stiano, per così dire, i luoghi e i monumenti della verità, della virtù e della solidarietà civica. Modellata sull’esperienza di gruppi sociali scarsamente differenziati e complessi essa è comunque una concezione in contrasto con le caratteristiche fondamentali delle società industriali moderne. Queste società sono caratterizzate da una notevole differenziazione delle funzioni sociali, da un elevato pluralismo etico e cognitivo, da una crescente autonomizzazione degli individui rispetto alle pressioni normative delle tradizioni e delle credenze collettive, da una perdita di centralità del sistema politico rispetto agli altri sottosistemi sociali primari.

Nelle società industriali e postindustriali contemporanee il sistema politico non è più il sistema sociale universale, così come veniva teorizzato da Aristotele: è semplicemente un sottosistema funzionale

³⁸ Sul tema si veda F. VOLPI, *La riabilitazione della filosofia pratica e il suo senso nella crisi della modernità*, «il Mulino», 35 (1986), 6. Ormai classici sono i due volumi a cura di M. RIEDEL, *Rehabilitierung der praktischen Philosophie*, Rombach, Freiburg 1972-74.

accanto ad altri (economico, scientifico-tecnologico, religioso, della famiglia, del tempo libero ecc.). Ogni tentativo di restituire al sistema politico la centralità e l'universalità che lo caratterizzavano nelle società antiche finisce per sovrapporre il modello dell'amore paterno o fraterno, dell'amicizia o dei rapporti familiari (relazioni teocratiche, paternalistiche, patriarcali, solidaristico-caritative ecc.) alle condizioni di crescente astrattezza funzionale delle società complesse.

Penso che contro la tendenza (evolutivamente regressiva) a riaggregare e contaminare i codici funzionali differenziati, sarà sempre più necessario in futuro distinguere fra i valori che possono essere perseguiti politicamente e i valori che non possono essere perseguiti con mezzi politici, ma devono essere affidati ad altri sottosistemi funzionali. Se si muove, come personalmente propongo, da una concezione realistica della politica, ne discende la tesi che il sistema politico non può, senza gravi inconvenienti, andare oltre la funzione di "ridurre l'insicurezza" regolando i "rischi sociali". Ciò comporta che il sistema politico è un sistema "esclusivo" e non universalmente inclusivo ed è un sistema non egualitario poiché impone se non altro un notevole grado di subordinazione dei governati rispetto ai governanti.

6. Le tensioni interne della cittadinanza

L'elaborazione di questa nozione di cittadinanza, che probabilmente David Held (ma non soltanto lui) considererebbe restrittiva, non vuole essere da parte mia una esercitazione accademica. Se ha una qualche utilità teorica, essa sta secondo me nell'ordine di priorità che può suggerire dal punto di vista di una strategia democratica di "lotta per i diritti" e di un'assegnazione positiva di obblighi giuridici (non di doveri morali) corrispondenti³⁹. Ma sta soprattutto nella possibilità che essa offre di cogliere e di motivare teoricamente le tensioni funzionali che oggi minacciano la cittadinanza nelle società postindustriali.

Un osservatore realistico della vicenda del costituzionalismo europeo potrebbe difficilmente sottoscrivere l'opinione di Marshall, condivisa da Bobbio e probabilmente anche da Held, secondo la quale l'affermazione dei diritti è il principale indicatore del progresso storico

³⁹ Cfr. sul tema della lotta per i diritti le belle pagine conclusive del libro di L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione*, Laterza, Roma-Bari 1989, pp. 987-93.

nel mondo moderno⁴⁰. La rivendicazione dei diritti soggettivi e la loro proclamazione nelle costituzioni degli Stati e nelle Carte delle istituzioni internazionali è al centro del progetto illuministico della modernità e della sua idea individualistica, razionalistica e secolarizzata di emancipazione⁴¹. Anche chi sia disposto a sottoscrivere senza riserve questo progetto e a considerare la modernizzazione come un decisivo “progresso storico”, non potrà non ammettere che questo progetto si è imbattuto in difficoltà imprevedute ed è rimasto in gran parte incompiuto. Un’estesa letteratura – la letteratura della crisi, del “postmoderno” e della colonizzazione tecnologica della vita e della società planetaria – oggi denuncia polemicamente la mancata realizzazione, se non addirittura il fallimento, di quel progetto⁴².

Tanto l’idea di uno sviluppo lineare dei diritti – dall’ambito civile a quello politico e a quello sociale –, quanto l’idea che questo sviluppo sia la graduale conquista di lotte politiche vincenti, sono entrambe espressione di una visione enfatica e retorica della modernità. Un’analisi realistica della storia e della teoria dei diritti, a cominciare dai diritti civili e politici, mostra che le vicende della loro dichiarazione e sanzione pratica non segnano una sorta di cumulativa affermazione dei valori individuali contro l’oppressione politica ed economica. Segnano, accanto alla permanente presenza del conflitto sociale, soprattutto il progredire della consapevolezza dei pericoli che minacciano i valori individuali in società altamente complesse. Siamo qui in presenza di un inquietante paradosso: il processo della differenziazione sociale porta all’affermazione della cittadinanza civile e politica come complesso di diritti di libertà e di partecipazione degli individui. E tuttavia in un mondo dominato da uno sviluppo tecnologico sempre più accelerato quei diritti sono minacciati dal costante aumento del potere dell’uomo sull’uomo, oltre che dell’uomo sulla natura, e que-

⁴⁰ Cfr. N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, cit., p. VIII.

⁴¹ Si veda A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 1988.

⁴² Si veda ad esempio J. HABERMAS, *Der philosophische Diskurs der Moderne. Zwölf Vorlesungen*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1985 (trad. it. *Il discorso filosofico della modernità. Dodici lezioni*, Laterza, Roma-Bari 1987); si veda anche il volume, a cura di C. GALLI, *Logiche e crisi della modernità*, il Mulino, Bologna 1991. Sul tema della “colonizzazione tecnologica” si veda S. LATOUCHE, *L’occidentalization du monde*, Editions la Découverte, Paris 1989 (trad. it. *L’occidentalizzazione del mondo*, Bollati Boringhieri, Torino 1992).

sto potere è in gran parte un potere sproporzionato e distruttivo⁴³. Oggi, come ricorda Hans Küng nel suo *Projekt Weltethos*, le nazioni del mondo spendono ogni minuto poco meno di due milioni di dollari in armamenti, ogni ora 1500 bambini muoiono per denutrizione, ogni settimana un numero crescente di persone viene imprigionato, torturato, assassinato o costretto a emigrare, ogni anno viene abbattuta un'area di foresta tropicale di dimensioni poco inferiori a quelle della Corea⁴⁴.

Un'analisi realistica mostra non solo l'“infondatezza” dei diritti di cittadinanza e cioè la loro origine empirica, dipendente da contingenze storiche molto diverse fra loro, anche se normalmente contrassegnate dal conflitto civile o dalla guerra⁴⁵: mostra soprattutto la presenza al loro interno di incongruenze funzionali che sono per essi altrettanti rischi di svuotamento pratico, come denunciano soprattutto autori che si ispirano al marxismo. Ma il limite delle analisi marxiste è di non cogliere la varietà degli ambiti funzionali dai quali emergono, nelle società differenziate e complesse, le antinomie della cittadinanza. Accennerò brevemente a tre aspetti generali di questo fenomeno, che meriterebbe sicuramente uno studio più approfondito.

7. Libertà ed eguaglianza

Agli inizi degli anni Cinquanta Thomas Marshall poteva sostenere, come abbiamo visto, che nei diritti di cittadinanza era implicita una tensione verso l'eguaglianza. L'approdo finale al *Welfare State* avrebbe comportato, Marshall se ne dichiarava convinto andando ben oltre l'ottimismo di William Beveridge, un definitivo superamento dell'antagonismo fra gli *opposing principles* del mercato e della cittadinanza. Il mercato avrebbe cessato di essere un produttore di diseguaglianza nel senso, a suo parere decisivo, che la logica egualitaria dello status avrebbe così profondamente contaminato la logica competitiva del contratto

⁴³ È Bobbio stesso ad ammetterlo in *L'età dei diritti*, cit., p. xv.

⁴⁴ Cfr. H. KÜNG, *Projekt Weltethos*, R. Piper Verlag, München 1990 (trad. it. *Progetto per un'etica mondiale*, Rizzoli, Milano 1991); sulla violazione dei diritti umani da parte delle istituzioni repressive dei paesi europei si veda la precisa testimonianza di A. CASSESE, *Umano-Disumano. Commissariati e prigionieri nell'Europa di oggi*, Laterza, Roma-Bari 1994.

⁴⁵ Cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., pp. VIII-XV.

da relegare la disegualianza alla sfera dei consumi dopo averla espunta dall'ambito dei diritti.

Oggi un'affermazione di questo genere rischierebbe di passare per un vero e proprio abbaglio teorico o per una provocazione politica. Basti pensare, come ha sostenuto e ampiamente documentato Maurice Roche, all'incapacità anche delle versioni più interventiste dello Stato sociale di eliminare la povertà, persino nelle sue forme più dure e mortificanti, di larghi strati della popolazione amministrata. Né è riuscito, con buona pace di William Beveridge, a garantire la piena occupazione: anzi, come sappiamo, la disoccupazione di milioni di persone è una patologia endemica (o una fisiologia?) del mercato del lavoro nelle società industriali più sviluppate⁴⁶. E fra disoccupazione e povertà esiste una connessione che nessuno mette in dubbio.

E neppure sono state estirpate le radici maschiliste dell'intero apparato dei diritti e delle garanzie della cittadinanza, non solo dal punto di vista della sua effettività ma anche da quello della enunciazione normativa. Si pensi soltanto alla disciplina della maternità, dell'aborto e della violenza sessuale. Nonostante il *Welfare State* – e in parte persino a causa di esso, se si considerano i pregiudizi maschilisti dell'idea beveridgeana di *full employment* – le donne restano tutt'oggi, anche nei paesi democratici più avanzati, titolari di una cittadinanza di seconda classe, soprattutto a causa delle regole di divisione sessuale del lavoro familiare e delle conseguenze che ne derivano nell'ambito delle professioni e della politica. Il pregiudizio secolare dell'*infirmity sexus* è ancora operante così in profondità che probabilmente gli strumenti stessi del diritto, della forza e del denaro – gli strumenti dello Stato sociale – sono armi poco efficaci se non proprio spuntate per garantire, assieme, la “differenza femminile” e l'eguale cittadinanza⁴⁷.

E si pensi infine al fenomeno delle nuove forme di stratificazione

⁴⁶ Cfr. M. ROCHE, *Rethinking Citizenship*, cit., pp. 55-68.

⁴⁷ Cfr. ivi, pp. 32-34; A. PHILLIPS, *Citizenship and Feminist Theory*, in G. Andrews (a cura di), *Citizenship*, cit., pp. 76-88; M. DIETZ, *Context Is All: Feminism and Theories of Citizenship*, in C. MOUFFE (a cura di), *Dimensions of Radical Democracy*, Verso, London 1992, pp. 63-85; R. LISTER, *Women, Economic Dependency and Citizenship*, «Journal of Social Policy», 19 (1990), 4, pp. 445-67. Sul rapporto fra la differenza di genere e il diritto si veda F. OLSEN, *Feminism and Critical Legal Theory: An American Perspective*, «The American Journal of the Sociology of Law», 18 (1990), 2; C. SMART, *The Woman of Legal Discourse*, «Social and Legal Studies», 1 (1992), 1; T. PITCH, *Diritto e diritti. Un percorso nel dibattito femminista*, «Democrazia e diritto», 33 (1993), 2, pp. 3-47; L. FERRAJOLI, *La differenza sessuale e le garanzie dell'egua-*

sociale che in tutti i paesi industrializzati, a cominciare da quelli anglosassoni, hanno dato vita da una parte a una maggioranza opulenta – arricchita dal mercato o beneficiata dallo Stato – e dall'altra a una vera e propria *underclass*: uno strato di soggetti stabilmente emarginati in termini non solo economici e di consumo privato, ma anche sociali, etnici e culturali e quindi esclusi, non solo di fatto, dall'esercizio dei diritti di cittadinanza⁴⁸.

In realtà oggi si potrebbe sostenere una tesi esattamente opposta a quella di Marshall: nei diritti di cittadinanza è implicita una tensione verso la diseguaglianza. Soltanto l'olimpico irenismo di un moralista accademico come John Rawls può ignorare l'insegnamento che viene dalla sconfitta del comunismo e dalla crisi del socialismo democratico, e cioè che libertà ed eguaglianza sono valori fra loro largamente incompatibili. Non esiste alcuna pulsione umana fondamentale verso l'eguaglianza che sia lontanamente paragonabile, per intensità e universalità, alla pulsione verso la libertà. La rivendicazione politica dell'eguaglianza è in realtà, nella quasi totalità dei casi, lotta per l'autoaffermazione di gruppi e soggetti socialmente emarginati in competizione con le libertà e le "proprietà" di gruppi e soggetti privilegiati.

L'incompatibilità fra libertà ed eguaglianza, che è conclamata nel caso dell'opposizione fra diritti di proprietà e diritti sociali, come riconosce lucidamente Bobbio⁴⁹, è presente all'interno della stessa cittadinanza civile e non è stata compensata dal suffragio universale e dagli altri aspetti della cittadinanza politica. Entro il catalogo normativo della cittadinanza figura infatti una serie di diritti che si concretano in una semplice tutela della "libertà negativa" e cioè in un limite posto all'intervento dello Stato (e dei terzi) nella sfera individuale, come nel caso della libertà personale, della libertà di pensiero, della inviolabilità del domicilio, della segretezza della corrispondenza, della proprietà privata e, nel modo più tipico, delle garanzie processuali dell'*habeas corpus*. Ma accanto a questi ci sono dei diritti, come l'autonomia negoziale, la libertà di associazione, la libertà di stampa e la libertà di iniziativa economica e finanziaria, che sono dotati di una spiccata capacità acquisitiva perché a certe condizioni il loro esercizio produce potere

glianza, ivi, pp. 49-73; M. GRAZIOSI, *Infirmas sexus. La donna nell'immaginario penalistico*, ivi, pp. 99-143.

⁴⁸ Cfr. M. ROCHE, *Rethinking Citizenship*, cit., pp. 57-62.

⁴⁹ Cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., pp. 40-41.

politico, economico e comunicativo a vantaggio dei loro titolari. E poiché in una società non pianificata solo una minoranza di soggetti è in grado di disporre degli strumenti politici, economici e organizzativi necessari per sfruttare le proprietà acquisitive di questo secondo tipo di diritti, ne segue che la cittadinanza produce disuguaglianza e libertà esattamente come l'economia di mercato produce disuguaglianza e ricchezza.

A ciò si deve aggiungere che i circuiti dello scambio politico ed economico fra i soggetti forti della cittadinanza – i partiti, i sindacati, le imprese economiche e finanziarie, le burocrazie pubbliche, le organizzazioni segrete, le professioni ecc. – operano una discriminazione sistematica fra gli interessi delle organizzazioni dotate di maggiore potere organizzativo e rivendicativo, quelli delle associazioni che non occupano posizioni strategiche nell'organismo della divisione tecnologica del lavoro e, infine, la grande maggioranza dei cittadini, semplici “consumatori” economici e politici, che non dispongono di alcuna risorsa organizzativa e rivendicativa e ai quali nessuna affiliazione (neppure segreta o criminale) può offrire un minimo vantaggio nel promuovere i loro “interessi diffusi”⁵⁰.

Ne deriva che non solo la soddisfazione delle aspettative sociali ma la stessa tutela delle libertà fondamentali rischia di dipendere per ciascun cittadino non dal suo essere titolare di diritti ma dal suo potenziale di affiliazione corporativa. Quanto più potente è l'organizzazione di cui il cittadino è membro e più elevato è il rango che vi occupa, tanto più efficace è la soddisfazione delle sue aspettative di protezione. Inversamente, l'incapacità di affiliazione – emblematico è il caso degli immigrati extra-comunitari nei paesi dell'Unione Europea – coincide con l'esclusione di fatto (e talora anche di diritto) dalla cittadinanza. Se implicite nella nozione di cittadinanza sono la titolarità individuale dei diritti civili e politici e l'eguaglianza dei soggetti di diritto, è la stessa dimensione formale della cittadinanza che ne risulta minacciata, poiché i soggetti effettivi della vita civile e politica non sono più gli individui in quanto tali, ma, al più, gli individui in quanto affiliati.

⁵⁰ Su questi temi si veda l'utile saggio di V. MURA, *Democrazia ideale e democrazia reale*, «Teoria politica», 6 (1990), 1, pp. 62-76.

8. “Diritti sociali” o “servizi sociali”?

Si potrà obiettare, richiamando le tesi di Marshall, che all'interno del *Welfare State* la logica egualitaria dei diritti sociali e la logica competitiva dei diritti acquisitivi possono convivere armoniosamente perché la prima tende a compensare e persino a inibire la seconda. Oppure si potrà sostenere un po' meno ottimisticamente, come ha fatto Norberto Bobbio in polemica con le posizioni conservatrici di Giovanni Sartori, che non ci sono alternative alla “traduzione dei bisogni in diritti universali” se non in un ritorno alla logica delle opere di carità, e cioè in una rassegnata e ipocrita accettazione delle disuguaglianze⁵¹.

Le ragioni profonde che ispirano Bobbio nella sua difesa dello Stato sociale sono sicuramente condivisibili e tuttavia sembra difficile negare che, almeno sul piano teorico, le critiche più serie e più severe che sono state rivolte contro lo Stato sociale sono motivate proprio dalla sua incapacità di produrre eguaglianza nonostante l'eccezionale volume di risorse che formalmente destina a questo fine. Di questa natura, e non certo ispirati da intenti conservatori, sono ad esempio gli argomenti addotti da Barbalet per negare ai cosiddetti diritti sociali sia l'appartenenza alla cittadinanza sia, più radicalmente, la natura stessa di diritti. E si tratta di argomenti che non mi sembrano facilmente superabili, anche se probabilmente nessuno di essi è, in se stesso, decisivo da un punto di vista giuridico-formale.

Che i “diritti sociali”, così come sono stati concepiti e si sono affermati entro il *Welfare State* keynesiano e beveridgeano, debbano essere piuttosto qualificati come delle *conditional opportunities* è palesemente una valutazione politico-ideologica, più che una argomentazione stringente sul piano della teoria giuridica e politica. Si tratta di una tesi ovviamente condizionata dagli assiomi di partenza, a cominciare dalla definizione stessa di “diritto” e dai connessi postulati filosofico-politici e filosofico-giuridici. Nulla vieterebbe, in una versione eudemonistica e “postmoderna” dello Stato liberale, che i diritti di libertà e persino i diritti politici venissero pensati come strumentali nei confronti della possibilità per tutti di fruire di un elevato standard e di una

⁵¹ Cfr. l'intervista concessa da Norberto Bobbio a Giancarlo Bosetti, intitolata *Non mi rassegnò alle disuguaglianze*, «l'Unità», 30 gennaio 1993, p. 2. E si veda il recente *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, Donzelli Editore, Roma 1994.

grande varietà di beni e di servizi. E tuttavia, nel contesto specifico della tradizione liberale dello Stato di diritto, ciò che a mio parere attribuisce forza persuasiva al complesso degli argomenti di Barbalet è la circostanza che i contenuti dei diritti sociali non sono mai, o quasi mai, delle prestazioni proceduralmente definite, stabili e uniformi per tutti i cittadini.

I diritti civili e politici si concretano, dal punto di vista delle garanzie, in prestazioni pubbliche che, ad esempio, consentono ai cittadini di sollecitare e ottenere provvedimenti di polizia o decisioni giudiziarie a tutela della libertà e integrità della propria persona o dei propri beni, oppure garantiscono le condizioni perché ciascuno possa esprimere liberamente il proprio voto o candidarsi a una elezione politica. In questi casi la prestazione pubblica è agevolmente formalizzabile e ritualizzabile in prestazioni burocratiche standardizzate, perché consiste essenzialmente nell'apprestamento di procedure e di istituzioni – penso ad esempio alle corti giudiziarie, al processo civile e penale, al sistema carcerario – a tutela di beni, come l'integrità fisica, la libertà personale o la proprietà privata, di cui i soggetti fruiscono per conto proprio.

Viceversa nel caso dei diritti sociali si tratta di aspettative che hanno come oggetto prestazioni pubbliche – previdenze, trasferimenti monetari, garanzie di livelli minimi di istruzione, salute e benessere – che presentano, accanto a rilevanti elementi organizzativi e procedurali, soprattutto un aspetto contenutistico e che perciò consumano una quantità straordinariamente elevata di risorse. E la definizione dei contenuti e delle quantità delle prestazioni sociali dipende costantemente, in misura che non ha confronto con i diritti civili e politici, dalla disponibilità di risorse economico-finanziarie garantite dal mercato, da decisioni discrezionali dell'amministrazione pubblica, e dal gioco degli equilibri di forza e delle rivendicazioni politico-sociali che emergono conflittualmente dalla società. A causa del loro costo molto elevato e direttamente incidente sui meccanismi della accumulazione della ricchezza e del prelievo fiscale i diritti sociali presentano un carattere aleatorio nettamente superiore rispetto alle prestazioni procedurali poste a presidio dei diritti civili e dei diritti politici. Anche se, è ovvio, in condizioni schmittianamente di "eccezione", gli stessi diritti civili e politici e persino l'intera normativa costituzionale possono essere limitati o addirittura sospesi. Ma mentre l'ineffettività del diritto al lavoro è, ad esempio, una condizione del tutto normale entro lo Stato sociale

di diritto, non lo è in nessun modo la sospensione dell'inviolabilità del domicilio o del diritto di voto o delle garanzie della proprietà privata e delle regole mercantili di formazione dei prezzi.

A tutto ciò si può aggiungere un ultimo argomento. In che cosa debba concretarsi il diritto alla salute, all'istruzione e alla casa viene normalmente definito in termini di prestazioni minime o medie – un livello minimo di istruzione (quella elementare), un livello minimo della indennità di disoccupazione o del “reddito garantito”, un livello medio delle prestazioni sanitarie o della edilizia popolare, e così via. Per quanto riguarda il diritto al lavoro, in particolare, si tratta di una aspettativa totalmente non formalizzabile, rispetto alla quale l'apparato pubblico, purché non si proponga di forzare le regole del mercato da cui tuttavia dipendono le risorse necessarie per l'erogazione dei servizi, non dispone di alcun rimedio procedurale. Ciò di cui dispone – o potrebbe disporre – sono al più forme di “salario di base” o di “imposta negativa sul reddito”, che sono in realtà delle compensazioni (minime) di carattere pecuniario per chi è senza occupazione o versa nell'indigenza, ma che poco hanno a che fare con il contenuto effettivo del diritto al lavoro.

Soltanto un “reddito di cittadinanza”, corrisposto a tutti i cittadini indipendentemente dalle condizioni economiche e dall'occupazione, potrebbe avvicinarsi alla figura del “diritto sociale” in un senso più rigoroso, per quanto alcuni autori segnalino i latenti rischi assistenzialistici e paternalistici di questo istituto e altri ne mettano in dubbio l'efficacia redistributiva⁵². In ogni caso, se l'erogazione non venisse contenuta entro i limiti di un modesto assegno sociale – una sorta di neobismarckiana carità di Stato per i più poveri, un'elargizione irrilevante per i più ricchi –, il “reddito di cittadinanza” rischierebbe di stravolgere i meccanismi produttivi e distributivi dell'economia di mercato. Da questo punto di vista la circostanza, segnalata da Ralf Dahrendorf, che le risorse economiche per consentire a tutti i cittadini un dignitoso livello di sussistenza sarebbero disponibili in gran parte dei paesi industrializzati, presenta scarso rilievo, poiché una diseguale acquisizione delle risorse è proprio il principio motore e l'*ethos*

⁵² Cfr. ad esempio E. GORRIERI, *Il realismo e la fattibilità politica e sociale*, «Inchiesta», (1989), 83-84, pp. 55 sgg. Secondo Gorrieri il “reddito di cittadinanza” in condizioni di forte disegualianza sociale e di scarsa capacità redistributiva dello strumento fiscale rischierebbe di mantenere intatti i rapporti di disegualianza esistenti o addirittura di aggravarli.

dell'economia di mercato⁵³. A parte ogni considerazione strettamente economica, è illusorio pensare che il ricorso al prelievo fiscale per coprire il costo dei servizi sociali possa essere trattato come una variabile indipendente rispetto alle ideologie individualistiche e alle motivazioni acquisitive della stragrande maggioranza degli addetti alle attività produttive, commerciali e finanziarie di un paese industrializzato.

E d'altra parte si potrebbe sostenere, ad esempio, che un diritto effettivo all'istruzione, se inteso come diritto di tutti i cittadini a partecipare alla vita civile e culturale di un paese a un livello di pari competenza e dignità rispetto a ogni altro soggetto – compresi i membri delle élite politiche ed economiche – dovrebbe comportare almeno il diritto a un livello di istruzione universitaria per tutti⁵⁴. E osservazioni analoghe possono valere per ogni altro contenuto “minimo” – in relazione alla salute, al benessere, all'assistenza, all'abitazione ecc. – dei diritti sociali.

E dunque non a torto, secondo me, Jack Barbalet propone di distinguere fra la nozione di “diritto sociale”, inteso come pretesa a prestazioni pubbliche garantita dalla possibilità di agire efficacemente in giudizio per la sua soddisfazione, e la nozione di “servizio sociale”, intesa come prestazione assistenziale discrezionalmente offerta dal sistema politico per una esigenza “sistemica” di perequazione e integrazione sociale, di legittimazione politica e di ordine pubblico. Ciò che conta qui, come molto spesso altrove, non è una questione lessicale: se sia cioè opportuno non chiamare “diritti” i cosiddetti diritti sociali e usare per essi altre formule di denotazione o addirittura costruire per essi una teoria normativa distinta o contrapposta a quella dei diritti civili e politici. In questo caso, più che altrove, è poco interessante un

⁵³ Sui temi del reddito minimo garantito, della cosiddetta “imposta negativa sul reddito” e del “reddito di cittadinanza” si veda l'ampio contributo di G. NEVOLA, *Il reddito minimo garantito: due filosofie sociali del Welfare State*, «Stato e mercato», 11 (1991), 31, pp. 159-84. Si veda inoltre: R. DAHRENDORF, *Per un nuovo liberalismo*, Laterza, Roma-Bari 1988; D. PURDY, *Social Power and Labour Market*, Macmillan, London 1988; B. JORDAN, *Per un nuovo Stato sociale. Equità e benessere nella società contemporanea*, Otium, Ancona 1989; M. PACI, *La sfida della cittadinanza sociale*, Edizioni del Lavoro, Roma 1990; P. VAN PARIJS, *Arguing for Basic Income*, Verso, London 1992.

⁵⁴ Cfr. B.S. TURNER (a cura di), *Citizenship and Social Theory*, Sage Publications, London 1993, p. 7; Turner si richiama a tesi espresse da Talcott Parsons in *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (NJ) 1966.

cambiamento che riguardi i nostri *Sprechweisen*, i nostri modi di dire. Né molto più interessanti sono i prevedibili argomenti di una filosofia del diritto normativistica, kelsenianamente orientata a trascurare la dimensione dell'effettività delle norme, che è invece decisiva nella prospettiva teorica della cittadinanza. In questa prospettiva, come in generale nella prospettiva del realismo giuridico, da Roscoe Pound a Karl Olivecrona, ad Alf Ross, un diritto formalmente riconosciuto ma non *justiciabile* – e cioè non applicato o non applicabile dagli organi giudiziari con procedure definite – è, *tout court*, un diritto inesistente⁵⁵.

Ciò che più conta dal mio punto di vista è sottolineare che logiche funzionali (e vicende storico-culturali) profondamente diverse sono sottese ai due tipi di prestazione pubblica e che non c'è alcuna ragione per pensare che oggi, dopo la vittoria planetaria dell'economia di mercato, queste due logiche siano meno antagoniste di ieri. Anzi, quell'antagonismo oggi sembra trasciversi e amplificarsi a livello mondiale in termini di distanza crescente fra la logica di sviluppo dei mercati globali e l'involuzione delle economie e delle civiltà "globalmente" non competitive. La tesi che vorrei raccomandare è semplicemente che i potenziali di una violenta conflittualità sono tuttora racchiusi nello scontro fra la logica del mercato, del contratto e della proprietà e la logica della attribuzione ai cittadini di diritti sociali. Se l'esecuzione delle prestazioni correlate al diritto al lavoro, all'istruzione, alla casa e alla salute potesse essere rivendicata come una pretesa giuridica azionabile in giudizio, i diritti sociali, superata una soglia "minima", si rivelerebbero ben presto incompatibili con le regole competitive e selettive del mercato e con la sua efficienza produttiva. E dunque la rivendicazione dei "diritti sociali" e persino il tentativo di renderli effettivi mediante l'apprestamento di garanzie e procedure giuridiche più efficaci non può ignorare che solo una profonda trasformazione delle strutture economiche e delle ideologie produttivistiche e consumistiche oggi dominanti in Occidente li potrebbe trasformare in qualcosa di più vicino, dal punto di vista dell'effettività, ai diritti civili e politici. La cittadinanza sociale, in altre parole, non può pretendere o fingere di essere la pacifica soluzione "giuridica" della secolare antitesi fra libertà e eguaglianza che tragicamente il comunismo non è riuscito a superare.

⁵⁵ Sul realismo giuridico si veda G. TARELLO, *Il realismo giuridico americano*, Giuffrè, Milano 1962; G. FASSÒ, *Storia della filosofia del diritto*, 3, il Mulino, Bologna 1970; N. Bobbio, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino 1993.

Mi sembra perciò che si possa concludere, contro l'ottimismo socialdemocratico di Marshall e dei suoi seguaci, che all'interno del *Welfare State* sono in realtà i "servizi sociali" a essere compatibili con la logica dei diritti acquisitivi e del mercato, sebbene anche questo sia oggi contestato dai critici della nuova destra radicale⁵⁶. I servizi sociali non sembrano invece esercitare un'influenza apprezzabile sui meccanismi dello scambio politico ed economico che nelle società industriali avanzate moltiplicano le diseguaglianze e le proiettano in una quantità crescente di ambiti di esperienza dando luogo a nuove forme di stratificazione e di emarginazione sociale.

A mio parere è necessario riconoscere realisticamente che, caduta l'alternativa socialista, oggi non si intravede in Occidente una agevole "politica del diritto" che sia in grado di far convivere, senza strappi e violente conflittualità, lo status di cittadino con un'istanza egualitaria, anche moderata⁵⁷. Si può arrivare persino a sostenere che lo strumento della legge non sia il più adatto per promuovere l'eguaglianza all'interno della cittadinanza, come la battaglia per l'emancipazione femminile, condotta in gran parte con strumenti non giuridici, sembra aver provato in questi anni e come esplicitamente sostengono alcune autorevoli esponenti del movimento femminile⁵⁸. E non è del tutto privo di senso domandarsi se altri sottosistemi funzionali potranno soddisfare in futuro quella "tensione verso l'eguaglianza" alla quale vanamente il progressismo europeo degli ultimi due secoli ha tentato di rispondere con il giacobinismo della politica o l'assistenzialismo dello Stato.

9. Libertà politica *versus* autonomia: la comunicazione politica multimediale

Una seconda tensione funzionale riguarda il rapporto fra l'esercizio dei diritti di cittadinanza e l'autonomia individuale. Per autonomia intendo la capacità del soggetto di conoscere e in qualche misura di

⁵⁶ Per una polemica di questo tipo si veda ad esempio P. SAUNDERS, *Citizenship in a Liberal Society*, in B.S. Turner (a cura di), *Citizenship and Social Theory*, cit., pp. 57-90.

⁵⁷ Per un lucido e penetrante richiamo al realismo politico sul piano interno e su quello internazionale si veda il recente saggio di P.P. PORTINARO, *La rondine, il topo e il castoro*, Marsilio, Venezia 1993.

⁵⁸ Cfr. T. PITCH, *Diritto e diritti. Un percorso nel dibattito femminista*, cit., *passim*.

controllare i processi che influenzano i suoi stessi atti cognitivi e volitivi. Uso questo concetto prescindendo, nella misura più ampia possibile, dalle implicazioni ontologiche ed etiche che lo assimilano a nozioni come integrità, responsabilità, dignità morale o valore assoluto della persona⁵⁹. La tesi che intendo sostenere è che nelle società postindustriali, dominate dalla comunicazione elettronica, cresce la tensione fra l'esercizio oligopolistico della "libertà negativa" nel settore della cultura, dell'editoria, dell'informazione, dell'intrattenimento e del tempo libero, da una parte, e, dall'altra, la capacità di orientamento e di autoidentificazione dei soggetti esposti alla pressione simbolica dei mass media.

La più recente *communication research* ha messo in evidenza l'asimmetria esistente fra il ruolo comunicativo dei soggetti emittenti e quello dei soggetti riceventi. Nel primo caso si tratta di gruppi professionali organizzati, nella forma di aziende capitalistiche o di apparati burocratici; oppure si tratta di gruppi non professionali – i partiti, i gruppi di pressione, le imprese, le organizzazioni religiose ecc. – che dispongono di un accesso privilegiato all'uso dei media. Nel secondo caso abbiamo a che fare con soggetti che sono privi di qualsiasi forma di aggregazione sociale e che fruiscono – più o meno selettivamente, ma senza alcuna capacità di interazione comunicativa – di un universo simbolico già drasticamente selezionato dai soggetti emittenti⁶⁰.

Accade così che le procedure selettivo-distorsive della comunicazione di massa non trasferiscono nei soggetti riceventi soltanto i contenuti di un'informazione selezionata e distorta: trasmettono anche le proprie griglie selettivo-distorsive. Nel lungo periodo esse si depositano nella psicologia del pubblico – è il cosiddetto "effetto di agenda" – fino a trasformarsi in criteri soggettivi di salienza e di organizzazione selettiva dell'attenzione, delle conoscenze e delle motivazioni. I media tendono a corrispondere, secondo una circolarità autoreferente e

⁵⁹ Sul tema si veda l'utile contributo di E. SANTORO, *Per una concezione non individualistica della autonomia individuale*, «Rassegna italiana di sociologia», 32 (1991), 3, pp. 268-311.

⁶⁰ Si veda: K. LANG, G.E. LANG, *The Mass Media and Voting*, in W. SCHRAMM, D. ROBERTS (a cura di), *The Process and Effects of Mass Communications*, University of Illinois Press, Chicago 1972; M.E. MCCOMBS, *The Agenda Setting Approach*, in D.D. NIMMO, K.R. SANDERS (a cura di), *Handbook of Political Communication*, Sage Publications, Beverly Hills (Cal.) 1981; M.E. MCCOMBS, D.L. SHAW, *The Agenda-Setting Function of the Mass Media*, «Public Opinion Quarterly», 36 (1972), 2, pp. 176-87.

“virtuale”, alle aspettative del pubblico e le aspettative del pubblico si identificano con ciò che nel lungo periodo viene selezionato dai media come rilevante e degno di essere comunicato.

Questa forma di dipendenza è rinforzata dalla tendenza dei destinatari della comunicazione di massa, assuefatti a una percezione prevalentemente simbolica dell’ambiente sociale, a economizzare l’esperienza diretta. Ne derivano atteggiamenti di torpore sociale e di inerzia operativa, in particolare nei confronti delle forme tradizionali della partecipazione collettiva alla vita politica. A ciò si aggiunge la circostanza che la comunicazione politica, dominata dal codice televisivo del successo, della spettacolarità e della personalizzazione, tende a svuotarsi dei suoi contenuti argomentativi e “razionali” e ad alimentare nuove forme di delega plebiscitaria. Secondo alcuni analisti potrebbe essere questa una delle ragioni dell’eclissi della cittadinanza politica e del senso di appartenenza che caratterizza società intensamente informatizzate come quella nordamericana. Anche l’improvviso trionfo, nelle recenti elezioni politiche italiane, di un imprenditore televisivo come Silvio Berlusconi andrebbe interpretato in questa chiave teorica, assai più che in quella, scontata, dell’eccesso di potere comunicativo di cui il candidato “liberal-democratico” aveva potuto disporre.

È facile prevedere che nei prossimi decenni questi fenomeni condizioneranno in misura crescente il funzionamento delle istituzioni democratiche e dello Stato di diritto. Quel che già oggi si può dire con sicurezza è che la quantità dei flussi comunicativi è destinata ad aumentare e assieme a essa aumenterà la differenziazione sia degli strumenti tecnici della comunicazione sia delle strutture economico-sociali entro le quali essa verrà organizzata. Se l’esperienza dei paesi industriali più avanzati ha un valore induttivo, si può prevedere che la vittoria dell’economia di mercato sulle sue tradizionali alternative economiche e politiche avrà conseguenze anche nel settore dei media. Gli attuali sistemi di “servizio pubblico” incontreranno maggiori difficoltà sia a conservare in vita le proprie strutture organizzative, sia a tenere i propri prodotti al riparo dalla concorrenza del settore privato.

Entreranno probabilmente in crisi le emittenti di Stato che in questi anni hanno operato, sia pure con livelli molto diversi di coerenza e di efficacia, a favore dei valori di cittadinanza e non soltanto degli interessi del mercato. Per strutture pubbliche come la RAI, la BBC o le emittenti dei *Länder* tedeschi, ad esempio, diventerà più difficile mantenere come destinatario dei propri programmi il pubblico dei “citta-

dini medi". E diventerà praticamente impossibile continuare a imporre un canone televisivo eguale per tutti. Il futuro sembra appartenere a forme che, come la *pay-tv*, corrispondono con maggiore flessibilità alle esigenze di un mercato sempre più segmentato e che si specializzano nel fornire prestazioni diverse a un pubblico di consumatori differenziato.

Se questa tendenza si affermerà, assieme alle tecniche di registrazione personale e di riproduzione delle trasmissioni, cadrà la nozione stessa di programmazione televisiva e la logica del mercato introdurrà ulteriori elementi di frammentazione del pubblico degli utenti e, in definitiva, del tessuto politico e sociale. Di più, come ha sostenuto Robert Entman in *Democracy Without Citizens*, il maggiore tasso di pluralismo e di concorrenza all'interno del mercato dei media non produrrà i vantaggi che normalmente garantisce in altri settori: la differenziazione dell'offerta, il miglioramento della qualità, il contenimento dei prezzi⁶¹. Nel mercato televisivo *deregulation* e libera concorrenza sembrano aver favorito sinora il conformismo politico e culturale e aver spinto verso il basso il livello intellettuale dei prodotti offerti.

Come è noto, queste tendenze del mercato vengono invece esaltate nel mondo del *business* multimediale come l'avvento della "televisione interattiva" perché, si sostiene, sarà il singolo cittadino, al di fuori della logica costrittiva del palinsesto e del canone, a scegliere e ad acquistare i singoli prodotti comunicativi. Sarà lui a definire giornalmente, in perfetta autonomia, il proprio palinsesto. Ed è ormai alle porte, si sostiene, la seconda rivoluzione informatica che porterà nelle case di tutti efficientissime "stazioni multimediali domestiche" (SMD) e avvolgerà il pianeta in una rete di interconnessioni globale e capillarmente diffusa. Una delle conseguenze positive, si assicura, sarà l'accrescimento dell'informazione e della competenza politica e, soprattutto, l'affermarsi di nuove forme di partecipazione. Grazie all'uso di sofisticate apparecchiature elettroniche – *teleconferencing*, *opinion-polling systems*, *automated feedback programs*, *two-way cable television* ecc. – i cittadini saranno finalmente in grado di impegnarsi in un quotidiano *bricolage* politico. L'*agorà* elettronica uscirà dal mito e si incernerà nelle forme di una *instant referendum democracy*. L'amministrazione Clinton, ad esempio, ha già lanciato la parola d'ordine

⁶¹ Si veda R. ENTMAN, *Democracy Without Citizens*, Oxford University Press, Oxford 1989.

del *civic networking*, che in Italia qualcuno si è affrettato a tradurre con “telematica civica”.

Si tratta a mio parere di un ottimismo senza molti fondamenti. Il carattere asimmetrico, selettivo e non-interattivo della comunicazione di massa non potrà subire alcuna attenuazione. Né crescerà il potere di controllo degli utenti sulle procedure della selezione comunicativa, né la loro capacità critica nei confronti dei contenuti della comunicazione. Al contrario, la loro autonomia sarà probabilmente esposta a rischi più gravi. Non si tratta di negare, ovviamente, che i singoli destinatari della comunicazione resteranno comunque in grado di reagire selettivamente ai suoi contenuti e che questa reazione potrà essere anche fortemente critica. Ciò che va sottolineato con energia è che l'eventuale esercizio della critica e del dissenso interverrà *ex post*, dopo che complessi processi di selezione avranno irrevocabilmente definito ciò che sarà stato utile e ciò che non sarà stato utile comunicare. Questi processi, se liberamente governati dalla logica del mercato, diverranno ancor più “invisibili” e impermeabili alle regole della democrazia. La logica del mercato e la pressione pubblicitaria – sia commerciale che politica – potranno svilupparsi in forme più invasive, sino ad assumere le caratteristiche della persuasione subliminale. Nel frattempo aumenterà il consumo televisivo e l'uso degli altri strumenti di comunicazione elettronica, coinvolgendo anche i giovanissimi. Verso di loro già oggi si rivolge in forme sofisticate la pressione simbolica dei telegiochi, degli intrattenimenti e soprattutto degli spot commerciali.

Recentemente si sono levate voci autorevoli – ma spesso, come nel caso di Karl Popper o del pontefice romano, velleitariamente censorie e paternalistiche – per denunciare i pericoli cui sono esposti i valori della cittadinanza. Si sostiene che la caduta degli standard morali fra le nuove generazioni è diretta conseguenza dell'eccessiva esposizione ai media. Per quanto non sia agevole provare empiricamente questa diretta connessione causale, non sembra che ci siano dubbi sull'impoverimento emotivo e sui disturbi della personalità che sono associati al sovraccarico di una comunicazione fortemente polarizzata nel senso della spettacolarità, dell'apologia del successo, della gratificazione consumistica e dell'esercizio della violenza.

10. Cittadinanza e diritti cosmopolitici

Una terza, crescente incompatibilità è quella fra i diritti di cittadinanza e i cosiddetti “diritti cosmopolitici”. Si tratta di una antinomia che riguarda anzitutto la tensione fra il particolarismo delle cittadinanze nazionali e i processi di globalizzazione in atto in settori come il sistema economico-finanziario, le comunicazioni di massa, lo sviluppo tecnologico, l'ecologia. Secondo numerosi autori – David Held, Richard Falk e Antonio Cassese, ad esempio – questa tensione potrebbe rivelarsi “espansiva” e “inclusiva”, nel senso che l'interferenza delle normative internazionali con gli ordinamenti giuridici degli Stati potrebbe dilatare e rendere più concreta la capacità dei cittadini di ottenere il rispetto dei propri diritti attraverso il ricorso ad autorità giudiziarie sovranazionali.

Secondo gli autori che ho citato all'interno dell'ordinamento giuridico internazionale convivono due diversi modelli normativi: il “modello di Westfalia” e il “modello della Carta delle Nazioni Unite”⁶². Per modello di Westfalia, come ho già accennato, si intende l'assetto originario dell'ordinamento giuridico internazionale, per il quale soggetti di diritto sono esclusivamente gli Stati, non esiste alcun “legislatore internazionale” e l'ordinamento giuridico è costituito quasi esclusivamente da norme primarie, mentre mancano le norme di organizzazione e gli strumenti di applicazione coattiva del diritto.

Invece, secondo il modello che è venuto profilandosi sulla base del disegno normativo della Carta delle Nazioni Unite, un ruolo, sia pure per ora limitato, è concesso anche agli individui, ai gruppi sociali, e ai popoli dotati di una organizzazione rappresentativa. E sono in vigore norme internazionali che obbligano gli Stati a rispettare la dignità e i diritti fondamentali degli individui: si è verificata, insomma, una parziale *erosion of the domestic jurisdiction*⁶³. Si sarebbero inoltre af-

⁶² Per riferimenti al “sistema di Westfalia”, oltre agli autori citati qui alla nota 36, si veda L.H. MILLER, *Global Order: Values and Power in International Politics*, Westview Press, Boulder (Co.) 1990; F.H. HINSLEY, *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge University Press, Cambridge 1978; M. WRIGHT, *Systems of States*, Leicester University Press, Leicester 1977. Sul rapporto fra cittadinanza e “globalizzazione” si veda: D. HELD, *Citizenship and Autonomy*, cit., *passim*; B.S. TURNER, *Contemporary Problems in the Theory of Citizenship*, in B.S. TURNER (a cura di), *Citizenship and Social Theory*, cit., pp. 14 sgg.; B.S. TURNER, *Outline of a Theory of Human Rights*, ivi, pp. 62-90.

⁶³ Cfr. R.A. FALK, *The Interplay of Westphalia and Charter Conceptions of International Legal Order*, cit., pp. 59-62.

fermati dei veri e propri “principi generali” che non solo sono ritenuti vincolanti dagli Stati, ma prevalgono come *ius cogens* inderogabile sui trattati e le norme consuetudinarie⁶⁴.

Il vecchio modello, si riconosce, prevale ancora nettamente dal punto di vista dell’effettività, mentre la logica “comunitaria” e “globalistica” che caratterizza il profilo normativo delle Nazioni Unite non è riuscita ad affermarsi che in misura molto limitata.

Ma il progresso dell’ordinamento giuridico internazionale, si sostiene, non può che andare nel senso di un totale superamento del “vecchio modello” di Westfalia. Quest’ultimo riflette le caratteristiche “primitive e individualistiche” delle relazioni fra gli Stati nell’Europa del Seicento e del Settecento, mentre è soltanto con la Carta delle Nazioni Unite che è stato fondato un moderno assetto giuridico internazionale⁶⁵.

In questa prospettiva, che potremmo chiamare di “cosmopolitismo giuridico”, si congiungono tre aspettative normative: quella del centralismo giurisdizionale, quella del pacifismo giuridico e quella del *global constitutionalism*, che collegandosi strettamente alla teoria dei diritti dell’uomo punta sulla capacità di un governo mondiale di tutelare internazionalmente quelle libertà fondamentali degli individui che gli Stati non sono in grado di assicurare.

Ciò che tuttavia si potrebbe opporre all’ottimismo cosmopolitico espresso da questi autori – ottimismo circa la realizzabilità di uno “Stato di diritto” planetario e di una “cittadinanza cosmopolitica” – è la sempre più netta divisione del mondo in un ristretto numero di paesi ricchi e potenti e in un gran numero di paesi poveri e deboli. In questa situazione non sembra possibile dar vita a un ordinamento giuridico internazionale che non sia rigidamente gerarchico e che non neghi il principio stesso della eguaglianza formale dei soggetti di diritto, come fa la Carta delle Nazioni Unite quando attribuisce un diritto di veto ai membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. In secondo luogo non sembra possibile attribuire carattere obbligatorio a una giurisdizione incaricata di interpretare e applicare il diritto internazionale senza affidarne l’esecuzione coattiva alla forza militare delle grandi potenze, sottraendole quindi, di fatto o di diritto, alla competenza di tale giurisdizione. Infine appare poco ragionevole affidare la tutela internazio-

⁶⁴ Cfr. *ivi*, pp. 55-58.

⁶⁵ Cfr. A. CASSESE, *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, cit., p. 455.

nale dei diritti soggettivi a strutture di potere essenzialmente illiberali come sono oggi le istituzioni internazionali, a cominciare dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea⁶⁶.

Ma c'è un secondo antagonismo fra cittadinanza e "diritti cosmopolitici", probabilmente ancora più drammatico e carico di futuro, che viene espresso dalla lotta per l'acquisto delle cittadinanze "pregiate" dell'Occidente da parte di masse sterminate di soggetti appartenenti ad aree continentali senza sviluppo e con un elevato tasso demografico. Questa lotta assume la forma della migrazione di massa di soggetti economicamente e politicamente molto deboli – soggetti senza cittadinanza e senza diritti – ma che esercitano, grazie alla loro infiltrazione capillare negli interstizi delle cittadinanze occidentali, una irresistibile pressione per l'eguaglianza. La replica da parte delle cittadinanze minacciate da questa pressione "cosmopolitica" – in termini sia di rigetto o di espulsione violenta degli immigrati, sia di negazione pratica della loro qualità di soggetti – sta scrivendo e sembra destinata a scrivere nei prossimi decenni le pagine più luttuose della storia civile e politica dei paesi occidentali.

È la stessa nozione marshalliana di cittadinanza che viene sfidata in radice dalla richiesta di un numero crescente di soggetti non appartenenti alle maggioranze autoctone occidentali di diventare cittadini pleno iure dei paesi dove vivono e lavorano. Si tratta di una sfida radicale perché la stessa dialettica di "cittadino" e "straniero" viene alterata dall'imponenza dei fenomeni migratori e dalla loro oggettiva incontrollabilità e irreversibilità. Ed è una sfida dirompente perché tende a far esplodere sia gli elementi della costituzione "prepolitica" della cittadinanza, sia i processi sociologici di formazione delle identità collettive, sia infine le stesse strutture dello Stato di diritto. A queste strutture viene rivolta la pressante richiesta di un riconoscimento "multi-etnico" non solo dei diritti individuali dei cittadini immigrati, ma delle stesse identità etniche di minoranze caratterizzate da una notevole distanza culturale rispetto alle cittadinanze ospitanti⁶⁷.

⁶⁶ Su questi temi si vedano le lucide pagine di P.P. PORTINARO, *La rondine, il topo e il castoro*, cit., *passim*.

⁶⁷ Cfr. U.K. PREUSS, *Citizenship and Identity: Aspects of a Political Theory of Citizenship*, dattiloscritto inedito, Università di Brema, Center for European Law and Policy, 1993. Sul tema sociologico e simbolico dello "straniero" si veda il bel saggio di R. ESCOBAR, *Rivalità e mimesi. Lo straniero interno*, «Filosofia politica», 6 (1992), 1, pp. 79-106.

11. Conclusione

La consapevolezza che la storia futura dell'Occidente e del mondo può ancora riservarci inedite manifestazioni di irrazionalità collettiva deve indurci un atteggiamento di grande realismo. La situazione del pianeta è per molti versi allarmante. Le ondate migratorie, l'esplosione dei particolarismi etnici, gli squilibri ecologici, l'asimmetria crescente nella distribuzione internazionale del potere e della ricchezza, la diffusione delle armi nucleari, la stessa crisi delle istituzioni liberaldemocratiche di cui l'Italia offre una testimonianza preoccupante, rischiano di fare dell'intero pianeta una "società dei naufraghi". E nel naufragio rischiano di affondare, dopo la grandiosa utopia dell'emancipazione comunista, anche le illusioni del progetto illuministico della "modernità", a cominciare dai valori e dai diritti della cittadinanza.

Che cosa è possibile fare? Quali strategie, in particolare, la sinistra europea può adottare sul terreno della difesa delle conquiste fondamentali dello Stato di diritto e della cittadinanza democratica? A mio parere soltanto una piena consapevolezza della irreversibilità funzionale e, nello stesso tempo, dei limiti e delle tensioni della cittadinanza può consentirne una elaborazione teorica adeguata, nel quadro di una più generale ricostruzione della teoria democratica. Sul terreno propriamente politico una coerente teoria della cittadinanza potrebbe sostenere una "lotta per i diritti" che non si risolva in parole d'ordine generiche e retoriche. E che soprattutto non si rovesci, paradossalmente, in un ennesimo appello alla lealtà, al senso di responsabilità e ai doveri morali dei cittadini. Appelli di questo tipo hanno esclusivamente lo scopo di rafforzare il vincolo di obbligazione politica verso le autorità "democratiche", e sono scarsamente efficaci.

In alternativa alla retorica secolare della democratizzazione e alla nuova retorica dei doveri della cittadinanza occorrerebbe mettere a punto anzitutto una tavola di rivendicazioni normative rivolte contro i rischi crescenti di discriminazione cui vanno incontro i cittadini non affiliati alle grandi corporazioni politiche, professionali, sindacali e religiose (pubbliche, private e occulte). In secondo luogo andrebbe tematizzata, in termini sia giuridici che politici, l'esigenza di garantire non soltanto le "libertà politiche" ma anche l'"autonomia" dei soggetti. Il problema richiederebbe una lunga elaborazione. Ma credo che i temi della "nuova censura" e del "diritto di replica" a difesa dell'autonomia cognitiva e non semplicemente della libertà di informazione dei

cittadini debbano essere posti all'ordine del giorno di una battaglia per l'“aggiornamento della democrazia”, per usare l'espressione di Jacques Derrida⁶⁸. Senza una lotta contro la concentrazione e l'accumulazione comunicativa, paradossalmente favorite dalla segmentazione del mercato multimediale, la democrazia è destinata a divenire una pura finzione procedurale.

Infine, fuori dalla retorica della globalizzazione e della “cittadinanza cosmopolitica”, occorrerebbe porre in primo piano il tema teorico del federalismo democratico: e cioè di un disegno di riassegnazione delle competenze e dei temi della decisione politica dalla periferia al centro e dal centro alla periferia: un disegno che non dia per scontato il superamento dello Stato nazionale e non sottovaluti la forza coesiva delle radici etniche e nazionali dei gruppi sociali, ma tenti pazientemente di disarticolare, in linea con la più alta tradizione liberale, il sistema delle libertà garantite dallo Stato di diritto dai particolarismi “prepolitici” dell'appartenenza e della identità collettiva⁶⁹. Solo in questa chiave, probabilmente, la grande pressione cosmopolitica contro le cittadinanze occidentali potrà non risolversi in tragedia.

Infine, in generale, occorrerebbe ribadire, con buona pace dei teorici del pluralismo democratico, che se i diritti civili e i diritti politici sono le prerogative più consolidate della cittadinanza, perché sostanzialmente sinergiche con le strutture della riproduzione delle risorse nei paesi a economia di mercato, neppure essi possono essere dati per scontati, come se fossero conquiste evolutive irreversibili. Nuove situazioni di fatto, legate soprattutto allo sviluppo scientifico-tecnologico, possono in qualsiasi momento rendere incerto ciò che in passato poteva sembrare perfettamente assicurato. Ciò vale anche per gli interessi e le aspettative che Bobbio ha chiamato diritti della terza e della quarta generazione. E vale a maggior ragione per i cosiddetti diritti sociali, la cui precarietà sia dal punto di vista normativo che, e soprat-

⁶⁸ Si veda J. DERRIDA, *Oggi l'Europa*, Garzanti, Milano 1991.

⁶⁹ Sul tema della non dispensabilità dello Stato nazionale pur nella prospettiva globalistica si veda H. BULL, *The Anarchical Society*, Macmillan, London 1977, pp. 257-81; H. BULL, *The State's Positive Role in World Affairs*, «Daedalus», autunno 1979, pp. 111-23. Per un tentativo di rinnovare la riflessione filosofico-politica europea in tema di federalismo si veda J.J. HESSE, W. RENZSCH (a cura di), *Föderalstaatliche Entwicklung in Europa*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991. Si veda inoltre il lucido contributo di G.E. RUSCONI, *Ripensare la nazione. Tra separatismo regionale e progetto europeo*, «Filosofia politica», 6 (1992), 1, pp. 63-85.

tutto, dal punto di vista dell'effettività è oggi del tutto evidente. Ma non si tratta per questo, ovviamente, di rinunciare ai servizi sociali legittimando il regresso verso le forme più elementari e aggressive dell'economia di mercato, come vorrebbero gli esponenti della nuova destra "libertaria". Al contrario, si tratta di difenderli e di espanderli sino ai limiti estremi delle compatibilità imposte dal mercato.

Occorre tuttavia non dimenticare che i diritti, tutte le specie di diritti e non solo i diritti di cittadinanza, sono in sostanza delle semplici *conditional opportunities* — per usare l'espressione di Barbalet — o, se si preferisce il lessico di Arnold Gehlen, delle protesi sociali, delle *Entlastungen* che consentono ai cittadini di rafforzare le loro aspettative sociali e di lottare con qualche maggiore possibilità di successo per l'affermazione di valori individuali e collettivi. E sono protesi probabilmente necessarie, ma certo non sufficienti per l'affermazione dell'ampia serie di valori che oggi, entro una grande varietà di ambiti funzionali, sono in tensione con le logiche sistemiche delle società tecnologico-informatiche. In breve, i diritti soggettivi non sono che l'altra faccia del conflitto in una società complessa: vivono e muoiono con esso.

Riferimenti bibliografici

- BERLIN, I., *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford 1969 (trad. it. *Quattro saggi sulla libertà*, Feltrinelli, Milano 1989).
- BOBBIO, N., *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino 1993.
- *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, Donzelli Editore, Roma 1994.
- CASSESE, A., *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, il Mulino, Bologna 1984.
- *Umano-Disumano. Commissariati e prigionieri nell'Europa di oggi*, Laterza, Roma-Bari 1994.
- ENTMAN, R., *Democracy Without Citizens*, Oxford University Press, Oxford 1989.
- ESCOBAR, R., *Rivalità e mimesi. Lo straniero interno*, «Filosofia politica», 6 (1992), 1.
- FALK, R.A., *The Interplay of Westphalia and Charter Conceptions of International Legal Order*, in C. A. BLACH, R.A. FALK (a cura di), *The Future of International Legal Order*, I, Princeton University Press, Princeton 1969.

- FASSÒ, G., *Storia della filosofia del diritto*, 3, il Mulino, Bologna 1970.
- FERRAJOLI, L., *Diritto e ragione*, Laterza, Roma-Bari 1989.
- *La differenza sessuale e le garanzie dell'eguaglianza*, «Democrazia e diritto», 33 (1993), 2.
- FINLAYSON, G., *Citizen, State and Social Welfare in Britain 1830-1900*, Oxford University Press, Oxford 1990.
- GALLI, C., *Logiche e crisi della modernità*, il Mulino, Bologna 1991.
- GROSS, L., *The Peace of Westphalia 1648-1948*, «American Journal of International Law», 42 (1948), 1.
- JORDAN, B., *Per un nuovo Stato sociale. Equità e benessere nella società contemporanea*, Otium, Ancona 1989.
- KÜNG, H., *Projekt Weltethos*, R. Piper Verlag, München 1990 (trad. it. *Progetto per un'etica mondiale*, Rizzoli, Milano 1991).
- LATOUCHE, S., *L'occidentalization du monde*, Editions la Découverte, Paris 1989 (trad. it. *L'occidentalizzazione del mondo*, Bollati Boringhieri, Torino 1992).
- NEVOLA, G., *L'altra faccia della cittadinanza: i costi dei diritti*, «Animazione sociale», 5 (1993), 1.
- NIMMO, D.D., SANDERS K.R. (a cura di), *Handbook of Political Communication*, Sage Publications, Beverly Hills (Cal.) 1981.
- PITCH, T., *Diritto e diritti. Un percorso nel dibattito femminista*, «Democrazia e diritto», 33 (1993), 2.
- PORTINARO, P.P., *La rondine, il topo e il castoreo*, Marsilio, Venezia 1993.
- PURDY, D., *Social Power and Labour Market*, Macmillan, London 1988.
- RIEDEL, M., *Rehabilitierung der praktischen Philosophie*, Rombach, Freiburg 1972-74.
- RODOTÀ, S., *Repertorio di fine secolo*, Laterza, Roma-Bari 1992.
- RUSCONI, G.E., *Ripensare la nazione*, «Filosofia politica», 6 (1992), 1.
- TARELLO, G., *Il realismo giuridico americano*, Giuffrè, Milano 1962.
- ZAGREBELSKY, G., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1992.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)