

COLLOQUIUM



QUALI POLITICHE  
PER L'INTEGRAZIONE  
NELL'ITALIA  
DEL XXI SECOLO?

A cura di Giovanna Rossi

*LED*

— Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto —



ISBN 978-88-7916-398-9

Copyright 2008

*LED* Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto

Via Cervignano 4 - 20137 Milano

Catalogo: [www.lededizioni.com](http://www.lededizioni.com) - E-mail: [led@lededizioni.com](mailto:led@lededizioni.com)

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e pubblicazione con qualsiasi mezzo analogico o digitale (comprese le copie fotostatiche e l'inserimento in banche dati) sono riservati per tutti i paesi.

---

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume o fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da: AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108 - 20122 Milano  
E-mail [segreteria@aidro.org](mailto:segreteria@aidro.org) - sito web [www.aidro.org](http://www.aidro.org)

---

Volume realizzato con il contributo della Sezione di Politica Sociale  
dell'Associazione Italiana di Sociologia

*In copertina:*

Richard Pillsbury, *Low Country Geography*

[www.richardpillsbury.com](http://www.richardpillsbury.com)

*Videimpaginazione e redazione grafica:* Claudio Corvino

*Stampa:* Digital Print Service



# INDICE

Giovanna Rossi  
*Presentazione* 7

PRIMA PARTE  
CONFLITTI E DIFFERENZE: QUALI POLITICHE PER L'INTEGRAZIONE  
A LIVELLO LOCALE

Pierpaolo Donati  
*L'integrazione sociale davanti alle disuguaglianze, differenze  
e diversità. Oltre il multiculturalismo con la «ragione relazionale»* 13

1. Il problema e le tesi del presente contributo – 2. Promesse e limiti del multiculturalismo – 3. Alla ricerca di possibili alternative: l'interculturalità è una soluzione? – 4. La laicità guidata da una «ragione relazionale» come alternativa al multiculturalismo e come nuovo «mondo comune» – 5. La ragione relazionale: espandere la ragione attraverso le relazioni sociali – Riferimenti bibliografici.

Gabriele Pollini  
*Le dimensioni locale e nazionale dell'integrazione.  
Contrasto o compatibilità?* 49

1. Introduzione: il quadro di riferimento – 2. Il «localismo» tra attaccamento alla community e appartenenza alla Gemeinschaft territoriale – 3. Il «nazionalismo» tra territorialità e civicità – 4. Considerazioni intermedie – 5. Conclusioni: le politiche sociali tra appartenenza alla comunità territoriale locale («localismo») e appartenenza alla comunità civica nazionale («nazionalismo») – Riferimenti bibliografici.

Maurizio Ambrosini  
*Integrazione e multiculturalismo: una dicotomia superata?* 75

1. Tre assimilazionismi – 2. La prima critica: l'impossibilità dell'integrazione e la mixofobia – 3. La seconda critica: l'iniquità dell'integrazione

e le tesi multiculturaliste – 4. Ritorno al futuro? Le tendenze neo-assimilazioniste – 5. Le diverse forme di assimilazione e l'integrazione per via comunitaria – 6. La dimensione locale dell'integrazione – 7. L'integrazione dal basso: il ruolo degli operatori – 8. Conclusioni. Perché e come parlare di integrazione – Riferimenti bibliografici.

## SECONDA PARTE

### COME FINANZIARE IL NUOVO WELFARE: IPOTESI A CONFRONTO

Felice Roberto Pizzuti

*Rapporto sullo stato sociale: tra pubblico e privato, universalismo e selettività* 111

1. Nuove tendenze dello stato sociale – 2. La politica comunitaria in campo sociale – 3. La spesa sociale nei Paesi europei e in Italia – 4. Il sistema pensionistico italiano: la situazione, le prospettive e alcune proposte – 5. Conclusioni – Riferimenti bibliografici.

Luca Antonini

*Sovranità fiscale al contribuente: verso nuove prospettive* 129

1. «La sovranità appartiene al popolo» – 2. Nuove soluzioni costituzionali – 3. La sovranità popolare come libertà di scelta – 4. Essere oggi padroni dell'imposta – 5. Riallocare parti della sovranità fiscale – 6. Esempificazioni – Riferimenti bibliografici.

Ivo Colozzi

*La sussidiarietà fiscale: una risposta alla crisi del welfare state?* 143

1. Dibattito sulle tasse e welfare – 2. Il rapporto fra prelievo fiscale e spesa sociale in Italia – 3. Gli effetti perversi del principio di redistribuzione – 4. La sussidiarietà applicata al fisco: cosa è, come funziona – Riferimenti bibliografici.

*Gli autori* 155

Giovanna Rossi

## PRESENTAZIONE

Il presente volume raccoglie le principali relazioni tenute al Convegno della Sezione Politica sociale dell'Associazione Italiana di Sociologia svoltosi a Urbino, nel settembre 2007.

Al *focus* dell'attenzione sono state poste le politiche di integrazione attuate a livello locale, al fine di individuare i principi, le pratiche, le modalità di attuazione degli interventi, nonché gli esiti prodotti, e le possibili ipotesi di finanziamento delle nuove forme di welfare. Due sono gli ambiti tematici cui ricondurre le riflessioni: il primo riguarda il contributo che le politiche locali per l'integrazione possono offrire in presenza di conflitti e a fronte dell'accenuato processo di differenziazione sociale; il secondo concerne le possibili forme di finanziamento di un nuovo assetto di *welfare*.

La sfida dell'integrazione sociale è ineludibile per la società contemporanea, sempre più capillarmente attraversata dalle grandi questioni relative alla convivenza fra culture. Tale sfida, per essere compresa sotto il profilo sociologico, ha bisogno sia di un apparato concettuale di analisi adeguato al livello di complessità del fenomeno, sia di politiche in grado di produrre inclusione, generando o ri-generando i legami sociali di appartenenza.

Il filo rosso del presente volume si dipana, pertanto, entro questi capisaldi della riflessione sociologica: da un lato offrire categorie concettuali di spessore (prima parte) e, dall'altro, evidenziare *policies* che non sviliscano in modo riduttivo la riflessione ma, al contrario, ne enfatizzano l'applicabilità (seconda parte).

Concetti come disuguaglianza, differenza e diversità si rivelano strategici per giungere ad una comprensione dei processi integrativi, ma non sempre sono utilizzati avendone chiari i confini semantici e le distinzioni di contenuto. In particolare, il paradigma relazionale, applicato analitica-

mente nelle pagine che seguono al tema dell'integrazione sociale, mette in luce la crisi e l'ambivalenza della prospettiva interpretativa che fa leva sul multiculturalismo come chiave di lettura delle dinamiche societarie contemporanee: essa, infatti, nata per riferirsi ad assetti societari attenti al rispetto, alla tolleranza e alla difesa delle minoranze culturali, è poi divenuta un immaginario collettivo, solo in apparenza inclusivo, finendo per produrre, nella realtà, segmentazione e disuguaglianza.

L'analisi condotta da Pierpaolo Donati ben chiarisce come per andare oltre i limiti epistemologici, etici e politici del multiculturalismo, sia necessario un approccio al problema della convivenza fra culture, che promuova lo sviluppo della «ragione relazionale» la quale, attraverso una nuova semantica della differenza/diversità inter-umana, sia in grado di tutelare la libertà della persona umana nei confronti delle strutture socio-culturali e contribuisca a «configurare la sfera pubblica in modo tale che essa sia – almeno su alcuni valori fondamentali – un «mondo comune» per chi la abita. La ragione relazionale, così intesa, può offrire le mediazioni necessarie per il riconoscimento veritativo delle identità culturali e per la comprensione interculturale, non sostenendo un uni-verso monistico, né un multi-verso privo di ordine, né un pluri-verso indifferenziato, ma un *inter-verso* ordinato, un mondo di diversità che si orientano l'una all'altra sul metro di una razionalità reciproca, capace di convergere su esperienze e pratiche comuni» (Donati, in questo stesso volume, pp. 14; 20; 44-45).

Un passaggio fondamentale riguarda i «luoghi» dell'integrazione: dove essa avviene?

Le dimensioni locali e quelle nazionali di tale processo e delle politiche ad esso rivolte sono omologhe e congruenti oppure sono divergenti? Le indagini disponibili su tale dibattito mettono in luce, da un lato, le caratterizzazioni del «localismo» tra attaccamento alla *community* e appartenenza alla *Gemeinschaft* territoriale e, dall'altro, quelle del «nazionalismo» tra territorialità e civicità, con particolare attenzione agli atteggiamenti civici di solidarietà e di appartenenza.

Da tali analisi si evince, come chiarisce Gabriele Pollini nel suo saggio, che la comunità locale e la comunità nazionale verso le quali la popolazione italiana esprime un sentimento di appartenenza, corrispondono a due distinte e differenziate dimensioni irriducibili l'una all'altra con proprietà *sui generis* o emergenti che vanno dapprima distinte e poi relazionate fra loro e non, invece, confuse e rese identiche. Tali indicazioni risultano preziose per i *policy-makers* dell'integrazione, i quali spesso tendono a enfatizzare la cittadinanza come appartenenza alla comunità nazionale e a sottovalutare la condizione dell'appartenenza alla comunità territoriale

locale, rischiando, in tal modo, di non misurarsi con le esigenze ed i problemi *particolari* che da quest'ultima emergono.

L'itinerario concettuale del volume prosegue mettendo peculiariamente a fuoco, nel saggio di Maurizio Ambrosini, la distinzione tra politiche e processi di integrazione. Le prime, pur qualificandosi come intenzionali, agite con consapevolezza e derivanti dall'azione delle istituzioni pubbliche, non necessariamente sono in grado di generare effettivi processi sociali di integrazione. I secondi evidenziano il ruolo cruciale svolto dagli operatori che tali politiche agiscono, in termini di attivazione di iniziative, connessione con altri servizi, interpretazione di norme e regolamenti, facilitazioni dell'accesso alle prestazioni. Sono proprio gli operatori, infatti, ad essere chiamati, sul versante pubblico come su quello del privato-sociale, al non facile compito di «inventare» e gestire sul territorio interventi che, allo stesso tempo, non suscitino reazioni oppostive da parte della popolazione autoctona e incontrino almeno alcune delle esigenze dei cittadini stranieri (Ambrosini, in questo volume, p. 95).

Fin qui la prima parte del volume. La seconda parte, dal titolo *La sussidiarietà fiscale* assume, come chiave di lettura, la comparazione tra diverse ipotesi sottese alla possibilità di finanziare i nuovi scenari di *welfare*.

La riflessione relativa al tema della sussidiarietà fiscale prende l'avvio dalla disanima del rapporto tra pubblico e privato e da una rivisitazione dell'ormai storico dilemma tra universalismo e selettività, con particolare riferimento agli equilibri economici e sociali raggiunti dai principali paesi sviluppati.

Felice Roberto Pizzuti illustra le tendenze di indirizzo della politica sociale comunitaria e, con particolare attenzione al tema dell'occupazione, si sofferma sul modello della *flexicurity*, la cui declinazione italiana, non è scevra da contraddizioni. Particolare attenzione è dedicata, nel saggio, al sistema pensionistico italiano, agli strumenti redistributivi di recente istituzione che lo qualificano, quali i coefficienti di trasformazione, e al ruolo svolto, nel nostro Paese, dalla previdenza complementare.

Il saggio di Luca Antonini introduce nella riflessione fin qui condotta, la prospettiva giuridica e, considerando le trasformazioni che delineano una società post-hobbesiana, caratterizzata da processi di globalizzazione e da rilevanti cambiamenti della società civile, suggerisce di applicare una nozione più ampia e sostanziale del principio di «sovranità popolare» (Carlassare, 2004), contenuto nell' articolo 1 della Costituzione italiana, non esauribile nella sola manifestazione della scelta elettorale ma esercitabile attraverso un vero recupero della dimensione politica. In tale nuova prospettiva di «sovranità» in cui il contribuente è dotato di maggiore libertà di

scelta in materia fiscale, è possibile rinvenire il principio di sussidiarietà nella sua accezione orizzontale, da cui discende un «catalogo» di nuovi diritti sociali che possono essere raggiunti in ambito fiscale. L'autore illustra alcune di queste possibili applicazioni, quali ad esempio quella relativa al meccanismo del «5 per mille», per indicare nuovi scenari esemplificativi delle istanze di libertà e di equità a partire dai quali è possibile ricostruire il patto costituzionale.

Infine, il contributo di Ivo Colozzi, alla luce dei dati relativi al rapporto fra prelievo fiscale e spesa sociale in Italia e in altri paesi dell'Unione Europea, illustra alcune possibili applicazioni del principio di sussidiarietà alle politiche fiscali. In particolare il saggio evidenzia la necessità di garantire, da un punto di vista finanziario, i diritti sociali di cittadinanza, affinché si possa mantenere un livello di pressione fiscale che non scoraggi investimenti e consumi e che sia, al tempo stesso, equo. L'applicazione alla materia fiscale del principio di sussidiarietà sia nella dimensione orizzontale sia in quella verticale, persegue, secondo l'autore, l'obiettivo di promuovere una forma più complessa del principio di «redistribuzione» e può offrire ai cittadini la possibilità di co-determinare parzialmente la destinazione della quota di reddito prelevata, per conseguire finalità di ordine solidale.

Da quanto fin qui sinteticamente richiamato, che troverà una rendicontazione analitica nei saggi che compongono il presente volume, la transizione verso nuovi scenari di welfare pare condurre verso un modello societario plurale nel quale le politiche sociali non possono essere pensate come politiche pubbliche (implementate esclusivamente dal sistema politico-amministrativo), ma si configurano come politiche societarie, in ottemperanza al principio di sussidiarietà, le quali trovano una realizzazione attraverso il concorso di soggetti, pubblici, privati e di privato sociale, tutti titolari di analoghi diritti e doveri.



PRIMA PARTE

---

CONFLITTI E DIFFERENZE:  
QUALI POLITICHE  
PER L'INTEGRAZIONE  
A LIVELLO LOCALE?



Pierpaolo Donati

# L'INTEGRAZIONE SOCIALE DAVANTI ALLE DISUGUAGLIANZE, DIFFERENZE E DIVERSITÀ. OLTRE IL MULTICULTURALISMO CON LA «RAGIONE RELAZIONALE»

## 1. IL PROBLEMA E LE TESI DEL PRESENTE CONTRIBUTO

Il contributo si propone di rivedere i tre concetti di disuguaglianza, differenza e diversità utilizzati in sociologia alla luce del nuovo orizzonte delle società multiculturali. Si tratta di tre semantiche che la sociologia non riesce ancora a distinguere e a trattare. La ragione è che la sociologia rimane legata a quadri concettuali di origine hobbesiana e hegeliana. Bisogna comprendere la crisi, anzi il crollo incipiente, degli assetti di integrazione *lib-lab* e orientarsi a ricomprendere il sociale secondo il paradigma relazionale. La sfida è data dal multiculturalismo, che è un termine nato per riferirsi ad assetti societari attenti al rispetto, alla tolleranza e alla difesa delle differenze culturali (minoranze culturali), ma che poi è diventato un immaginario collettivo («tutti differenti, tutti uguali») (Benhabib, 2002) e oggi mette in crisi le ideologie ispirate all'uguaglianza. La cittadinanza che propone è in apparenza inclusiva nei confronti delle culture «diverse», ma in realtà le segmenta e le rende ancor più disuguali.

Per andare oltre i fallimenti del multiculturalismo e le fragilità del discorso interculturale, occorre un approccio laico al problema della convivenza fra culture che sia capace di ridare vigore alla Ragione attraverso una nuova semantica della differenza/diversità inter-umana. In questo contri-

buto, propongo lo sviluppo della «*ragione relazionale*», oltre le forme già conosciute di razionalità. *Rendere relazionale la ragione* può essere la via maestra per immaginare una nuova configurazione della società che sia in grado di umanizzare i processi di globalizzazione e le crescenti migrazioni. La società che io chiamo «dopo(*after*)-moderna» sarà più o meno umana a seconda del modo e del grado in cui riuscirà ad espandere la razionalità umana articolandola nelle sue disuguaglianze/differenze/diversità.

## 2. PROMESSE E LIMITI DEL MULTICULTURALISMO

### 2.1. *Perché le promesse del multiculturalismo non possono essere mantenute?*

Come ha osservato Amartya Sen (2006), a distanza di tre decenni, la dottrina politica del multiculturalismo è entrata in crisi quasi ovunque. Appare ormai evidente che, concepito come ideologia della differenza, il multiculturalismo non è una risposta adeguata né sul piano etico né sul piano politico al problema della convivenza fra culture diverse.

Tuttavia, se l'ideologia è facilmente criticabile, l'immaginario collettivo lo è assai di meno, anche perché è sostenuto dai mass media ed è culturalmente omogeneo ai processi comunicativi propri della globalizzazione. È indubbio, infatti che le società liberali aperte dell'occidente non sono in grado di curare le cause che hanno trasformato il multiculturalismo nell'immaginario collettivo per cui «tutte le differenze sono uguali» (nel senso che debbono avere le stesse opportunità per realizzarsi)<sup>1</sup>.

Le cause sociologiche che hanno generato il multiculturalismo risiedono nella desertificazione che le società liberali (a regime *lib-lab*) hanno prodotto nel tessuto connettivo della società, per il fatto che hanno tenacemente perseguito l'obiettivo di immunizzare gli individui *dalle* relazioni sociali (più precisamente dalle dimensioni di appartenenza e di legame delle relazioni sociali). Di fronte alle istanze di riconoscimento delle diverse identità culturali, la moderna ragione illuminista gira a vuoto. Il tessuto sociale non

---

<sup>1</sup> L'idea di uguali opportunità è ciò che rende ideologico, e non realizzabile, il multiculturalismo. Per superare i fallimenti del mero principio di uguaglianza di opportunità, l'approccio relazionale propone l'idea (e il principio regolativi) della reciprocità.

può essere ricostituito sulla base delle forme di razionalità che il liberalismo occidentale ha fino a oggi elaborato <sup>2</sup>. Coticché, se fino a ieri, le culture premoderne sono state invase dalla ragione occidentale, oggi è la stessa cultura occidentale che perde di integrazione interna per il venir meno della «sua» Ragione. Tutte le culture, sia occidentali sia orientali, perdono la loro identità, sono sempre meno omogenee al loro interno, sono sempre più sincretiche e meticciate (Tiankui, Sasaki and Peilin, eds., 2006).

In breve, il multiculturalismo, in quanto sintomo e manifestazione della crisi dell'Occidente, promette una forma di co-esistenza civile che esso non può realizzare, perché incontra dei limiti *interni* insuperabili. L'analisi di questi limiti è utile per comprendere in quale direzione sia necessario cercare delle soluzioni alternative.

Esiste una letteratura sterminata circa le promesse e i limiti del multiculturalismo come filosofia morale e come ideologia politica. Restringerò le considerazioni a pochi punti essenziali:

- a. I limiti *epistemologici* del multiculturalismo. Il multiculturalismo promette il *riconoscimento delle identità*, ma il relativismo epistemologico su cui è basato non può fornire tale prestazione. Infatti, il riconoscimento autentico di una identità richiede che si faccia una assunzione di verità su quella identità. Riconoscere significa, fra le altre cose, attribuire una verità (Ricoeur, 2004).
- b. I limiti *etici* del multiculturalismo. In quanto filosofia morale, il multiculturalismo porta a sostenere una posizione secondo la quale *tutto ciò che è possibile diventa lecito*. Per esempio, la pedofilia non sarebbe che una cultura fra le altre. Di fronte alle violazioni dei diritti umani e alle aberrazioni morali che derivano da tale principio, il multiculturalismo deve correre ai ripari per costruire dei confini etici, ma non ne ha le possibilità perché dovrebbe violare il principio del relativismo etico su cui si basa. La promessa di fornire alla società un'etica della convivenza civile viene necessariamente disattesa.
- c. I limiti *politici* del multiculturalismo. In quanto ideologia politica, il multiculturalismo promette *tolleranza*, ma di fatto genera intolleranza. Può sembrare che il principio liberale di tolleranza abbia garantito la pace dentro e fra gli Stati dopo il 1648, ma non è così. La pace interna è stata garantita da un potere politico (il Sovrano, la Repubblica ecc.)

---

<sup>2</sup> Sono consapevole di essere qui in disaccordo sia con Charles Taylor sia con Jurgen Habermas (1998), i quali cercano di salvare il liberalismo riformulandolo, il primo nella chiave del riconoscimento e conferimento di diritti alle minoranze, il secondo nella chiave del costituzionalismo civico o patriottico.

che ha avuto il monopolio della forza. E le guerre fra gli Stati non sono certo mancate, fino alle due guerre mondiali e alle tante guerre attuali. Il punto è che se la tolleranza liberale può essere stata un fattore di progresso civile all'inizio dell'epoca moderna, successivamente – con la perdita dei valori tradizionali (cristiani) entro cui operava – è diventata piuttosto la causa del deperimento della società civile in Occidente (Seligman, 1992).

Di fatto, come alcuni autori hanno messo in luce, il multiculturalismo sostiene una forma di cittadinanza che risulta problematica, perché il tipo di inclusione politica che esso propone maschera dei precisi rapporti asimmetrici di potere e genera nuove forme di esclusione sociale (Mackey, 2002). La mia personale opinione è che, in fondo, come dottrina politica, il multiculturalismo possa essere letto come una nuova formula di quella che in sociologia è nota come «soluzione hobbesiana al problema dell'ordine sociale» (T. Parsons), che ora viene applicata ai sistemi culturali anziché agli individui. Il principio di inclusione politica del liberalismo individualista accorda i diritti di cittadinanza alle minoranze sulla base di un pluralismo che priva la sfera pubblica di una qualificazione etica. Pertanto è incapace di sviluppare una cittadinanza «profonda» (Clarke, 1996), costruita su un'ampia partecipazione dei cittadini come attori morali, che sia tale da riconoscere un autentico pluralismo sociale, cioè un pluralismo che sia espressione delle libertà positive di incontro inter-umano (Donati, 2000).

A mio avviso, il limite intrinseco del multiculturalismo, sotto ogni punto di vista (epistemologico, morale e politico), è *la mancanza di relazione fra le culture* che esso istituzionalizza. È semplicemente *cieco (in senso affettivo, cognitivo e morale)*<sup>3</sup> *di fronte alla cultura come fatto relazionale*<sup>4</sup>. Le relazioni fra le culture sono neutralizzate o rese indifferenti tramite il combinato disposto di due principi: il principio liberale di tolleranza (*lib*) e il principio socialdemocratico (*lab*) di inclusione politica. Attratto dentro tale binomio di libertà-uguaglianza (*lib-lab*), e usato in chiave funzionalista,

---

<sup>3</sup> Specifico questi tre aspetti avendo in mente sia la mia teoria relazionale, sia la tavola delle strutture di riconoscimento proposte da Honneth (1995) sui *patterns* di riconoscimento intersoggettivo (amore, diritti, solidarietà).

<sup>4</sup> La cultura può emergere solo per relazione, cioè è un prodotto relazionale: la comunicazione scritta e orale, ossia il suono e il simbolo diventano tali non per emissione, ma per ricezione, non per via del loro «fare senso», ma attraverso il «consenso». E il consenso dipende dal riconoscimento e dalla condivisione (che sono atti relazionali): per questo motivo la sociologia è empiricamente relazionale.

il multiculturalismo dimentica completamente le dimensioni della solidarietà e della fraternità.

Come colmare il deficit di relazionalità (*relationality*) del multiculturalismo vissuto e praticato come ideologia e come immaginario collettivo?

A mio avviso, si deve osservare che nel dibattito internazionale manca un'analisi del multiculturalismo sotto questi aspetti.

La trasformazione del multiculturalismo politico in un immaginario collettivo può essere interpretata come un tentativo di far sopravvivere la configurazione *lib-lab* della società <sup>5</sup> in una nuova forma, per rispondere alla sua crisi interna: il tentativo è quello di configurare le comunità culturali come delle *enclaves* fondate su valori (e appartenenze) forti al loro interno, ma tali da avere relazioni neutrali («imparziali» per Taylor, «dialoganti» per Habermas) nello spazio pubblico tra di esse. Il tentativo, così formulato, non può che essere destinato al fallimento.

## *2.2. Il deficit sociologico di fondo: è una teoria riduttiva del riconoscimento*

Nella sua ragione sorgiva, il multiculturalismo esprime l'esigenza di cercare nuove strade per il riconoscimento della dignità della persona umana. In ciò esso riflette indubbiamente un'istanza positiva.

Tuttavia, se è vero che il multiculturalismo rappresenta uno stimolo per ripensare i caratteri, le qualità, le proprietà del riconoscimento di ciò che è propriamente umano, d'altra parte esso non dà una risposta sufficiente. La soluzione multiculturale è deficitaria perché non riesce a colmare il divario fra *citoyen* e *homme*. Affermare che il cittadino si realizza nella sfera pubblica tramite la politica della dignità umana e dei corrispondenti diritti legali (la «politica dell'universalismo»), mentre la persona umana si realizza

---

<sup>5</sup> A mio avviso, invece, è opportuno sottolineare che il multiculturalismo si iscrive all'interno di un framework preciso, nel quale relativismo filosofico-culturale e cittadinanza multiculturale diventano sinergici fra loro e vanno a costituire una peculiare risposta alla crisi della configurazione *lib-lab* della società che ha sostenuto i Paesi occidentali dalla Pace di Westfalia in poi. La configurazione *lib-lab*, che ha il suo lontano antenato in Thomas Hobbes, si basa su due pilastri complementari fra loro: da un lato, l'individualismo proprietario (e le relative libertà del mercato) (lato *lib*), e, dall'altro, un potere politico che detiene il monopolio della forza e regola la società in modo che nessuno violi le libertà altrui e tutti gli individui abbiano uguali opportunità di competere sul mercato (lato *lab*). È noto che la configurazione *lib-lab* è da tempo in crisi, e tuttavia non trova alternative (Donati, 1999).

nella propria comunità culturale (la «politica della differenza») <sup>6</sup>, lascia vuoto ciò che esiste *fra* queste due sfere.

Il multiculturalismo è equivoco e ambivalente perché, se da una parte sottolinea l'unicità della persona umana, dall'altra la rende incomunicabile dal punto di vista culturale. Tuttavia la sua insistenza sulla radicale alterità dell'Altro (Monceri, 2006) ci spinge a comprendere meglio in che cosa il riconoscimento fra gli esseri umani è diverso dal riconoscimento che l'uomo può accordare a entità non-umane. Il punto è che il multiculturalismo promette un riconoscimento che non può realizzare perché ha una concezione assai ristretta e riduttiva del riconoscimento. Il riconoscimento multiculturale, infatti, è concepito come atto unilaterale di una mente collettiva che attribuisce una identità sulla base di una autocertificazione o di una rivendicazione di identità che non soddisfa né un criterio veritativo né un criterio di riconoscenza (gratitudine). Nelle pratiche sociali, invece, noi vediamo che il riconoscere l'Altro (come individuo, ma anche come «cultura altra»), è un atto umano se, e solamente se, è un atto di validazione (che vede la verità dell'Altro) inscritto in un circuito di scambi simbolici (doni).

Il multiculturalismo non soddisfa nessuno di questi due requisiti. Nel multiculturalismo, l'atto di riconoscimento di una identità non cerca le ragioni che legittimano la differenza e non instaura quel circuito di doni reciproci che è necessario nelle pratiche sociali e nelle esperienze di vita quotidiana per realizzare la forma umana del riconoscimento. Perciò non aiuta a comprendere le *ragioni* per cui quest'ultimo è necessario se si vuole produrre civilizzazione umana. Per fare questo passaggio, occorre che il multiculturalismo si doti della riflessività necessaria ai processi di riconoscimento <sup>7</sup>.

Quale riflessività? A partire da Hobbes, il riconoscimento avviene sempre a partire dallo scontro violento delle identità. Fichte sottolinea invece che il riconoscimento scaturisce dall'esigenza del soggetto di relazionarsi all'altro (questa è forse la versione più vicina al senso autenticamente laico

---

<sup>6</sup> Come afferma Taylor (1992, tr. it. p. 24): «Ognuno dovrebbe essere riconosciuto per la sua identità, che è unica; ma qui «riconoscimento» significa una cosa diversa. Ciò che si afferma con la politica della pari dignità è voluto come universalmente uguale, come un bagaglio universale di diritti e immunità; la politica della differenza ci chiede invece di riconoscere l'identità irripetibile di questo individuo o di questo gruppo, distinta da quella di chiunque altro. L'idea di base è che proprio questa differenza è stata ignorata, trascurata, assimilata a un'identità dominante o maggioritaria».

<sup>7</sup> Sotto questa luce, può essere utile comprendere la riflessività, oltre che nell'accezione di Archer (2003), anche in quella di Sandywell (1996).



del riconoscimento)<sup>8</sup>. Con Hegel viene formulata una «sintesi» (che guida tuttora gran parte delle teorie correnti del riconoscimento), secondo la quale il riconoscimento è un processo dialettico che è costituito, al tempo stesso, dalla lotta contro l'altro e dal desiderio di instaurare una nuova relazione con lui. Una formulazione che descrive la storia come successione di scontri, paci e guerre, sempre nel conflitto e nella violenza. Ieri tale formulazione era riferita al rapporto fra la modernità e la premodernità, oggi interpreta il cosiddetto *clash of civilizations*.

È per andare al di là della concezione hegeliana, incluse le sue revisioni (A. Honneth) e le critiche ermeneutiche (P. Ricoeur) più recenti, che dobbiamo cercare un altro modello di razionalità del riconoscimento come atto e come processo.

In sostanza, i fallimenti del multiculturalismo rappresentano uno stimolo per cercare una nuova riflessività della società su se stessa, che sia capace di esprimere una «unità nella diversità» (Archer, 1991). Ma lo dobbiamo fare – questo è il problema – secondo soluzioni post-hobbesiane e post-hegeliane.

Una società che si pensa come multiculturalale può mettere in moto dei processi di confronto che stimolano l'approfondimento delle identità culturali e delle loro relazioni in quanto evita i modelli limitativi della libertà umana (come sono quelli assimilazionisti di stampo giacobino o quelli di integrazione nazionalistica). Certamente, vi è qualcosa di positivo nel multiculturalismo. Se è vero che il multiculturalismo presenta il limite di istituzionalizzare un equilibrio di forze asimmetriche, d'altra parte promuove il *rispetto* delle culture «altre» e il loro diritto ad essere considerate soggetti di cittadinanza. Il fatto stesso che il multiculturalismo costituisca una obbligazione di riconoscimento porta colui che deve riconoscere a instaurare un circuito di doni. Da ciò può emergere un certo germe di relazionalità, che comporta la ricerca di una nuova riflessione sulla razionalità. Non a caso l'epoca in cui si è affermato il multiculturalismo è anche quella in cui è emersa la teoria della «modernità riflessiva» (Beck, Giddens e Lash, 1994), con tutti i limiti che questa vaga e incerta espressione implica.

---

<sup>8</sup> «Chiunque tu sia – così può dire ognuno – se porti sembianze umane, sei tu pure un membro (*Mitglied*) di questa grande comunità; [...] nessuno, purché porti nel volto l'impronta della ragione, e sia pure un'espressione rozza e primitiva, esiste invano per me» [...] «tanto è sicuro, [...] il mio cuore sarà legato anche al tuo con il più bello dei vincoli, quello del libero e reciproco scambio di bene» (Fichte 2003, p. 90).

### 3. ALLA RICERCA DI POSSIBILI ALTERNATIVE: L'INTERCULTURALITÀ È UNA SOLUZIONE?

#### 3.1. *Cultura e razionalità*

La ricerca di alternative al multiculturalismo come ideologia e come immaginario collettivo deve orientarsi a risolvere due grandi questioni. La prima riguarda la libertà della persona umana nei confronti delle strutture socioculturali. L'altra questione riguarda la necessità di configurare la sfera pubblica in modo tale che essa sia – almeno su alcuni valori fondamentali – un «mondo comune» per chi la abita.

Notiamo che le due questioni sono legate fra loro, perché una sfera pubblica *condivisa* richiede la *libertà* delle persone <sup>9</sup>. A sua volta, la libertà personale, per essere assicurata, rimanda al riconoscimento del principio di uguaglianza morale e giuridica delle persone come esseri umani e dei relativi diritti di cittadinanza.

La dottrina del multiculturalismo, come abbiamo detto, non risolve questi due problemi, perché considera la persona come imbrigliata (*embodied* e *embedded*) nella sua cultura di appartenenza e non persegue alcun mondo comune, ma solo il rispetto e la tolleranza «a distanza» fra le culture. Entrambe queste carenze rimandano al deficit di relazionalità proprio del multiculturalismo. In quale direzione cercare le alternative al multiculturalismo?

Le soluzioni sono sinora state cercate lungo due principali direzioni. Da un lato, si è cercato di affrontare e risolvere la differenza culturale per via culturale, cioè adottando una posizione (culturalista) che cerca la convergenza fra culture attraverso nuove forme culturali. Dall'altro, si è cercato di mostrare che l'incontro fra culture dipende dalla razionalità dei singoli attori. La prima posizione soffre generalmente di una visione *ipersocializzata* dell'attore, la seconda di una visione *iposocializzata* della persona umana. Vediamole.

a. La *posizione culturalista* (o convenzionalista) è quella secondo cui i sentimenti morali sono di origine culturale. Ha un carattere «olistico» e iper-

---

<sup>9</sup> Giustamente Sen (2006) ha attirato l'attenzione sulla differenza fra una sfera pubblica basata sulle libertà e sul consenso e una basata su comunità culturali di carattere ascrivito (quelle che tramandano una tradizione culturale da una generazione all'altra in base al fatto che un individuo è nato in quella cultura). Tuttavia, Sen non dice come le uguali libertà degli individui possano costruire una sfera pubblica comune. Egli critica il multiculturalismo in nome di una società aperta (secondo il modello *lib-lab* dell'individualismo istituzionalizzato) che risulta essere una modernità tanto immaginaria quanto quella del multiculturalismo.

socializzato. Pertanto ritiene che le soluzioni ai conflitti culturali vadano cercate nel mantenimento delle culture e, nello stesso tempo, nella creazione di una piattaforma comune convenzionale che consenta loro di co-esistere (nel senso di affiancarsi) l'una con l'altra. Le soluzioni culturaliste consistono nell'elaborare nuove convenzioni e patti fra gruppi sociali, ai vari livelli a cui si pongono i conflitti culturali. Si ipotizza di mettere d'accordo le varie culture mediante dei «contratti», sul modello delle convenzioni internazionali. Questa posizione soffre degli stessi problemi del multiculturalismo, perché «culturalizza la società», ossia ritiene che gli attori e le loro scelte siano necessariamente determinati dal contesto culturale. Di qui le proposte pratiche ispirate all'idea che solo un accordo convenzionale «dall'alto» possa ri-orientare i singoli individui. Chi adotta questa posizione arriva prima o poi a dei vicoli ciechi, perché suppone che una cultura possa essere «tradotta» in un'altra, mentre questo esito risulta di fatto impossibile da raggiungere e deve essere abbandonato all'interno dello stesso approccio culturalista (Shimada, 2006).

- b. La *posizione razionalista* (illuminista, in varie versioni) è invece quella secondo cui i sentimenti morali hanno un'origine razionale nell'individuo (Boudon, 2006). Qui la ragione viene prima della identità (come sostiene Sen, 1999). In questa linea, la soluzione ai conflitti culturali va cercata nella direzione di un dialogo fondato sull'incontro fra le «buone ragioni» espresse dagli individui. Si prospettano modelli di interazione e di giochi che possono portare a un minimo comune denominatore fra le culture, attraverso l'uso della ragione da parte dei partecipanti alla situazione. Tale denominatore comune può essere di vario genere (può fare appello alla natura umana, alla legge naturale, al riconoscimento dei diritti innati delle persone e dei popoli, o altro ancora). Per i razionalisti, il «comune sentire» che può far convivere le culture deve essere comunque espressione dei sentimenti morali degli individui e deve poggiare su motivi individuali di agire razionale <sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> La razionalità invocata dagli anti-culturalisti è stata inizialmente riferita all'individuo (a partire da Cartesio e poi con Kant), ma in seguito ha preso anche una forma sistemica (da Hegel a Luhmann): nel primo caso la razionalità è stata pensata come iposocializzata, nel secondo caso è stata concepita come ipersocializzata. La distinzione è fra razionalisti individualisti e sistemici. Per i primi, e in generale per coloro che rimangono legati al modello greco classico (Arendt, Nussbaum, Habermas), i valori comuni vengono stabiliti attraverso una sorta di nuova comunità di discorso che imita la *lexis* e la *praxis* classiche. Per i secondi, la razionalità è affidata alla logica funzionale del sistema sociale, in quanto si sostiene che gli individui hanno una «razionalità limitata». In entrambi i casi, che si tratti di illuminismo individualistico o sistemico, la posizione razionalista risulta deficitaria.

Posto in questi termini, il dibattito fra culturalisti e razionalisti non ha fatto grandi passi in avanti. Da un lato, il culturalismo, non di rado, ha finito per alimentare varie forme di anti-umanesimo, di trans-umanesimo oppure di fondamentalismo. Dall'altro, il razionalismo moderno, nelle sue varie espressioni, non è riuscito a rispettare la dignità della persona umana e a preservare l'umano che è nel sociale (non solo l'umano che è nell'individuo).

La ricerca di soluzioni è in stallo. *Lo si vede quando si deve affrontare il tema della libertà della persona umana (agency) nei confronti delle strutture socio-culturali.* Per la posizione culturalista, la persona è un prodotto della società, viene interamente socializzata dalla società, per cui, quando sorge un conflitto culturale, ci si deve fermare di fronte alle dichiarazioni delle differenti identità. Per i razionalisti, la persona è un individuo pre-sociale che socializza se stesso sulla base delle sue interiori propensioni, preferenze, opzioni private, usando le relazioni sociali (la società) come sue proiezioni, per cui il confronto culturale avviene rendendo nominalistiche le identità.

L'uomo contemporaneo si trova nella necessità di uscire dal determinismo culturale attraverso la ragione. Ma la ragione di cui dispone è insufficiente. Il multiculturalismo mette in crisi tutte le forme esistenti di razionalità: strumentale, sostanziale, procedurale, deliberativa. La razionalità occidentale entra in crisi e non trova argomenti di fronte alle richieste di chi non la riconosce (che non sta solo fuori, ma anche dentro l'Occidente). Dobbiamo rinunciare alla ragione? Oppure dobbiamo pensare a un trattamento terapeutico della ragione con fermenti irrazionali? <sup>11</sup>

La mia risposta, che argomenterò qui di seguito, è la seguente: no, non dobbiamo rinunciare alla ragione, né dobbiamo curarla con medicine irrazionali, ma dobbiamo espanderla in un quadro relazionale.

### *3.2. Alla ricerca di un mondo comune: l'ipotesi della interculturalità*

Una possibile via di uscita ai fallimenti del multiculturalismo è oggi intravista nella interculturalità. Con questo termine si intende generalmente una forma di convivenza che si basa sul dialogo e il confronto aperto fra culture diverse che rinunciano sia alla dominanza dell'una sull'altra (assimilazione o colonizzazione), sia alla separazione senza comunicazione reciproca (bal-

---

<sup>11</sup> Tali mi sembrano le proposte della gran parte dei pensatori postmoderni (Beck, Giddens, Bauman, e anche i post-luhmanniani come G. Teubner) quando invocano una «religione senza Dio». Questa soluzione fu criticata già da Adorno (1994, p. 238).

canizzazione). Si invoca la comunicazione interculturale come mediazione fra universi culturali differenti.

La comunicazione interculturale ha certamente molti meriti, ma anche evidenti limiti. Il suo principale merito sta nell'affermare che esiste uno spazio intermedio fra la comprensione piena dentro ogni singola cultura e la totale estraneità fra le culture. In questo modo evita l'idea che un mondo comune sia impossibile a causa del dualismo fra la comprensione totale (raggiungibile solo *dentro* una stessa comunità culturale) e la estraneità (la totale alterità *fra* comunità culturali diverse), che è sostenuta dai relativisti culturali. Tuttavia, se rimane sul piano della pura comunicazione, presenta il limite di non sapere come gestire i confini fra i tre domini (*intra*-culturale, *inter*-culturale, *multi*-culturale).

Un altro merito della posizione interculturale è quello di sottolineare che il confronto fra culture può costituire un positivo e utile esercizio di approfondimento dei valori (un esercizio nella capacità di ricerca assiologica delle persone: Touriñan López 2006). Ma questo esercizio assiologico, se può valere come mezzo per l'individuo di darsi ragione dei propri argomenti e stili di vita, non chiarisce come una pluralità di individui riescano a trovare delle ragioni *comuni*.

Altri autori hanno sottolineato i vantaggi dell'integrazione interculturale in quanto «convivialità delle differenze». In particolare, Stefano Zamagni (2002, pp. 240-266) ha proposto un modello assai elaborato di integrazione interculturale basato su cinque principi: 1) *il primato della persona* per rispetto sia alla comunità culturale, sia allo Stato; 2) *il riconoscimento che la libertà come autorealizzazione necessita del rapporto con l'altro come valore in sé*; 3) *il principio della neutralità come imparzialità (non indifferenza) dello Stato* nei confronti delle diverse religioni e culture che sono «portate» da coloro che in esso risiedono; 4) *il principio di integrare le minoranze etnoculturali entro una comune cultura nazionale*; 5) *il quinto principio è detto di «tolleranza condizionata».*

Il modello presentato da Zamagni è certamente condivisibile e pieno di spunti interessanti. Tuttavia, per evitare eventuali critiche di etnocentrismo, deve essere declinato in maniera adeguata a un reale incontro fra le persone e fra le culture. Presenta delle caratteristiche e pone dei requisiti che vanno attentamente esaminati.

Per essere effettiva, la soluzione interculturale richiede una ragione profondamente riflessiva capace di radicare i valori ultimi su un terreno solido e comune. Ma è proprio questo il problema: dove trovare questa ragione riflessiva «profonda»?

A livello macrosociale, il problema è quello di formare una ragione pubblica condivisa che vada al di là della tolleranza e del rispetto delle

differenze per edificare un mondo comune. La costituzione di tale ragione comune deve basarsi su elementi che tutte le culture sentono come propri e che, per tale motivo, devono essere generati e gestiti relazionalmente innanzitutto all'interno di esse, e poi nel confronto fra le ragioni che le diverse culture portano nella sfera pubblica. Per questo, occorre rendere riflessive le relazioni che ogni singola cultura (o religione) instaura fra la propria dogmatica interna e le ragioni che porta nella sfera pubblica. E applicare la stessa riflessività ai modi in cui ogni cultura relaziona le proprie ragioni a quelle delle altre culture (o religioni) nella sfera pubblica.

In altri termini, l'ipotesi interculturale può essere una strada utile e significativa se riesce a risolvere in modo soddisfacente il deficit di riflessività relazionale già presente nel multiculturalismo. Per colmare questo vuoto, la soluzione interculturale deve ricorrere a un paradigma di comprensione del fenomeno culturale che possa farci vedere che cosa c'è di comune *fra* le singole culture, oltre che *dentro* di esse.

### *3.3. La comprensione interculturale richiede un'interfaccia relazionale: il problema dei confini (semantiche della differenza)*

Le culture si confrontano oggi nella sfera pubblica senza aver chiaro come sia possibile avere qualcosa in comune che non siano i puri interessi, perché le diverse identità non riescono a dialogare fra loro in termini di identità.

Il fatto è che, mentre gli interessi e le opinioni sono negoziabili (attraverso strumenti rispettivamente economici e politici), le identità non lo sono, perché mettono in gioco dei valori profondi che hanno radici «religiose». La moderna società occidentale ha inventato dei dispositivi per trattare i conflitti di interesse attraverso il mercato e i conflitti di opinione attraverso le regole della democrazia politica. Ma non ha trovato strumenti per trattare i conflitti di valore. Il discorso deve allora rivolgersi al rapporto fra cultura e religione, perché è in quel contesto che occorre trovare gli strumenti per gestire i conflitti di valore.

Il problema va inquadrato avendo chiaro che, in uno Stato democratico, le singole religioni devono essere in grado di distinguere fra la loro dogmatica interna e ciò in cui possono e debbono confrontarsi fra loro nella sfera pubblica, cioè nella società civile, dalla quale nasce la legittimazione del sistema politico democratico (Donati, 2002).

In tale configurazione, il multiculturalismo offre il meglio di sé nel momento in cui riconosce una tolleranza qualificata verso le religioni, nel senso che valorizza la fede religiosa concreta anziché presupporre che que-

st'ultima non abbia alcuna rilevanza pubblica. Ma il suo problema è come attingere una tolleranza religiosa che sia definita come attivo riconoscimento del valore dell'*alter* – concreta persona umana – in forza di una profonda ispirazione di fede che anima il soggetto riconoscente, per opposizione alla tolleranza liberale che significa semplicemente indifferenza verso l'*alter* o neutralizzazione delle identità (che vengono relegate alla sfera privata). La società civile deve essere distinta in quella economica, che corrisponde al mercato (ormai mondiale), e in quella di integrazione sociale, che corrisponde empiricamente alle sfere del terzo settore e del privato sociale.

In questo quadro, la religione si differenzia dalla società civile, e non è più, in maniera in-mediata, una istituzione della società civile come l'hanno pensata tanti autori nel corso dell'Ottocento (per esempio de Tocqueville). Nelle nuove condizioni, la religione sembra riprendersi lo spazio della trascendenza anche rispetto alla società civile. Da quella posizione può influenzare direttamente la sfera pubblica, e indirettamente il sistema di governo politico.

In tale assetto, il problema-chiave diventa quello dei confini fra le diverse fedi/religioni e la sfera pubblica. La sfera pubblica esige una ragione comune che può essere raggiunta solo se le varie religioni riescono ad essere sufficientemente riflessive al loro interno così da riuscire a distinguere fra le *ragioni* che danno agli interlocutori nella sfera pubblica e la loro *fede* (cioè la loro dogmatica interna).

Questo esercizio non è solo degli individui, ma è delle religioni concepite come culture. Non basta la riflessività interna alle persone, occorre rendere riflessiva la religione, e quindi la cultura in cui si incarna.

In altri termini, è qui implicato un processo di morfogenesi sia delle strutture socioculturali (l'elaborazione di nuovi pattern relazionali e simbolici) sia della *agency* (l'attività autoriflessiva delle persone nel loro libero agire) attraverso le interazioni fra gli individui. L'ipotesi interculturale può reggere se è possibile realizzare questo processo morfogenetico.

Per compiere tale operazione, è necessario che le persone attivino una ragione che nessuna religione (in quanto cultura) può possedere da sola per intero, ma che le attraversa (è trans-culturale), perché è la loro stessa ragione di esistere nella sfera pubblica in quanto religioni (cioè sistemi particolari di valori), al di là delle singole fedi che, in quanto fedi, restano non comparabili fra loro<sup>12</sup>. La zona interstiziale fra la fede religiosa e la sfera

---

<sup>12</sup> Faccio qui riferimento alla nota distinzione tra fede e religione proposta da Karl Barth, senza però accettare la sua tesi di una intrinseca opposizione fra di esse. Nella prospettiva della sociologia relazionale, infatti, non si tratta di mettere in opposizione fede e religione, ma anzi di vedere la loro interna e necessaria relazionalità.

pubblica è la zona delle religioni intese come culture che debbono essere interpretate e agite dai soggetti umani. Il multiculturalismo si ferma alla soglia di questa zona interstiziale. E ipotizza una co-esistenza fra le culture (religioni) senza vedere come esse possano interagire fra di loro e agire nella sfera pubblica in modo da contribuire a forgiare una ragione comune.

Per comprendere come ciò possa avvenire, dobbiamo osservare che la religione, quando si presenta come cultura, dipende da un lato dalla fede (realtà trascendente) e dall'altro da come la natura (della persona) umana si esprime nelle relazioni di mondo vitale (*life-world*). L'ipotesi dell'interculturalità può essere una soluzione oltre il multiculturalismo solamente se coloro che partecipano al dialogo fanno alcune assunzioni. Elenco le principali.

Primo: si deve assumere che la cultura non assorba la natura umana<sup>13</sup>; secondo: si deve assumere che la cittadinanza non possa assorbire l'*homo*; terzo: si deve assumere che l'esperire vivente nei mondi della vita delle persone possa trovare forme di intesa (empatia, comprensione) le quali, essendo pre-culturali e pre-politiche, possono modificare le espressioni culturali (inclusa la religione come cultura, non come fede)<sup>14</sup>.

Se i partecipanti all'interazione condividono questi assunti, la fede nelle realtà trascendenti diventa un dispositivo che aiuta la meta-riflessività, sia degli individui sia del contesto interattivo (la rete relazionale). In questo modo, la riflessività della ragione può andare oltre le sue forme puramente riproduttive («comunicative») e decontestuate («autonome»)<sup>15</sup>.

Per andare oltre i limiti del multiculturalismo, si richiede lo sviluppo di una ragione riflessiva che non è la ragione tecnica e scientifica che abbiamo ereditato dalla modernità. Il dramma dell'uomo postmoderno è il dramma dei fallimenti della ragione illuministica. Dopo aver deificato la Ragione, l'illuminismo è finito nelle secche dell'anti-umanesimo, in cui la ragione appare mutilata e stravolta. Esistono allora due alternative: o si abbandona la ragione come criterio veritativo (di riconoscimento) oppure si produce uno sforzo per «ampliare il raggio della ragione».

La cosiddetta «razionalità limitata» è una condizione empirica (degli individui e dei sistemi funzionali), non è il destino né dell'uomo né della civiltà. Ciò significa che l'espansione della ragione può essere razionale, cioè può avvenire sulla base di argomenti inerenti a *una ragione più comprensiva*, e non sulla base di motivi dogmatici o extra-razionali. Ne parlerò al punto seguente.

---

<sup>13</sup> In proposito si veda Belardinelli (2002).

<sup>14</sup> In proposito si veda Gomarasca (2004).

<sup>15</sup> Sulle diverse forme di riflessività (comunicativa, autonoma, metariflessiva, frantumata o impedita): cfr. Archer (2003).



#### 4. LA LAICITÀ GUIDATA DA UNA «RAGIONE RELAZIONALE» COME ALTERNATIVA AL MULTICULTURALISMO E COME NUOVO «MONDO COMUNE»

##### *4.1. Quale laicità della sfera pubblica?*

La prospettiva interculturale può essere un'alternativa al multiculturalismo se adotta un punto di vista riflessivo in base al quale dare una risposta laica al pluralismo culturale non significa porre tutte le culture sullo stesso piano. Tale soluzione non è percorribile, né in via teorica né in via pratica, e ha grandi effetti perversi. Laicità non significa indifferenza verso le culture, ma capacità di vagliare ogni cultura alla luce dei diritti umani, cioè delle distinzioni di una ragione che sa attingere le verità più profonde sull'umano, e che, come tale, pertiene agli esseri umani come tali, non a una sola parte di essi. La risposta al pluralismo di fatto (la società multietnica e pluriculturale) non consiste nell'evitare, annullare o ugualizzare ogni differenza nella sfera pubblica, creando un contesto (del tutto formale e retorico) di «uguali opportunità», ma nel saper gestire le differenze in maniera sinergica e reciprocaria.

Laicità non è lasciar fare qualunque cosa solo a patto che chi agisce non violi la libertà altrui. Un tale criterio è autodistruttivo. Laicità è tolleranza intesa non come un semplice «lasciar fare», ossia come libertà negativa, ma invece come affermazione di principi positivi di reciprocità, fraternità, solidarietà verso il prossimo con le sue differenze legittime, quelle che sono espressione dell'umano. Questa è mentalità laicale nelle relazioni culturali. Esattamente l'opposto della laicità intesa come neutralità etica e rottura della relazione tra ragione e religione/fede.

##### *4.2. L'unità relazionale tra fede e ragione*

Joseph Ratzinger (2003, p. 166) ha scritto che: «L'originaria unità relazionale, tuttavia mai completamente incontestata, tra razionalità e fede [...] è stata lacerata [...]. L'addio alla verità non può mai essere definitivo [...]. Il raggio della ragione deve allargarsi di nuovo...». In questa espressione è contenuta – a mio avviso – la chiave di volta del discorso. Tuttavia, va rilevato che siamo ancora lontani dall'aver compreso che cosa essa significhi <sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Per un più ampio inquadramento del problema, mi permetto di rimandare a Donati (1997).

Non posso qui soffermarmi a discutere se la lacerazione sia stata prodotta (prima o dopo, di più o di meno) dal lato della ragione o dal lato della fede. Il problema su cui mi concentro è: *che cosa si intende per «unità relazionale»* fra fede e ragione, come anche tra religione e cultura?

Certamente è l'unità di una differenza. Ma come concepiamo la differenza?

### 4.3. *Le semantiche della differenza, la ragione relazionale e il mondo comune*

Occorre elaborare una nuova teoria della differenza (nell'identità personale e sociale) che ci consenta di comprenderla e gestirla in modo relazionale.

Osservare una differenza è tracciare, ma io direi mappare, una distinzione. Parlare di unità relazionale tra due termini implica vedere la loro distanza (distinzione) come relazione di confine. La gestione dei confini dipende da come si concepiscono e operano le distinzioni fra i termini. La scienza moderna conosce due tipi di operazioni: quelle dialettiche e quelle aritmomorfe<sup>17</sup>. Io propongo di aggiungere un terzo tipo: la distinzione come operazione relazionale<sup>18</sup>, che concepisce la differenza come un'interfaccia relazionale.

---

<sup>17</sup> Un concetto *dialettico* è un concetto i cui confini *non* sono rigidamente determinati, perché esso si sovrappone almeno in parte con altri concetti sui rispettivi confini (in una sorta di «penombra»). Per esempio il concetto di democrazia può avere tanti significati in parte sovrapposti. La loro caratteristica è che ad essi non si può applicare il principio di non contraddizione della logica classica (per il quale X non può essere al tempo stesso A e non-A; se X è un concetto dialettico, esso può far parte al tempo stesso di A e di non-A). Un concetto *aritmomorfo*, invece, è un concetto che possiede gli attributi del discreto ed è quindi rigorosamente delimitabile. Esempi sono i numeri (1,2, n), i simboli (z, y ecc.) il concetto di triangolo o cerchio. I computer operano con la più aritmomorfa delle distinzioni, quella fra zero e uno. La caratteristica dei concetti aritmomorfi è quella di essere distinguibili nettamente l'uno dall'altro, perché non hanno confini sfumati e non si sovrappongono in nulla. Secondo i positivisti logici sono gli unici concetti abilitati a operare nell'ambito della scienza. Si capisce allora come la ragione positiva (tecnica) sia essenzialmente aritmomorfa.

<sup>18</sup> I concetti *relazionali*, al contrario di quelli aritmomorfi (che sono separati da uno spazio vuoto: *aut... aut*, «o l'uno o l'altro»), condividono con quelli dialettici il fatto di avere confini che si sovrappongono e si intrecciano con altri concetti, anche opposti. Ma – a differenza dei concetti dialettici (in cui il confine è uno spazio umbratile) – sono caratterizzati dal fatto che lo spazio che li separa è costituito da una relazione avente proprietà e poteri propri, *sui generis*, non modificabili a piacere o per negoziazione, perché tale relazione è una qualificazione infungibile che ha le caratteristiche di un effetto emergente (generabile solo a certe condizioni).

Siccome la distinzione è un'operazione riflessiva, siamo rimandati ai modi con cui la riflessività rileva e giudica le differenze. Ne distinguerò tre fondamentali: la riflessività *dialogica*, quella *binaria* e quella *relazionale* (triangolare). Esse costituiscono tre semantiche della differenza (*Tab. 1*), che sono tre modi diversi di concepire e gestire i confini: il confine come punto di incontro/scontro, come separazione fra due domini, come relazione che emerge dal combinato disposto di *refero* e *religo*. Lascio da parte le teorie che sostengono l'idea che si possano e si debbano «annullare i confini»<sup>19</sup>, perché, in tal caso, si avrebbe una conflazione centrale (*central conflation*) fra i due termini della distinzione.

1. La semantica *dialettica* o *dialogica*: concepisce la differenza come scarro, come luogo di continui conflitti e negoziazioni, che possono o meno trovare un accordo o una sintesi.

L'idea è quella di un rapporto Ego-Alter in cui le due identità hanno un confine su cui si incontrano (ed eventualmente configgono) e in cui discutono e negoziano le proprie identità. Il confine è uno spazio, è una realtà (diversamente dalla semantica binaria). Ciò che sta «fra» di essi è una sorta di esternalità per l'uno e per l'altro. Nel punto in cui configgono, Ego e Alter rimangono estranei l'uno all'altro. Il confine è polemogeno per definizione, perché è oggetto di volontà di appropriazione dell'uno o dell'altro, è oggetto di discussione e volontà di assimilazione da parte dell'uno o dell'altro. Si tratta di vedere quale dei due termini se ne può appropriare oppure, invece, in qual modo essi possano dividerlo o almeno farne uno spazio di scambi che sono output e input dell'uno verso l'altro. Tra Ego e Alter non c'è alcuno scambio nelle identità specifiche di ciascuno, ma piuttosto c'è l'affermazione di due identità

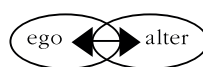
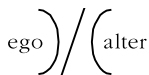
---

<sup>19</sup> Come fa, ad esempio, Umberto Galimberti (*L'ansia di sapere chi siamo davvero*, in «La Repubblica», 19 gennaio 2007, p. 55): «Io vedo nell'abbattimento dei confini entro cui la storia ha finora «confinato» popoli e individui, una grande occasione in ordine non solo a una maggiore attuazione del concetto di «tolleranza», ma anche la possibilità offerta a tutti di costruire una propria identità senza la comoda protezione dell'appartenenza, e quindi un essere-se-stessi senza che nessun dispositivo territoriale, culturale, religioso, possa davvero codificarci». Galimberti invita l'individuo odierno a «desertificarsi di tutte le appartenenze» e a riprendere l'antico messaggio dell'oracolo di Delfi «conosci te stesso». Nella mia prospettiva, quella relazionale, la conversazione interiore necessita di un confronto con le appartenenze, è costruzione di appartenenze, non la loro desertificazione, perché conoscere il proprio Sé significa conoscere le sue relazioni. L'ingiunzione (propria della sapienza greca, ma anche cristiana) «diventa ciò che sei» non ha altro significato che questo: scegli le relazioni in cui e attraverso cui il tuo Sé si rende trasparente a se stesso, e lì trova la sua identità più profonda, per quanto sempre inesauribile.

*che stanno l'una di fronte all'altra.* Esse possono dialogare, ma l'accordo a cui possono pervenire è del tutto contingente. La reciprocità, intesa come scambio simbolico, non richiede il riconoscimento di una comune identità. Ciò che accomuna Ego e Alter sul confine della loro relazione, è un riconoscimento esterno, che non tocca la loro identità interna. L'unità culturale è possibile se si riesce a far sì che l'uno trovi nell'altro precisamente un Alter-Ego, un altro se stesso, almeno sotto certi aspetti (cioè per la parte che co-incidono sul confine). Tale è, per esempio, la soluzione habermasiana, per la quale i valori civici definiscono appunto il confine comune. La differenza è percepita come esperienza problematica di un desiderio da parte di Ego di avere un Alter-Ego, desiderio che viene deluso a causa dello scarto sempre risorgente con Alter. La ricerca di un mondo comune prende allora la forma di una dialettica, magari discorsiva (per es. l'etica discorsiva di Habermas), che può trovare solo soluzioni provvisorie e situate, perché Ego e Alter hanno un'identità in linea di principio divergente e conflittuale. Lo scarto fra Ego e Alter è una estraneità che non può essere risolta, cioè che non può essere tradotta in alcuna «familiarità»<sup>20</sup>.

Tab. 1 – Le semantiche della differenza fra identità culturali.

I (SEMANTICA DIALETTICA)	II (SEMANTICA BINARIA)	III (SEMANTICA RELAZIONALE)
Differenza come scarto fra Ego e Alter in cui c'è allo stesso tempo conflitto e condivisione (l'unità della differenza è il confine, sul quale gli individui si riconoscono come estranei che dialogano fra loro) (Habermas)	Differenza come autopoiesi e incomunicabilità fra Ego e Alter (l'unità della differenza è la comune problematizzazione del mondo) (Luhmann)	Differenza come diversa modalità di vivere la relazione che è costitutiva sia di Ego sia di Alter (l'unità della differenza è la relazione fra i soggetti, la quale nello stesso tempo li distingue e li accomuna) (Donati)



<sup>20</sup> Nel libro *L'inclusione dell'altro*, Habermas fa una specifica dichiarazione a riguardo del fatto che «inclusione non significa accapparramento assimilatorio né chiusura contro il diverso. Inclusione dell'altro significa piuttosto che *i confini della comunità sono aperti a tutti*: anche – e soprattutto – a coloro che sono reciprocamente estranei e che *estranei vogliono rimanere*».

Questa semantica è quella che sostiene il modo di intendere la riflessività in campo letterario (Sandywell, 1996). Prevale nelle discipline sociali a carattere narrativo, ermeneutico, semiologico. Qui la differenza è vista come uno specchio che si riflette da una parte e dall'altra (Ego-Alter) senza che la distanza possa tradursi in una relazione di *cum-prehensio*. L'unità della differenza è quella di una giustapposizione.

2. La semantica *binaria*: concepisce la differenza come discriminazione e incommunicabilità. Il confine fra Ego e Alter è una distinzione (divisione) netta, è una separazione, una inconciliabilità, una impossibilità di scambiare input e output reciproci. La distinzione è una discriminazione tra una classe di fenomeni e il complemento di tale classe, che può coesistere o meno con delle finalità a seconda del tipo di sistema che opera la distinzione. La divisione genera asimmetria (per es. come logica della distinzione sistema/ambiente). Alter è la negazione di Ego e non può essere «compreso» da Ego (e viceversa). Questa semantica è quella che sostiene la teoria dei sistemi autopoietici e autoreferenziali, di carattere macchinico, funzionale, automatico (Luhmann, 1984). In tale versione, la cultura è un mero sotto-prodotto della comunicazione fra Ego e Alter, che consiste di messaggi che sono disturbi (*noise*) l'uno per l'altro. Non c'è possibilità di un mondo comune. Ciò che è comune è la pura e semplice comune problematizzazione del mondo (sentire i problemi come comuni), per cercare di affrontare i paradossi generati dalla Ragione funzionale del sistema (in cui Ego e Alter agiscono). L'unità della differenza è un'operazione del sistema sociale, che utilizza la Ragione funzionale per cercare di risolvere i paradossi che sono intrinseci al sociale a causa della sua costituzione differenziale (la società è qui un paradosso perché il farsi *socius* si costituisce sulla base della differenza/distinzione).

Il codice binario è comunque uno strumento utile per verificare la portata cognitiva dei concetti: infatti, solo se un concetto è capace di distinguersi dal suo contrario, o meglio da ciò che esclude, è portatore di una informazione cognitivamente rilevante.

3. La semantica *relazionale*: concepisce la differenza (lo scarto, lo spazio che separa Ego e Alter) come relazione. La relazione non è mai una relazione qualunque, ma è sempre una relazione che si qualifica in qualche modo. Non è nemmeno una interazione libera nel vuoto. Non è una mera comunicazione. Emerge da un contesto e ha una struttura che va incontro a processi di morfogenesi/morfostasi. Ha una forma che emerge dalle proprietà dei termini della relazione, e può sorgere solo da essi. Sempre a determinate condizioni. La relazione è costitutiva di Ego e di Alter, nel senso che l'identità di Ego si forma attraverso la relazione con

Alter. E l'identità di Alter si forma attraverso la relazione con Ego. Il confine è un terreno di conflitto, lotta, negoziazione, ma è anche un'appartenenza reciproca, che è costitutiva di entrambi. L'unità della differenza è una unità relazionale, ossia è l'unità di una differenziazione reale che esiste per reciproco riferimento a una comune appartenenza rispetto alla quale Ego e Alter si differenziano. Di qui il riconoscimento di una *reale alterità* (e non già di un Alter-Ego).

Tuttavia, il riconoscere una autentica alterità non coincide con una totale estraneità. Perché la relazione dice distanza, e anche separazione per certi aspetti, ma nello stesso tempo dice condivisione. La condivisione non è fra due rispecchiamenti, ma fra due unicità. Le quali, mentre mantengono la loro impenetrabilità senza sintesi si rivelano per riferimento a una realtà che li accomuna, per esempio al genere umano. L'alterità non è contraddizione inconciliabile, nella misura in cui l'Alter è visto come un altro Sé («l'altro come me stesso», dice Ricoeur). Però un altro Sé che non è un medesimo (*idem*), ma un unico (*ipse*). Se Ego e Alter coincidessero e fossero assimilabili l'uno all'altro (*idem*), la relazione verrebbe meno (scomparirebbe). Se, d'altra parte, la relazione fosse del tutto esterna ed estranea a Ego e Alter, si cadrebbe negli altri due casi precedenti (semantica I e II). Il confronto culturale deve allora guardare alla relazione che è costitutiva di Ego e di Alter, seppure lo sia in modi diversi per l'uno e per l'altro. La differenza culturale può e deve essere compresa come un modo diverso di intendere e configurare tale relazione, senza che la si possa concepire come destinata a una sintesi dialettica alla maniera di Hegel.

Va notata la differente concezione della riflessività che viene usata nei tre casi qui distinti (*Tab. 1*). Nella semantica dialettica, la riflessività è un modo di essere del discorso (per es. alla maniera habermasiana), ossia è un parlarsi reciproco, in cui *Ego* e *Alter* (il *self* è trattato come un *Alter*) cercano una comprensione e un aggiustamento fra di loro attraverso la comunicazione e il linguaggio, verbale e non verbale. Nella semantica binaria la riflessività è un meccanismo, è una sorta di retroazione dell'uno sull'altro, in un rapporto di sistema/ambiente. Nella semantica relazionale, invece, la riflessività è l'*agire* (non solo comunicativo e non solo di riflesso) di un soggetto (*Ego*) su se stesso (*self*) attraverso l'Altro. È un agire con il pensiero (la ragione insieme con i sentimenti e le cariche simboliche), ma che, come ogni azione, modifica il suo referente. Nel caso del *self* è il *self* che modifica se stesso (e la sua razionalità). È un conversare, ma per modificare il *self*, o almeno per re-indirizzarne gli intenti, le deliberazioni, le ulteriori azioni. Nel fare ciò, la ragione del soggetto si fa relazionale. Al tempo T<sup>1</sup> il *self* si rivolge a se stesso in quanto stimolato (indirizzato)

da *Alter* e nell'intervallo di tempo  $T^2$ - $T^3$  produce la sua morfogenesi, in un processo dal quale emerge il *self* al tempo  $T^4$ . Se, durante questo processo, il *self* tiene conto delle pratiche naturali e sociali di cui ha fatto esperienza, allora il *self* iniziale – che non cessa mai di esistere in quanto ha memoria – ha la possibilità di confrontarsi con i risultati delle proprie azioni e modificarsi tenendo conto degli esiti passati in rapporto a ciò che desidera essere (nel senso di *care*): questa è la riflessività della ragione relazionale. In tal caso si va oltre il livello della conversazione, e non si tratta certo di una retroazione meccanica. La ragione non opera come un dialogo che procede più o meno senza meta, né è l'applicazione meccanica di una distinzione su ciò che è stato appena distinto (la *re-entry*), ma diventa una facoltà che modifica se stessa alla luce dei risultati nell'agire pratico. Questa è la riflessività relazionale.

#### *4.4. L'emergere della semantica relazionale*

La cultura occidentale ha utilizzato sino a oggi le prime due semantiche, oscillando fra di esse. La mia convinzione è che, nel clima della globalizzazione, e in forza dell'esperienza fallimentare del multiculturalismo, stia emergendo la terza semantica.

La terza semantica, quella della differenza relazionale, coglie le diversità culturali in quanto sono generate in riferimento a un «mondo comune» (ciò che «comprende» Ego e Alter). Il mondo comune si differenzia e viene rigenerato (ri-differenziato) attraverso forme di differenziazione relazionale. La differenziazione relazionale, ovviamente, può essere più o meno adeguata alla situazione e agli obiettivi reciproci degli attori in campo (Donati, 1999).

Propriamente parlando, dovremmo distinguere fra differenza e diversità, fra processi di differenziazione e di diversificazione.

Dal punto di vista culturale, la differenziazione è un processo attraverso il quale le affermazioni di una cultura o su una cultura distinguono dei campi di forza fra riferimenti simbolici che contengono dei segni i quali indicano una distanza operationalizzabile in termini quantitativi (la differenza si oppone a uguaglianza). La diversificazione, invece, è un'affermazione di una identità, rappresentazione o prodotto culturale che ha una qualità peculiare propria, che non è quantificabile (la diversità si oppone a uniformità). I due tipi di processi non sono la stessa cosa, perché si riferiscono a relazioni non identiche: ed è la relazione che dà la forma.

Se i processi di differenziazione diminuiscono la loro capacità o competenza simbolica (nell'elaborare simboli significanti), la differenziazione va

soggetta a una perdita di significazione, e si riduce a mera quantità o attributo funzionale. Per esempio, la differenza fra i simboli del padre e della madre si riduce a quella degli attributi sessuali fisici. La diversità, allora, non viene più a consistere in una identità qualitativamente propria, *sui generis*, ma nella mera constatazione di una differenza materiale/fisica, senza rilievo sul piano proprio dell'umano (avere attributi biologici maschili o femminili non è solo dell'uomo e della donna, ma degli animali in genere). La differenza fra un matrimonio monogamico e uno poligamico (per la precisione: poliginico) non è solo quantitativa (una moglie o più mogli), ma è anche qualitativa perché essere la sola moglie oppure la seconda o la terza colloca la donna in relazioni diverse con l'uomo, e quindi diversifica la sua identità (le donne di un harem non sono uguali fra loro, né godono di una relazione uniforme).

La tendenza a de-significare la differenza si scontra oggi con la tendenza opposta, che è quella dell'esaltazione della *différence* (Jacques Derrida) come ciò che è, nello stesso tempo, differente e differito (posto fuori della mente). Di qui la singolare dialettica paradossale del nostro tempo, tesa fra l'esaltazione delle differenze (culturali) come *différence* e la ricerca dell'uguaglianza (sociale) (quando si dice: «differenti, ma uguali»). Il paradosso della contemporanea uguaglianza e differenza non può essere risolto dai codici dialettici e binari, ma solo da codici simbolici capaci di gestire la relazione di differenza e diversità.

In sostanza, l'obiettivo di rendere non solo compatibili, ma anche sinergiche le differenze/diversità culturali, richiede un codice relazionale. Questa prospettiva diventa cruciale per capire il perché e il come lo Stato debba essere «laico».

Secondo alcuni (ad esempio Viola, 2005), infatti, la laicità dello Stato si affermerebbe in proporzione – e come risposta – al crescere del pluralismo socioculturale. In altri termini: più crescono le diversità religiose, più lo Stato si deve fare laico per rispettare ciascuna di esse. Tale affermazione porta con sé l'idea che lo Stato (laico) sia la garanzia della libertà religiosa, di tutte le confessioni allo stesso modo. La quale formula è una nuova versione del Leviatano, nella veste democratica del lib-lab, in quanto è sempre lo Stato che decide sulla libertà religiosa: ieri dando uno status privilegiato a una di esse, oggi rendendole uguali. In entrambi i casi, viene stravolto il principio in base al quale è la libertà religiosa originaria della persona umana che legittima la laicità dello Stato, e non già viceversa. Dal punto di vista della sociologia relazionale, che è basata sul realismo critico, la laicità della sfera pubblica (e dello Stato) non emerge a causa del fatto che occorre rispondere al crescente pluralismo culturale portato dalle migrazioni, ma invece si afferma perché corrisponde a un dato originario e originale,



quello delle diverse declinazioni della ragione umana (da parte di Ego e di Alter). La laicità (secolarità) è la stessa ragione d'essere della persona umana che si forma la propria identità, personale e sociale, attraverso le culture che incontra ed elabora. La laicità è il motivo che giustifica il pluralismo culturale, quando esso sorge dalle stesse relazioni sociali. Lo Stato laico non è quello che autorizza la libertà religiosa, né tanto meno la regola, in base a principi politici, come quello dell'uguaglianza delle confessioni (altra cosa è l'uguaglianza delle persone di fronte alla legge, che è un principio fondamentale). Lo Stato laico è quello che si limita a riconoscere la libertà originaria delle persone nel professare la loro fede e fa propri quei valori e norme che emergono in maniera condivisa dal dibattito pubblico fra le religioni sulla base delle argomentazioni razionali. Per approfondire questo punto, è necessario ricorrere a una semantica relazionale che ci consenta di vedere gli aspetti inesplorati della razionalità umana: la *ragione relazionale*. In che cosa consiste?

## 5. LA RAGIONE RELAZIONALE: ESPANDERE LA RAGIONE ATTRAVERSO LE RELAZIONI SOCIALI

### *5.1. Comprendere la ragione relazionale*

La razionalità relazionale è la facoltà attraverso cui la persona umana vede le ragioni (i buoni motivi) inerenti alle relazioni sociali inter-umane (non già agli individui come tali, né ai sistemi sociali o culturali). Certamente, la compresenza di culture diverse stimola l'approfondimento delle scelte razionali (assiologiche) individuali, all'interno della riflessività individuale. Ma ciò non è sufficiente per configurare l'*inter*(culturalità) come relazione sociale. Per far sì che l'*inter* sia un mondo comune, la sfera pubblica richiede una razionalità che renda conto della differenziazione fra le culture come differenziazione relazionale.

In altre parole, le identità culturali sono differenti per il diverso «modo» di interpretare e vivere la relazione a valori che sono comuni al genere umano. Il modo si riferisce alle dimensioni strumentali e normative della ragione, nonché ai concreti scopi situati, mentre i valori si riferiscono alle dimensioni assiologiche (ovvero finalistiche) della ragione. Le politiche cosiddette di uguaglianza delle differenze, che neutralizzano o rendono indifferenti le relazioni, possono solo generare nuove differenze, che non

trovano alcuna soluzione relazionale, ma solamente nuove forme di dialettica o di separazione.

L'esempio del matrimonio è eloquente. Se il matrimonio è considerato dal punto di vista dell'uguaglianza di opportunità individuali, le identità di gender (maschio e femmina) vengono rese indifferenti, perché la loro relazione (la relazione maschio-femmina) non ha ragioni proprie da affermare e promuovere. Non ha più senso parlare di codici simbolici maschili (per esempio paterni) e femminili (per esempio materni), perché è la loro relazione che è stata annullata. Considerazioni analoghe valgono per la differenza fra matrimonio monogamico e poligamico. Per chi sostiene le politiche di uguali opportunità (le politiche *lib-lab*, a cui anche A. Sen si affida), si tratta soltanto di due relazioni che offrono differenti opportunità agli individui, e nulla di più; non toccano il senso e la forma della relazione matrimoniale come tale. Nella prospettiva relazionale, invece, solo se affermiamo i diritti alle differenze (*delle relazioni!*) troviamo i valori (e i diritti) umani.

Rendere indifferenti le relazioni sociali, cancellando le ragioni differenziali che ineriscono all'identità di ogni specifico genere di relazione, significa annichilire il valore della relazione come realtà *sui generis*. Significa azzerare il principio di valorizzazione che la relazione contiene.

La relazione è ciò che – nello stesso tempo – accomuna, differenzia e diversifica. Per esempio, la relazione coniugale accomuna un uomo e una donna in una sola carne, ma li differenzia nei ruoli e li diversifica nelle identità rispetto alla medesima relazione. La relazione amicale accomuna due persone in un circuito di scambi simbolici, mentre li differenzia rispetto a ciò che possono darsi reciprocamente e li diversifica quanto alla qualità dell'amicizia. È per questo che si tratta di relazioni *diverse*.

Le ragioni delle relazioni umane sono quelle che corrispondono alla dignità della persona umana. Esse sono latenti e hanno un potenziale morfogenetico. Per cui possono sviluppare una critica delle derive culturali sia dell'anti-umanesimo, sia del trans-umanesimo, sia del fondamentalismo tradizionalista.

Per sostenere una interculturalità capace di creare consenso sui valori umani fondamentali è necessario adottare un paradigma relazionale capace di vedere e *articolare le ragioni* che danno forma all'inter-umano, a ciò che sta «fra» i soggetti<sup>21</sup>. Il campo della bioetica in una società multiculturale

---

<sup>21</sup> La sociologia relazionale guarda con interesse alle proposte di Brandom (2000), il quale, riprendendo in sintesi i temi trattati nel suo più ampio «Making It Explicit», afferma che il compito della filosofia è quello di studiare il modo in cui si «articolarono le ragioni», cioè si danno e richiedono le moti-

offre molti esempi: il diritto alla vita, i diritti dell'embrione, il diritto del bambino alla famiglia, il diritto a una educazione degna di un essere umano, il diritto a una buona morte, a un ambiente sano, e così via, sono tutti diritti relazionali, perché sono diritti a relazioni (non già a delle cose o a delle prestazioni). Le relazioni hanno le loro ragioni, che gli individui possono anche non conoscere in modo esplicito (discorsivo, linguistico), ma che essi comprendono a misura del tipo e grado di riflessività che hanno, cioè nella misura in cui riescono a vedere le ragioni delle relazioni che le realtà umane implicano in natura, prima che nella cultura.

La mediazione culturale di cui tanto si parla può superare gli ostacoli del pregiudizio e della intolleranza solo se le persone riescono a coniugare relazionalmente i valori, e a darne delle ragioni relazionali.

La ragione relazionale valorizza, non nasconde, le differenze. Proprio così può andare oltre le configurazioni antiche dei rapporti fra le culture (cioè la differenziazione segmentarla nelle società primitive, la stratificazione delle culture per strato/status sociale nelle società premoderne, la differenziazione funzionale nella prima modernità), che sono tutte forme di differenziazione incapaci di arrivare a una ragione pubblica condivisa in una società globalizzata.

La ragione relazionale ci presenta l'alternativa della differenziazione relazionale, che in concreto significa creazione di una sfera pubblica che è religiosamente qualificata in quanto le religioni hanno un ruolo nel definire la ragione pubblica, perché orientano le persone a una comprensione riflessiva delle loro elaborazioni culturali nei mondi vitali.

---

vazioni dei giudizi e delle azioni. Gli esseri che ragionano per concetti, tra i quali eminentemente l'uomo, si distinguono dagli altri animali (e dai meccanismi) in grado di dare una risposta differenziata a una situazione, per la loro capacità di inserire tale risposta in una rete di interferenze, rete che possiede una dimensione discorsiva e sociale. Articolare le ragioni significa per lui interrogarsi sul 'titolo' di chi parla a dire quello che dice, e sull'«impegno» che si assume a giustificare e riconoscere le conseguenze. Il limite di tale approccio è però quello di rimanere ancorato alla filosofia analitica, e quindi di essere debole sul piano del realismo sociologico, perché fa delle inferenze e delle espressioni un'attività prevalentemente linguistica. Brandom sostiene che il linguaggio è il luogo da cui scaturiscono i concetti, e non la mente, come vorrebbe una linea filosofica che va da Cartesio a Kant. Al rappresentazionalismo di questa tradizione – ancora oggi assai influente – Brandom contrappone il paradigma dell'espressione, nato in epoca romantica: «All'immagine illuminista della mente come specchio, il Romanticismo contrappose l'immagine della mente come lampada». L'attività cognitiva, in altre parole, non andava più considerata una «riflessione passiva», ma una «rivelazione attiva».

Questa comprensione riflessiva si avvale di una espansione della ragione, e la alimenta. Si può così andare oltre la razionalità occidentale moderna, che si è fermata sulla soglia della distinzione fra la razionalità *strumentale* e quella *sostanziale*<sup>22</sup>. Secondo questa distinzione, la relazione al valore (*Wertbeziehung* nella teoria di Max Weber) è non-razionale, ma può essere solo affettiva o tradizionalistica, perché i valori stessi sarebbero non-razionali. *La ragione relazionale viene a dirci il contrario*. Essa indica le diverse modalità con cui è possibile per Ego relazionarsi ai valori, come del resto all'Altro, non già sulla base di fattori puramente soggettivi (sentimenti, stati d'animo, emozioni, preferenze irrazionali), o di abitudini acquisite, ma sulla base di ragioni che non consistono né di «cose», né di regole di scambio, ma di beni («valori») connessi alle qualità delle relazioni presenti e future. Questi sono i *beni relazionali*.

La mia proposta è di rivedere radicalmente la teoria della razionalità proposta da Max Weber che ha profondamente (e negativamente) condizionato tutto il pensiero sociale del Novecento<sup>23</sup>.

La razionalità non può essere ridotta alle due modalità teorizzate da Max Weber, cioè la razionalità allo scopo (*Zweckrationalität*) e la razionalità al valore (*Wertrationalität*). Questi due concetti sono densi di ambiguità e di fatto hanno provocato innumerevoli confusioni. La *Zweckrationalität* è quella del calcolo dei mezzi per raggiungere uno scopo, ma gli scopi possono diventare mezzi, e allora non di riesce più a distinguere ciò che è un mezzo e ciò che è un fine. Il concetto è inutilizzabile. La *Wertrationalität* si riferisce al valore soggettivamente inteso dall'attore sociale, ma il valore può essere tanto un bene in sé quanto un bene come preferenza soggettiva. La riformulazione della distinzione weberiana fra razionalità di scopo e di valore che è stata fatta da vari autori (come ad esempio da Parsons e poi da Alexander, che le hanno tradotte rispettivamente nella *instrumental rationality* e nella *normative rationality*), è del tutto insoddisfacente e insufficiente.

---

<sup>22</sup> La razionalità strumentale è quella che, dati certi fini, si focalizza sui mezzi per realizzare quei fini; i mezzi sono strumenti tecnici per perseguire dei fini sui quali non si può discutere né comunicare (il politeismo dei valori di Max Weber). Mentre la ragione strumentale cerca la convenienza, l'utilità, l'efficienza, la razionalità assiologica è quella che si focalizza sui valori, cioè sulle premure fondamentali (*ultimate concerns*) per il vero, il bene, il giusto.

<sup>23</sup> Come afferma Angelo Fusari (2007, p. 103): «Weber, nonostante il suo gran parlare di razionalità, non esitò a proclamare l'assoluta impossibilità di analisi scientifiche sui valori, contribuendo per tal via ad aprire la strada alle peggiori forme di irrazionalismo, foriere di vere e proprie mostruosità, che hanno afflitto la prima metà del secolo scorso e che tutt'oggi solcano profondamente il pensiero sociale, la moderna epistemologia e angustiano molto la vita dei popoli».

Propongo allora una ridefinizione della razionalità come facoltà dell'agire umano che ha quattro componenti o modalità (nel framework della revisione relazionale di AGIL):

- La razionalità strumentale è quella dell'efficienza, e riguarda i mezzi, dunque la dimensione adattativa (A) del pensare e dell'agire (razionalità di efficienza); essa ha come correlato analitico la dimensione economica, e come correlato empirico macrostrutturale il mercato.
- La razionalità di scopo è quella che si riferisce alle mete situate, che riguarda il raggiungimento di scopi definiti, è quella di *goal-attainment* (G) (razionalità di efficacia); essa ha come correlato analitico la dimensione del potere e come correlato empirico macrostrutturale il sistema politico (lo Stato).

Se facciamo buon uso dello schema AGIL, vediamo che dobbiamo introdurre altre due dimensioni.

- La dimensione integrativa della ragione, che corrisponde alla dimensione I, che è la norma morale di integrazione interna fra le componenti A, G, I, L e di autonomia verso l'esterno, verso altri tipi di azioni e di relazioni sociali; io la denomino razionalità della relazione (*relational rationality* o *Beziehungsrazionalität*), razionalità nomica, della norma morale che connette<sup>24</sup>. Le relazioni sociali hanno ragioni che non appartengono né agli individui né ai sistemi sociali. Ragioni che gli individui e i sistemi possono non conoscere, e di fatto non possiedono. Essa ha come correlato analitico la dimensione del legame sociale e come correlato empirico macrostrutturale la società civile in quanto mondo associazionale.
- La dimensione propriamente valoriale della ragione, che corrisponde alla dimensione L che è la distinzione-direttrice che orienta verso ciò che ha valore in sé, che è fine in se stesso, che è degno in sé (ciò che giace al fondo degli *ultimate concerns* di colui che agisce, ciò che alcuni chiamano i «valori ultimi» nel senso di *ultimate realities*), ossia la razionalità del valore come bene in sé, la razionalità di ciò che ha una dignità che non è né strumentale né di scopo (*value rationality*, o *axiological rationality* o *Würderationalität* = razionalità della dignità). Si tratta di avere qui ben chiaro che, in quella che chiamo «razionalità al valore», il valore non è

---

<sup>24</sup> La norma morale è ciò che, allo stesso tempo, lega (connette) le altre dimensioni (A, G, I, L) e distingue l'autonomia di ogni relazione da altri tipi di relazioni (secondo lo schema MINV/ESAG: Donati 2006). Per esempio, la razionalità relazionale della famiglia consiste nel connettere la sua dignità umana (L) con i suoi scopi situati (G) e mezzi (A), configurando così l'autonomia della relazione-famiglia rispetto ad altri tipi di relazione che non sono famiglia, anche se possono avere certe dimensioni in comune.

uno scopo situato che ha un prezzo, ma è «il valore che non ha prezzo», che nessun prezzo può pagare)<sup>25</sup>. La razionalità al valore non dipende dalla situazione. Essa è inerente alla dignità di tutto ciò che merita rispetto e riconoscimento, perché è distintivo dell'umano (*vs* il non-umano o il dis-umano). Dunque, riguarda in primo luogo la persona umana in quanto tale (e non perché l'individuo si comporta in un certo modo)<sup>26</sup>. Essa ha come correlato analitico la dimensione del valore in sé e per sé, il riferimento simbolico e ciò che non è negoziabile, a ciò che caratterizza un bene o una persona e la distingue da tutte le altre. Il suo correlato empirico macrostrutturale è il sistema religioso, intendendo la religione come fatto culturale distinto dalla fede (che è trascendente rispetto alla cultura, sta fuori dell'agire, e segna il confine fra L e il suo «ambiente»).

Le quattro dimensioni della ragione (di mezzo, di scopo situato, di norma relazionale, del valore che è degno in sé e per sé e non è negoziabile) formano il «complesso della ragione», o, se si preferisce, la ragione umana in quanto facoltà complessa. Sintetizzo questo modo di vedere la ragione in uno schema (*Fig. 1*) che deve essere letto e interpretato alla luce del paradigma relazionale (cioè secondo la versione relazionale di AGIL: Donati, 2006).

In tale quadro, ogni componente è essenziale affinché emerga la Ragione umana nella sua pienezza, sia come facoltà teoretica sia come facoltà pratica. Le azioni di riconoscere, comprendere, spiegare e perseguire in via pratica ciò che è razionale, sono tutti esiti di una facoltà complessa, che è la ragione umana vista dalla prospettiva relazionale.

Dal punto di vista sociologico, la ragione è una facoltà che esiste come fenomeno sociale emergente. Non esiste qualcosa come una razionalità puramente individuale, nel senso di una facoltà avulsa dalle relazioni sociali. La ragione è una facoltà che emerge dall'operare dei suoi fattori costitutivi, che hanno le loro diverse proprietà. La facoltà che chiamiamo «ragione umana» viene generata come effetto emergente dalla compresenza, intera-

---

<sup>25</sup> Vittorio Mathieu (2004) distingue fra *Wert* (il valore di ciò che ha un prezzo) e *Würde* (il valore che è senza prezzo; non c'è mezzo che possa giustificarlo; nessun prezzo può pagarlo). Tuttavia egli non vede il valore della relazione inter-umana, e perciò manca di indicare la ragione relazionale (quella che possiamo chiamare *relational rationality* o *Beziehunderationalität*) che connette, fa la mediazione fra il valore in sé (razionalità assiologica) e le altre dimensioni della razionalità.

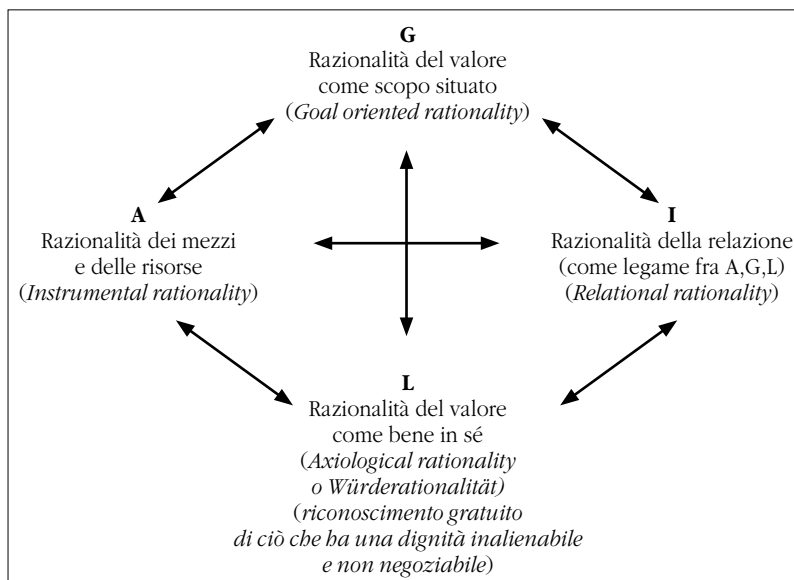
<sup>26</sup> La razionalità del valore (*value rationality* o *razionalità assiologica*) è inerente al processo del *riconoscimento* inteso nei suoi tre momenti: 1) di identificazione cognitiva; 2) di veridicizzazione (di validazione veritativa); 3) di riconoscenza (gratitudine). Su tali semantiche cfr. Donati (2007).

zione e interscambio fra le quattro dimensioni fondamentali che la costituiscono (Fig. 1).

Le forme che sono chiamate di razionalità «procedurale» e di razionalità «deliberativa» sono espressioni di combinazioni particolari fra alcune delle dimensioni appena esplicitate (nella Fig. 1). In questa sede non posso commentarle per motivi di spazio.

Preferisco concentrarmi nella spiegazione di ciò che è la ragione relazionale prendendo in considerazione le possibili obiezioni. La prima e più fondamentale obiezione è quella di chi ritiene che, con questa concettualizzazione, io «carico troppo» il concetto di razionalità, che dovrebbe essere mantenuto nell'ambito della strumentalità o della calcolabilità. La mia risposta a questa obiezione è che la realtà stessa si incarica di dimostrare che l'agire razionale implica le quattro dimensioni di cui qui parlo.

Facciamo degli esempi, per capire. Chiediamoci: è razionale combattere la povertà (quando si vede che la povertà è sempre con noi, assorbe ingenti spese senza che possa essere eliminata ecc.)? È razionale sostenere la famiglia quando nascono altre forme di relazioni primarie che sembrano più libere, più ugualitarie e meno onerose per gli individui?



*Fig. 1 – Il «complesso della ragione»  
(ovvero la ragione umana in quanto facoltà complessa)*

Non si possono affrontare problemi di questo genere senza ricorrere a una nuova riflessività, più profonda di quella portata in campo dai modi esistenti di pensare e dalle strutture socioculturali già date. Una riflessività che faccia emergere delle ragioni che altrimenti rimarrebbero latenti. Nella mia prospettiva, rispondere a queste domande implica l'adozione della ragione relazionale.

Prendiamo l'esempio della povertà. Combattere la povertà è un agire che divide le culture: alcune lo ritengono razionale, altre no; per l'Induismo è irrazionale combattere la povertà, perché la povertà è il segno di una condizione e di un destino non modificabile; per il Cristianesimo, combattere la povertà è un agire di carità e solidarietà, la povertà è una condizione che va sopportata con senso di sacrificio da chi vi si trova e alleviata il più possibile dal buon samaritano; per le culture socialiste, la povertà è un prodotto umano, è uno scandalo che deriva dallo sfruttamento dell'uomo sull'uomo, ed è eliminabile con il potere politico che deve redistribuire la ricchezza. Combattere la povertà non è certamente solo una questione di calcolo. Chi volesse ridurre le politiche contro la povertà a una qualche utilità economica (per es. l'uso di risorse umane che non sono utilizzate per il progresso della società) o un'utilità sociale (per es. la pace fra i gruppi sociali) troverebbe prima o poi un limite: la lotta alla povertà riflette necessariamente dei valori in gioco. Ci si accorge allora che lottare contro la povertà è un sistema di azione che implica dei valori (la dignità delle persone), implica degli scopi situati (quali sono le situazioni e le forme di povertà che sono concretamente da aiutare, ossia come definiamo operativamente la povertà e gli obiettivi da raggiungere?), implica dei mezzi (quali risorse?), implica delle regole che rendano razionali le relazioni fra valori, scopi situati e mezzi. Combattere la povertà è razionale perché è un aspetto del perseguimento del bene comune. Può essere utile per certi gruppi sociali o per il sistema nel suo complesso, tuttavia la molla della lotta alla povertà è morale: la si fa perché è «doverosa», mette in gioco l'autostima che una società ha di se stessa, implica il riconoscimento che c'è una dignità dell'essere umano (*Würde*) da perseguire, senza cui la società sarebbe non-razionale. La doverosità non è affettiva, non può nascere solamente da passioni o sentimenti, né può essere «rituale» (come afferma Seligman), ma è razionale proprio perché attinge

---

<sup>27</sup> Gomarasca (2005, p. 250) parla di una «primordiale e reciproca afferenza di *logos* e affettività (*pathos*)». Nella mia prospettiva, la ragione relazionale vede, appunto, questa reciproca afferenza come costitutivo della ragione relazionale quando si consideri che la relazione è l'effetto emergente dall'operare congiunto di *refero* e *religo*.



ragioni latenti che affondano in un ordine di realtà che consiste nella dignità di qualcuno (non di qualcosa).

Anche promuovere la famiglia implica dei valori: sono razionali? Nella prospettiva della sociologia weberiana la risposta è negativa. Per Weber la difesa e promozione della famiglia è un fatto innanzitutto affettivo e tradizionale. La razionalità strumentale interviene successivamente per definire i mezzi, mentre il valore della famiglia è lasciato al senso soggettivo delle intenzioni. Così, ancor oggi, ragionano i più. Solo se si adotta l'approccio della sociologia relazionale si possono vedere le ragioni che rendono razionale in senso pieno la promozione della famiglia. La razionalità sta sia dalla parte della società, sia dalla parte dell'individuo. Dal punto di vista della società (AGIL societario), la promozione della famiglia è razionale in quanto risponde alla dignità della relazione sponsale-genitoriale, valorizza le funzioni sociali della relazione, la rende autonoma, la sostiene nei contesti e forme situate. Dal punto di vista dell'individuo (AGIL individuale), la promozione della famiglia è razionale perché risponde a un bisogno della dignità della persona umana, la sostiene con mezzi e strumenti adeguati, la sostiene nel concreto assetto familiare scelto, rende coerenti e virtuose le relazioni fra queste dimensioni. Se, ad esempio, nel promuovere la famiglia ci si ferma agli aspetti economici (il fisco, gli assegni familiari, la casa, i consumi minimi ecc.), si dà per scontata la definizione delle altre dimensioni e si finisce per portare le politiche familiari a coincidere con quelle contro la povertà. Il che annulla la dignità della famiglia e la dignità della persona nei confronti della famiglia.

In tutti i casi, nell'esempio della povertà come in quello della famiglia, la razionalità relazionale consiste nel vedere le dimensioni di base dell'agire razionale e nell'agire riflessivamente sulle loro relazioni.

Portare la lotta alla povertà solo sui parametri economici, come fosse solo una questione di redistribuzione del reddito, falsa del tutto il senso della razionalità, perché la riduce alla sua pura dimensione economica. Promuovere la famiglia quale che sia la sua forma (facendola coincidere con il semplice aggregato domestico), parimenti implica l'annullamento delle esigenze di dignità e di autonomia normativa. Comporta delle distorsioni negli scopi situati e negli effetti che verranno prodotti.

Si può capire meglio la ragione relazionale se si tiene presente che la ragione naturale non opera isolatamente, da sola, ma opera riflessivamente su se stessa passando attraverso il contesto sociale. Per questo motivo possiamo dire che la legge naturale non è un dato fisso e imm modificabile, ma ammette sviluppo, proprio perché la legge naturale esprime lo sviluppo della relazionalità umana secondo la ragione relazionale.

## 5.2. *La ragione relazionale offre le mediazioni necessarie per il riconoscimento veritativo delle identità culturali*

Sulla base di queste premesse, siamo in grado di comprendere che cosa significhi dire «Stato laico» e il carattere laico della cittadinanza.

La cittadinanza di cui abbiamo bisogno deve consentire alle persone, famiglie, gruppi sociali e comunità che ne fanno parte di coniugare la propria cultura (e religione) con una crescente differenziazione dell'individuo (dovuta alle molteplici cerchie di identità che in lui si intersecano). Ciò richiede che l'individuo sia messo in grado di individuare le sue appartenenze e decidere sulla gerarchia delle sue premure fondamentali (*ultimate concerns*). Il termine «premure» ci avverte che ad esse sono annesse necessariamente delle valenze affettive (ma non sono fatte di affettività) <sup>27</sup>.

Se ciascuno, quale che sia la cultura/religione di appartenenza, può identificarsi in un minimo di mondo comune, questo mondo non può consistere in una cittadinanza statale che neutralizza le relazioni sociali, né in una cittadinanza multiculturale che renda indifferenti le relazioni fra le culture, perché l'identità dipende dalle relazioni.

Il mondo comune è la mediazione necessaria che la ragione comune agli esseri umani elabora affinché ogni persona possa vivere nella sfera pubblica essendo di religione e di fede diversa. Solo nell'interfaccia della relazione intersoggettiva la ragione riconosce le ragioni della fede e la fede riconosce le ragioni della Ragione. Solo così la Ragione si può aprire alla fede e la fede si può aprire alla ragione: attraverso le loro valenze relazionali.

La mancanza della mediazione relazionale mette in crisi tutte le religioni, non solo il Cristianesimo. Lo vediamo nella crescente entropia di tutte le religioni del mondo. Il Cristianesimo è certamente la religione che più ha inglobato ed espresso lo spirito delle distinzioni, e dunque quella più differenziata al proprio interno nell'uso della ragione. È all'interno del Cristianesimo, e non già fuori di esso, che si generano anti-umanesimo e trans-umanesimo (per le religioni orientali questi termini hanno poco o nessun senso).

La ragione differenziatrice della modernità occidentale ha prodotto il multiculturalismo come ideologia. Solo la ragione relazionale può rimediare alle patologie, derive, deviazioni, implosioni che ne conseguono.

Il mondo comune è la laicità intrinseca alla legge naturale, ma la si può cogliere solo se si aggiorna la nozione di legge naturale mediante la ragione relazionale. I tentativi di ridefinire la legge naturale attraverso gli ordini di riconoscimento del passato, come quelli antichi di carattere narrativo e quelli moderni del proceduralismo (Ferry, 1991), non sono più praticabili.

La laicità di cui le società multiculturali hanno bisogno consiste di un *nuovo spirito delle distinzioni* che non renda dialettica la relazione in un conflitto permanente e non la usi in modo binario per discriminare le persone umane, ma la trasformi in una esperienza di riconoscimento nel circuito complesso dei doni reciproci. Lo spirito è relazionale perché utilizza una semantica relazionale delle distinzioni, come azioni ispirate alla reciprocità. In tal modo, genera una laicità (secolarità) che è riconoscimento della relazione fra identità diverse, in quanto atto libero di dono e accettazione della sua responsabilità.

Il problema del riconoscimento di culture diverse implica, infatti, tre passaggi relazionati fra loro: l'attribuzione di una identità, la sua validazione e la riconoscenza verso di essa. I tre passaggi costituiscono il circuito del dono come costitutivo della socialità dell'umano, diversamente da quanto avviene nel mondo animale. Il riconoscimento umano non sarebbe possibile se l'identità non fosse relazionale e se il mondo comune non fosse costituito relazionalmente.

Alla fine, si vede che la più grande e specifica prestazione della ragione relazionale è quella di risolvere la difficoltà propria del multiculturalismo, cioè il problema del riconoscimento dell'alterità, mediante un'osservazione e un'azione relazionali: il riconoscimento viene osservato e agito come circuito del dono.

L'espansione in senso relazionale della ragione può essere compresa da tutte le culture, incluse quelle orientali. Ma essa assume un particolare significato se è vista come connaturata al senso cristiano della vita umana e dell'esistenza in generale per via dello specifico simbolismo trinitario che è proprio del Cristianesimo.

Con ciò si superano i limiti della tolleranza liberale. Mentre la tolleranza liberale è senza relazioni, la tolleranza cristiana passa attraverso le relazioni. Quella cristiana diventa capace di comprendere il senso di tutte le fedi e religioni e delle relazioni che esse possono instaurare fra loro per mezzo della ragione umana (laica). Il motivo di ciò giace nel fatto che una tolleranza basata sui principi assiologici (*principled tolerance*) è capace di flessibilità sui mezzi, è una forma di razionalità capace di combinare il valore con strumenti e norme differenziati. Questa è, appunto, la ragione relazionale.

La via della ragione relazionale non sostiene un uni-verso monistico, né un multi-verso privo di ordine, né un pluri-verso indifferenziato, ma un *inter-verso* ordinato, un mondo di diversità che si orientano l'una all'altra sul metro di una razionalità reciprocitaria, capace di convergenza su esperienze e pratiche comuni che sono autonome rispetto alla singola cultura come prodotto simbolico (incluso il linguaggio).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Adorno T.W. (1994), *Minima Moralia*, Einaudi, Torino.
- Archer M.S. (1991), *Sociology for One World: Unity and Diversity*, in «International Sociology», VI, n. 2, pp. 131-147.
- Archer M.S. (2003), *Structure, Agency and the Internal Conversation*, Cambridge, Cambridge University Press, (tr. it., *La conversazione interiore. Come nasce l'agire sociale*, Edizioni Erickson, Trento, 2006).
- Beck U., Giddens A., Lash S. (1994), *Reflexive Modernization*, Cambridge, Polity Press, (tr. it., *Modernizzazione riflessiva*, Asterios, Trieste, 1999).
- Belardinelli S. (2002), *La normalità e l'eccezione. Il ritorno della natura nella cultura contemporanea*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Benhabib S. (2002), *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton, Princeton University Press, (tr. it., *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, il Mulino, Bologna, 2005).
- Boudon R. (2006), *Una teoria giudicatrice dei sentimenti morali*, in «MondOperaio», a. 11, n. 4-5, pp. 108-123.
- Brandom R. B. (2000), *Articulating reasons: an introduction to inferentialism*, Cambridge, Harvard University Press, (tr. it., *Articolare le ragioni*, Milano, il Saggiatore, 2002).
- Clarke P. B. (1996), *Deep Citizenship*, London-Chicago, Pluto Press.
- Donati P. (1996), *Post-moderno e differenziazione dell'universale*, in De Finis G., Scartezzini R. (a cura di) *Universalità & differenza. Cosmopolitismo e relativismo nelle relazioni tra identità sociali e culture*, Milano, FrancoAngeli, pp. 106-115.
- Donati P. (1997), *Pensiero sociale cristiano e società post-moderna*, Roma, Editrice Ave.
- Donati P. (1999), *Oltre la crisi dello Stato sociale: dal codice inclusione/esclusione al codice relazionale/non relazionale*, in «Sociologia e Politiche Sociali», a. 2, n. 3, 1999, pp. 195-220.
- Donati P. (2000), *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, Laterza.
- Donati P. (2002), *Religion and Democracy: The Challenge of a «Religiously Qualified» Public Sphere*, in «Polish Sociological Review», CXXXVIII, n. 2, 2002, pp. 147-173.
- Donati P. (2006), *L'analisi relazionale: regole, quadro metodologico, esempi*, in Donati P. (a cura di) *Sociologia*, Padova, Cedam, pp. 195-236.

- Donati P. (2007), *Ri-conoscere la famiglia attraverso il suo valore aggiunto*, in Donati P. (a cura di) *Ri-conoscere la famiglia: quale valore aggiunto per la persona e la società?*, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo.
- Ferry J.M. (1991), *Les Puissances de l'expérience. Essai sur l'identité contemporaine*, t. 1, *Le Sujet et le verbe*, t. 2, *Les Ordres de la reconnaissance*, Paris, Éditions du Cerf.
- Fichte J.G. (1794), *Vorlesungen über die Bestimmung des Gelehrten* (tr. it., *La missione del dotto*, Milano, Mursia, 2003).
- Fusari A. (2007), *Razionalità dell'individuo e razionalità della scienza*, in «MondOperaio», n. 3, pp. 100-106.
- Gomasasca P. (2004), *I confini dell'altro. Etica dello spazio multiculturale*, Milano, Vita e Pensiero.
- Gomasasca P. (2007), *La ragione negli affetti. Radice comune di logos e pathos*, Milano, Vita e Pensiero.
- Habermas J., Taylor C. (1998), *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli.
- Honneth A. (1995), *The Struggle for Recognition. The Moral Grammar of Social Conflicts*, Polity Press, Cambridge (tr. it., *Lotta per il riconoscimento*, Milano, il Saggiatore, 2002).
- Huntington S. (1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Touchstone.
- Luhmann N. (1984), *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, (tr. it., *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, Bologna, il Mulino, 1990).
- Mackey E. (2002), *The House of Difference: Cultural Politics and National Identity in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Mathieu V. (2004), *Privacy e dignità dell'uomo. Una teoria della persona*, Torino, Giappichelli.
- Monceri F. (a cura di) (2006), *Immagini dell'altro. Identità e diversità a confronto*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Ratzinger J. (2003), *Fede, verità, tolleranza. Il cristianesimo e le religioni del mondo*, Siena, Cantagalli.
- Ricoeur P. (2004), *Parcours de la reconnaissance*, Paris, Éditions Stock, (tr. it., *Percorsi del riconoscimento*, Milano, Cortina, 2005).
- Sandywell B. (1996), *Reflexivity and The Crisis of Western Reason*, London, Routledge.
- Seligman A. (1992), *The Idea of Civil Society*, New York, The Free Press, (tr. it., *L'idea di società civile*, Milano, Garzanti, 1993).

- Sen A. (1999), *Reason Before Identity: The Romanes Lecture for 1998*, Oxford, Oxford University Press, (tr. it., *La ragione prima dell'identità*, in *La ricchezza della ragione*, Bologna, il Mulino, 2000).
- Sen A. (2006), *Integrazione. La crisi del multiculturalismo*, in «Corriere della Sera», 23 agosto, p. 35.
- Sennett R. (2006), *Rispetto e riconoscimento. Oltre le disuguaglianze e le differenze*, Milano, Bruno Mondadori.
- Shimada S. (2006), *Le differenze culturali e il problema della traduzione*, in Monceri F. (a cura di) *Immagini dell'altro. Identità e diversità a confronto*, Roma, Edizioni Lavoro, pp. 211-243.
- Taylor C. (1992), *The Politics of Recognition*, in Gutmann A. (ed.), *Multiculturalism and 'The Politics of Recognition'*, Princeton, Princeton University Press, pp. 25-73.
- Tiankui J., Sasaki M., Peilin L. (eds.), (2006), *Social Change in the Age of Globalization*, Leiden - Boston, Brill.
- Touriñan López José M. (2006), *La educación intercultural como ejercicio de educación en valores*, in «Estudios sobre Educación», X, n. 5, pp. 9-36.
- Viola F. (2005), *Conflitti di identità e conflitti di valore*, in «Ars Interpretandi», n. 10, pp. 61-96.
- Zamagni S. (2002), *Migrazioni, multiculturalità e politiche dell'identità*, in Vigna C., Zamagni S. (a cura di) *Multiculturalismo e identità*, Milano, Vita e Pensiero, pp. 221-261.

Gabriele Pollini

## LE DIMENSIONI LOCALE E NAZIONALE DELL'INTEGRAZIONE. CONTRASTO O COMPATIBILITÀ?

### 1. INTRODUZIONE: IL QUADRO DI RIFERIMENTO

Le dimensioni locale e nazionale, oggetto del presente contributo, sono così denominate in relazione al concetto di territorio e di territorialità, di modo che la dimensione locale è riferibile più propriamente e in prima battuta alla dimensione *territoriale* locale e quella nazionale alla dimensione *territoriale* nazionale. Si esclude qui espressamente la dimensione territoriale *supra* nazionale, anche se, nelle condizioni attuali caratterizzate dall'incipiente processo di globalizzazione, essa assume sempre maggior rilevanza.

Se le dimensioni locale e nazionale si riferiscono entrambe al territorio, quest'ultima nozione si distingue da quella di spazio. Lo spazio, infatti, è una dimensione astratta mediante la quale si organizzano gli oggetti sensibili, ossia è, kantianamente, la forma *a priori* o «trascendentale» o forma pura del senso esterno e può essere a sua volta distinta in una molteplicità di tipologie, anche a seconda delle discipline scientifiche (spazio geografico, matematico, fisico, sociale, politico, economico, psichico, culturale ecc.) che se ne occupano, mentre il territorio è quella porzione spaziale dell'ambiente controllata dal sistema, ove con ambiente si intende tutto ciò che è esterno a un dato sistema. In senso più concreto, il territorio è quella porzione di spazio geografico nel quale è insediato un organismo (animale o umano), un insieme di organismi o una organizzazione, i quali esercitano le proprie attività considerando esso come oggetto di appropriazione, spartizione, demarcazione, manipolazione, sfruttamento, difesa, valorizzazione, percezione ecc. In questo senso ogni sistema organismico, psichico, sociale

e culturale possiede una propria territorialità, ossia possiede un riferimento diretto a un dato territorio. Potrebbe inserirsi qui una lunga disquisizione su come la sociologia, in particolare, abbia adeguatamente o meno considerato la dimensione territoriale, non semplicemente come contenitore dei propri «oggetti» di studio, ma anche e soprattutto come una dimensione rilevante e ineliminabile nella definizione degli stessi «oggetti» sociali. Ma non è questa la sede per un simile approfondimento e su tutto ciò mi limito a rinviare ad alcuni dei contributi italiani contemporanei (Gubert, 1979; 1983; 1987; Strassoldo, 1977; 1983; 1987; 1992; Gasparini, 1982).

Restringendo ulteriormente l'oggetto della presente comunicazione si può pertanto osservare che essa considera la dimensione territoriale o della territorialità a proposito di alcune sue specifiche determinazioni: la dimensione territoriale *locale* e la dimensione territoriale *nazionale*, ove con il termine «locale» si intende precisamente quella dimensione territoriale più prossima e contigua alla localizzazione territoriale dell'organismo umano e, dunque, anche alla localizzazione residenziale dell'individuo umano che non può prescindere dal fatto che, in quanto individuo concreto, esso è anche organismo, oltre che attore sociale (ruolo e sé), personalità, mente e comportamento.

D'altra parte con il termine «nazionale» si intende quella dimensione territoriale riferita al sistema sociale della società nazionale che, nella modernità e nella gran parte dei casi, si identifica, dal punto di vista giuridico, con ciò che viene definito Stato nazionale.

Compiendo un ulteriore passo nella delimitazione dell'oggetto, la dimensione territoriale locale e quella nazionale possono essere considerate anche dal punto di vista della loro percezione da parte degli individui in quanto attori sociali ed è in questo senso che, nella presente comunicazione, si tratterà di «localismo» e di «nazionalismo» dove entrambi i termini stanno a indicare, al di là della connotazione spregiativa che essi potrebbero suscitare e indurre, due etichette per denominare la percezione soggettiva rispettivamente della dimensione territoriale locale (= «localismo») e di quella territoriale nazionale (= «nazionalismo»).

Vi è da precisare, tuttavia, almeno in prima battuta, che le denominazioni di «localismo» e di «nazionalismo», in quanto percezione soggettiva delle dimensioni territoriale locale e territoriale nazionale, non sono tuttavia riferibili esclusivamente e unicamente alla dimensione territoriale ma che, come si vedrà nel prosieguo del contributo, comportano la presenza, seppur in misura e con modalità diverse, di altre dimensioni non riducibili a quella territoriale.

Dal punto di vista dell'individuo umano concreto molteplici sono le modalità mediante le quali esso è coinvolto con altri individui umani (Pollini, 1990; 1992; 1993; 2005).



La prima modalità è quella della *localizzazione o collocazione territoriale* che concerne la posizione di una unità in un'area territoriale non ampia al tal punto da impedire il contatto fisico con altre unità. La localizzazione territoriale di una pluralità di unità in quanto organismi dà luogo a una *comunità ecologica* o *community* definita da Park come caratterizzata dall'interdipendenza simbiotica (Park, 1939). La comunità umana in senso ecologico o *community* è poi costituita generalmente di quattro fuochi o elementi principali: a) la residenza o abitazione; b) i locali di lavoro; c) i processi energetici di comunicazione quali il trasferimento di organismi, di merci e di messaggi o segnali e d) la giurisdizione, ossia il controllo da parte di una unità dotata di forza superiore e che detiene il monopolio di quest'ultima (Parsons, 1957).

La modalità della localizzazione territoriale può comportare ciò che può essere definito *l'attaccamento alla community (community attachment)*.

La seconda modalità del coinvolgimento dell'individuo e di una pluralità di individui territorialmente localizzati è quella della *interdipendenza ecologica* (Park, 1939; Parsons, 1951) che, a differenza della pura e semplice localizzazione territoriale, prevede un qualche genere di *interdipendenza degli individui* di una popolazione umana insediata in una medesima area territoriale sufficientemente circoscritta e limitata. È questa la modalità che implica la dimensione della comunità che potrebbe essere denominata *Bund* (lega, in lingua tedesca) e che viene a designare una forma di interdipendenza fra gli individui che non sono integrati da legami di solidarietà, ma che sono invece oggetto l'uno per l'altro (Parsons, 1951, p. 100).

A partire da questa modalità gli individui umani, dipendendo gli uni dagli altri sulla base del soddisfacimento di comuni bisogni e della risoluzione di comuni problemi legati al territorio in cui sono localizzati, possono sviluppare ulteriori legami, di tipo simbolico-sociale, dando eventualmente luogo a movimenti ambientalisti (Diani, 1988; 1992; 1995; Struffi, 2001) o associazioni, strumentali ed espressive, che si prefiggono scopi specifici, quali, ad esempio, la difesa e la salvaguardia del territorio da eventuali minacce provenienti dall'esterno, l'azione collettiva a seguito di calamità naturali, l'organizzazione di una fuga di massa di fronte a pericoli imminenti, la valorizzazione di beni naturali e culturali, la protesta contro decisioni concernenti il territorio e provenienti dal «centro» politico ecc.

Queste ultime forme di azione collettiva non sono propriamente pertinenti alla modalità dell'interdipendenza ecologica, ma quest'ultima costituisce la base da cui esse possono eventualmente e variamente svilupparsi ed evolversi.

La modalità dell'interdipendenza ecologica, comportando ciò che può essere definita la dimensione della *partecipazione* al *Bund*, si differenzia peculiarmente dalla terza modalità, quella dell'*inclusione sociale*.

Infatti la terza modalità del coinvolgimento di una pluralità di individui insediati in un medesimo territorio locale è quella dell'*inclusione sociale* che, a differenza delle prime due, comporta l'emergenza del carattere simbolico delle relazioni che, in forza di ciò, divengono propriamente relazioni sociali. È qui in questione il «concetto normale» di relazione sociale che, sulle orme di Ferdinand Tönnies, può essere denominato *Gemeinschaft* e più precisamente *Gemeinschaft* «di suolo» o *Gemeinschaft* territoriale locale, essendo distinta sia dalla *Gemeinschaft* «di sangue» e «di spirito» e sia, soprattutto, dalla *Gesellschaft*.

La modalità dell'inclusione nella collettività sociale di tipo *Gemeinschaft* comporta la dimensione dell'*appartenenza sociale* che, a differenza delle dimensioni dell'attaccamento alla *community* e della partecipazione al *Bund*, viene a caratterizzarsi sulla base del simbolismo espressivo, della *solidarietà* della collettività sociale, della *lealtà* dei membri nei confronti di essa e del «senso di affinità» (Shils, 1975) o del «sentimento del noi» (McIver, 1949) che non elide e non annulla comunque la possibilità e l'eventualità del dissenso e dell'opposizione, prevedendo in tal modo un certo grado di differenziazione interna.

Anche a partire dalla dimensione soggettivamente intesa (Weber, 1922, p. 38) dell'appartenenza alla *Gemeinschaft* territoriale locale possono svilupparsi, da parte di alcuni, di gran parte o di tutti i membri, legami sociali di tipo «societario»/associativo, come associazioni volontarie, organizzazioni e movimenti i cui interessi specifici abbiano attinenza con l'area territoriale locale.

La quarta e ultima modalità del coinvolgimento degli individui territorialmente localizzati è quella della *conformità o comunanza culturale* che, implicando la dimensione della comunità come *communio* (concetto questo desunto da Gurvitch, 1950), comporta la dimensione dell'adesione ad essa. La dimensione dell'*adesione alla communio*, anch'essa di carattere simbolico, presuppone però, a differenza di quella dell'appartenenza sociale, la condivisione di modelli di valore (= simbolismo valutativo) e di simboli costitutivi (Parsons, 1961) istituzionalizzati a diversi livelli di generalità, prevedendo, anche in questo caso, differenziazioni interne che possono essere salvaguardate mediante l'orientamento del pluralismo culturale che è però relativo a ciò che è comunemente condiviso (si vedano *Fig. 1* e ss.). Le quattro dimensioni della localizzazione territoriale con relativo attaccamento alla *community*, dell'interdipendenza ecologica con relativa partecipazione al *Bund*, dell'inclusione sociale con relativa appartenenza alla *Gemeinschaft* e della conformità o comunanza culturale con relativa adesione alla *communio* sono dimensioni analitiche e quindi possono ritrovarsi empiricamente compresenti e combinate fra loro, qualificando in modo variegato l'aggregato di individui territorialmente caratterizzato.

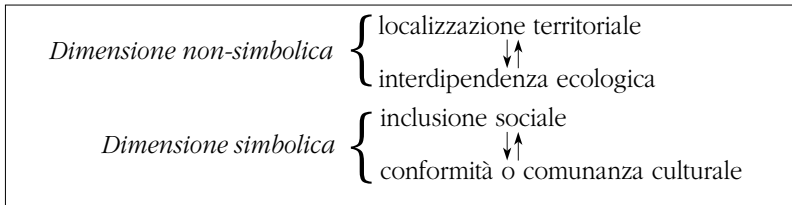


Fig. 1 – Le modalità del coinvolgimento umano



Fig. 2 – Le dimensioni analitiche della comunità

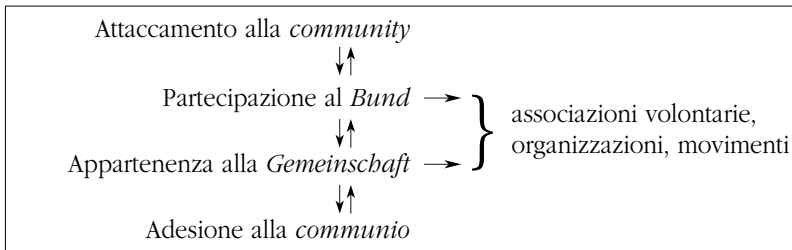


Fig. 3 – Le dimensioni del legame comunitario

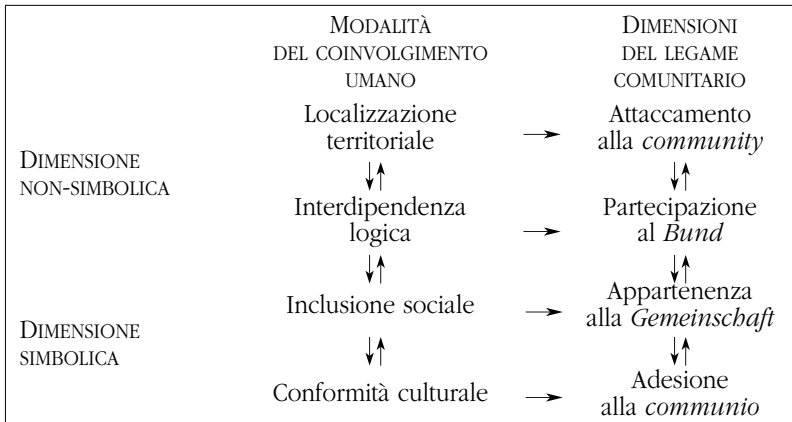


Fig. 4 – Lo schema di riferimento

Dal punto di vista del «localismo» inteso come percezione soggettiva del territorio limitato e circoscritto e del legame con esso rivestono particolare rilevanza le distinte dimensioni dell'attaccamento alla *community*, della partecipazione al *Bund* e dell'appartenenza alla *Gemeinschaft*, potendo esso riferirsi sia all'una che all'altra ed essendo un obiettivo dell'indagine scientifica di tipo empirico stabilire di volta in volta quando il «localismo» sia inteso caratterizzato più in un senso o nell'altro.

## 2. IL «LOCALISMO» TRA ATTACCAMENTO ALLA COMMUNITY E APPARTENENZA ALLA GEMEINSCHAFT TERRITORIALE

Dalla molteplicità delle indagini empirico-statistiche effettuate negli ultimi decenni in Italia (Capraro, 1987; Struffi, 1987; Gubert, 1987; 1992; Strassoldo, 1992) e in modo particolare dall'ultima di esse in ordine di tempo (Gubert, 2004) si possono enucleare alcune affermazioni che mi limiterò ad esporre in modo sintetico e senza far riferimento sistematico a dati empirici che pur le supportano puntualmente.

Avendo definito il localismo come la percezione soggettiva di ciò che è locale, ossia della dimensione territoriale prossima e contigua alla localizzazione residenziale dell'attore sociale in quanto organismo, l'appartenenza socio-territoriale soggettivamente intesa costituisce uno dei principali indicatori per cogliere l'ampiezza dell'ambito territoriale e l'intensità o la forza del legame con il territorio, per quanto possano essere presenti, oltre a questa, altre modalità nelle quali si manifesta il legame, quali l'attaccamento alla *community* e la partecipazione al *Bund*.

### 2.1. *La permanenza del localismo*

Un primo carattere dell'attuale configurazione dell'appartenenza socio-territoriale è dunque quello della *permanenza del localismo* che pertanto può essere inteso come un carattere strutturale e non congiunturale, necessario e non contingente, dell'appartenenza socio-territoriale. Esso tuttavia non pare coincidere, per quel che riguarda la dimensione e l'ampiezza, né con quello che poteva caratterizzare in precedenza l'appartenenza socio-territoriale, né con quello, diverso dal precedente, ma corrispondente e coincidente con una dimensione fissa e valida per ogni circostanza e per qualsiasi contesto. In altri termini, il localismo continua a costituire una caratteristica

dell'appartenenza socio-territoriale, ma esso varia e si trasforma in ragione delle caratteristiche specifiche dell'ambito socio-territoriale di riferimento. Il *quantum* di localismo non solo non coincide necessariamente con l'ambito del Paese, del villaggio e del comune, né corrisponde univocamente a un altro ambito socio-territoriale, per quanto più ampio dei precedenti succitati, quanto piuttosto viene ad essere determinato dal campo o dal sistema relazionale che si viene a formare fra l'attore sociale in quanto personalità individuale (*place identity*) (Proshanski, 1978) (*settlement identity*: Feldman, 1990; *environment identity*: Stets & Big, 2003) da un lato e il complesso ecologico, la solidarietà della collettività sociale e il complesso del simbolismo espressivo (Parsons, 1961) dall'altro (Fig. 5).

In questa prospettiva il «localismo», a partire dalla sua forma tipico-ideale del «municipalismo», potrebbe venire ad assumere sia la forma del «rionalismo», qualora l'area di riferimento venisse a caratterizzarsi da processi di crescente complessità, eterogeneità e differenziazione (e questo è il caso, ad esempio, della città-metropoli di Milano) e sia la forma del «provincialismo» (solo in casi assai particolari come, ad esempio, quello del Trentino o del Friuli), qualora l'area di riferimento fosse caratterizzata da uno stato di relativa «semplicità», omogeneità e bassa differenziazione. Da questo punto di vista è interessante rilevare che, accanto a un localismo municipalistico «tradizionale» prevalentemente di tipo non urbano, si stia

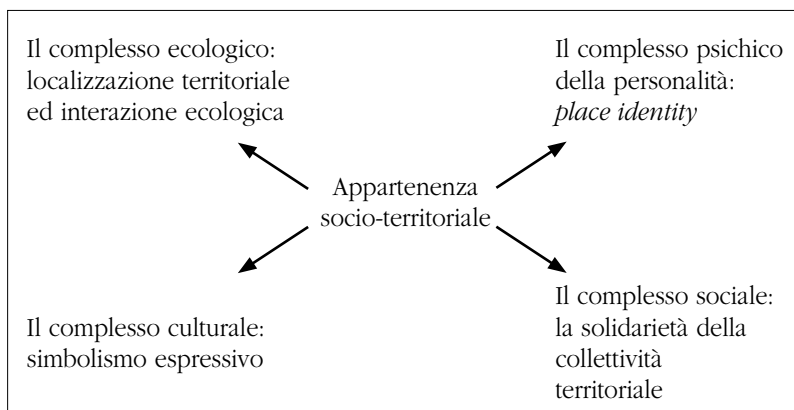


Fig. 5 – L'appartenenza socio-territoriale e le sue relazioni con le componenti dell'azione umana

Fonte: G. Pollini, *Elements of a Theory of Place Attachment and Socio-Territorial Belonging*, in «International Review of Sociology», 15, 3, 2005, pp. 497-515.

affermando un localismo «contemporaneo» di tipo urbano o, meglio, metropolitano, che viene a coincidere con il localismo «rionalista» (= localismo intra-metropolitano), così come sia emerso un localismo allargato coincidente con l'ambito provinciale. In sintesi, ciò che può definirsi *localismo può variare*, nella situazione contemporanea, *dal «rionalismo» intra-metropolitano al «provincialismo»*, passando attraverso l'ambito del «municipalismo», rurale e urbano, e quello dell'area intermedia fra comune e provincia (valle o comprensorio, ad esempio).

La questione ulteriore che emerge, poi, è che se le variazioni interne al campo del localismo sino al suo estremo del «provincialismo», dovute sia ai mutamenti intervenuti nell'ambito socio-territoriale di riferimento e alla sua specificità e sia ai processi di mobilità territoriale e «mobiletici» più in generale (Pollini, 1996a), indurranno anche un mutamento della struttura delle relazioni sociali che viene a caratterizzare la collettività socio-territoriale o nella direzione del tipo ideale della *Gemeinschaft* o in quella del tipo ideale della *Gesellschaft*. In altri termini si può ipotizzare e ulteriormente verificare se l'ampliamento dell'ambito di riferimento, qualora si verificasse, non necessariamente comporterebbe, sino a una certa soglia eventualmente da individuare, il mutamento della struttura sociale della collettività che fa riferimento a tale ambito nella direzione delle caratteristiche «societarie» a scapito di quelle «comunitarie», per impiegare qui i «concetti normali» di Tönnies e soprattutto i «tipi ideali» di Weber. Non si può dimenticare, infatti, che qualora al localismo non fosse più positivamente correlata la struttura comunitaria delle relazioni sociali, allora difficilmente, forse, si potrebbe ancora parlare di appartenenza socio-territoriale, almeno a partire dalla definizione weberiana del concetto tipico-ideale di *Vergemeinschaftung* definito, in maniera stringente e inequivocabile, sulla base del «senso di comune appartenenza soggettivamente sentita». Si aprirebbe in tal modo l'ulteriore questione se sia possibile un senso di appartenenza socio-territoriale connesso a un localismo di tipo non-comunitario o, anche, di appartenenza socio-territoriale localista e non-comunitaria, ossia societaria o associativo/organizzativa.

## 2.2. L'appartenenza e la mobilità territoriale

Un secondo carattere dell'attuale configurazione dell'attaccamento e dell'appartenenza socio-territoriale locale, derivando dal rapporto di quest'ultima con i processi di mobilità territoriale in genere e di mobilità residenziale in specie (Pollini 1996a), concerne il fatto che l'appartenenza socio-territoriale

locale *non comporta necessariamente l'assenza di mobilità territoriale in genere e di mobilità residenziale in specie*, e che quindi essa non possa ritenersi incompatibile con la mobilità, ma che, in concomitanza con quest'ultima, possa assumere diverse e specifiche forme.

Accanto alla più tradizionale e più diffusa forma di «*appartenenza ascritta per nascita e residenza*» (46,5%) (Pollini, 2004), ove l'ambito di appartenenza coincide con il luogo di nascita e quest'ultimo coincide con l'attuale luogo di residenza, emergono, infatti, forme non tradizionali e meno diffuse di «*appartenenza ascritta per sola nascita*» (6,4%) (Pollini, 2004), «*appartenenza acquisita per residenza*» (13,2%) (Pollini, 2004) e «*appartenenza elettiva*» (6,7%) (Pollini, 2004). Se il tipo di «*appartenenza acquisita per residenza*» è associabile alla mobilità residenziale (implicante il minor tasso di autoctonia e riferibile a individui «*mobili assoluti*») e al processo di immigrazione in un nuovo e diverso ambito socio-territoriale, diverso da quello di nascita e nei confronti del quale si attua un processo di acquisizione simbolico-sociale (= interiorizzazione) e di piena identificazione della personalità dell'immigrato, al di fuori di qualsiasi legame significativo con l'ambito socio-territoriale di nascita e a prescindere da qualsiasi atteggiamento di «*nostalgia*» nei confronti di esso, il tipo di «*appartenenza socio-territoriale ascritta per sola nascita*», pur comportando anch'esso la massima mobilità residenziale (implicante il minor tasso di autoctonia e riferibile a individui «*mobili assoluti*»), viene tuttavia ad essere associato al processo di emigrazione, piuttosto che di immigrazione, ove l'emigrato prova ancora un atteggiamento di «*nostalgia*» nei confronti dell'ambito socio-territoriale coincidente con il luogo di nascita, abbandonato per recarsi nell'attuale luogo di residenza, verso il quale però non si prova alcun senso di appartenenza/attaccamento principale. È questa la condizione sociale dell'«*uomo marginale*», così come essa è stata dapprima definita da Everett Stonequist e da Robert E. Park e poi da Robert K. Merton (1956). È rilevante osservare che quest'ultimo tipo di «*appartenenza ascritta per sola nascita*» caratterizza, più degli altri, quegli attori sociali soggetti ai processi «*moderni*» di mobilità residenziale, ma, tuttavia, soggetti pure alla «*nostalgia*» della condizione precedente, e anche caratterizzati da un elevato livello di istruzione. Da tutto ciò si può anche rilevare che la condizione della marginalità sociale, sociologicamente definita *stricto sensu*, non coincide necessariamente con condizioni solo apparentemente riconducibili ad essa, quali quelle dello svantaggio culturale e del disagio e della emarginazione sociale.

Vi è, infine, il terzo tipo dell'«*appartenenza elettiva*» che, comportando un livello medio di mobilità residenziale (basso tasso di autoctonia e riferibile a individui «*mobili relativi*»), con un tasso minore quindi dei due

casi precedenti, identifica un ambito «terzo» di appartenenza diverso sia dal luogo di nascita e sia dal luogo di residenza, presumibilmente per ragioni o motivi di carattere sia espressivo (legati al tempo libero, ad esempio) sia strumentale (legati alla professione, per esempio).

In sintesi, la mobilità residenziale che comporta il minor tasso di autoctonia e che quindi viene a designare la condizione dell'individuo «mobile assoluto» può essere correlata positivamente sia con l'appartenenza ascritta per sola nascita» e sia con l'appartenenza acquisita per residenza», dimostrando così che l'appartenenza socio-territoriale locale non solo non è incompatibile con la mobilità residenziale perché essa può «ricrearsi» anche in riferimento a un ambito diverso da quello di nascita, ma anche perché e soprattutto essa può permanere in riferimento a un ambito (luogo di nascita) che non coincide con quello di attuale residenza. In tal senso si può sostenere che il carattere ascritto dell'appartenenza può permanere anche in condizioni di assoluta mobilità residenziale, qualora l'appartenenza socio-territoriale locale venga intesa propriamente in senso simbolico-sociale e non appena come un legame di tipo ecologico-territoriale (attaccamento alla *community*).

### 2.3. *L'appartenenza alla collettività socio-territoriale*

Un terzo carattere, che può essere desunto dall'indicazione, da parte della popolazione intervistata, delle caratteristiche principali dell'ambito cui essa si sente legata con la massima intensità, è quello relativo alla *qualificazione e denominazione* di tale ambito e che permette di parlare in senso proprio di appartenenza socio-territoriale di genere locale. Se, infatti, come mostrano le indagini empiriche (Gubert, 2004; Pollini, 2004), l'ambito territoriale con il quale ci si sente «legati» non è definito, non solo esclusivamente, ma nemmeno prevalentemente, da elementi di carattere puramente naturalistico-ambientale, né da quelli semplicemente culturali o di socialità, primaria o secondaria che sia, quanto piuttosto da un *complesso di dimensioni le quali rinviano da un lato all'economia e dall'altro all'integrazione sociale*, allora tale ambito non coincide semplicemente con un'area territoriale, ma richiama l'esistenza di *una collettività sociale territorialmente caratterizzata* e soggettivamente percepita. L'esistenza di tale collettività sociale, presumibilmente e per ora ipoteticamente di tipo *Gemeinschaft* territoriale, essendo quest'ultima distinta dalla *community* ecologicamente intesa e dalla *Bund* definita dall'interdipendenza simbiotica, comporta che il «legame» con essa possa essere definito anche e soprattutto di appartenenza socio-territoria-



le piuttosto che solamente di attaccamento territoriale e di partecipazione ecologica. In termini più generali, tutto ciò costituisce un indicatore teoricamente significativo per distinguere concettualmente le dimensioni dell'appartenenza socio-territoriale da un lato e dell'attaccamento territoriale e della partecipazione ecologica dall'altro, comportando la prima la dimensione simbolica e sociale, assente invece nelle seconde. Ciò non significa, tuttavia, che le due dimensioni non possano ritrovarsi empiricamente compresenti e congiunte.

#### *2.4. La collettività di appartenenza come Gemeinschaft*

Se sulla base dei risultati dell'indagine del 1998 (Gubert, 2004; Pollini, 2004) è possibile sostenere la presenza della collettività sociale e quindi la presenza del «legame» di appartenenza socio-territoriale in quanto distinto da quello di attaccamento alla *community* e di partecipazione al *Bund*, l'ulteriore questione cui dare una risposta è quella del tipo di *struttura sociale di tale collettività*, intesa essa come sistema di relazioni sociali. Ebbene dalla presa in considerazione delle motivazioni che gli individui adducono come «fondamenti di senso» del legame con l'ambito territoriale emerge che tali motivi possono essere ricondotti prevalentemente ai tipi di motivi di carattere affettivo e tradizionale, ossia di carattere non-razionale. Ma la presenza di codesti tipi di motivi rinvia necessariamente, seguendo l'analisi sociologica di Max Weber, alla presenza di quel tipo di relazione sociale che Max Weber definisce *Vergemeinschaftung* e che Tönnies aveva a suo tempo definito *Gemeinschaft*. In questa prospettiva si può sostenere che l'appartenenza socio-territoriale locale, dapprima riferita alla collettività sociale, possa ora essere riferita più precisamente a quel tipo di collettività sociale definibile come *Gemeinschaft* e distinguibile dall'altro tipo, ad esso ideal-tipicamente speculare, di *Vergesellschaftung* o *Gesellschaft*. In questo senso ciò che ancora permane è l'*appartenenza alla Gemeinschaft territoriale locale* e non semplicemente l'appartenenza a una generica collettività sociale (si veda anche Pollini, 1996b). L'ulteriore questione che può essere posta è ora quale sia la peculiare configurazione di una siffatta *Gemeinschaft* territoriale locale, considerato che se essa non scompare o non si elide, essa tuttavia si trasforma e si è trasformata nel tempo (Brint, 2001), assumendo una diversa configurazione nelle società tradizionali, quindi nelle «società di massa» (Kasarda & Janowitz, 1974; Gili, 1990) moderne e ora nella società «globalizzata» (fra gli altri, Scidà, 1990; Robertson, 1992; Pollini, 1997; Cesareo e Magatti, 2000) post-moderna.

Anche i motivi di «apostasia» dell'appartenenza socio-territoriale confermano quanto emerso a proposito dei motivi dell'appartenenza e rafforzano la tesi della struttura comunitaria della collettività sociale territoriale locale cui ci si sente di appartenere con la massima intensità.

### *2.5. Appartenenza a una pluralità di collettività socio-territoriali*

Se l'appartenenza socio-territoriale è tuttora riferibile alla collettività sociale di tipo *Gemeinschaft* territoriale locale, ciò tuttavia non significa che essa sia necessariamente unica e totalizzante, ossia che sia definibile o definita necessariamente come appartenenza a un'unica e sola collettività sociale territoriale siffatta (la modalità meno diffusa: 24%) (Pollini, 2004). Nelle attuali condizioni, infatti, si può osservare la presenza di appartenenze socio-territoriali, e non solo sociali, molteplici, quindi l'esistenza dell'inclusione in/ e dell'*appartenenza a/ una pluralità di collettività socio-territoriali*. Tali appartenenze socio-territoriali molteplici, inoltre, possono venire intese o in senso gerarchico (dalla più ristretta e dalla più intensa alla più ampia e meno intensa per cerchi concentrici) (25%) (Pollini, 2004) o in senso eterarchico, ossia in ordine sparso e casuale al di fuori di qualsiasi gradazione o graduazione di ampiezza e di intensità del legame (la modalità più diffusa: 33%) (Pollini, 2004).

Dal punto di vista di un singolo attore sociale si può inoltre riscontrare anche la combinazione empirica di attaccamento alla *community* in riferimento a un determinato ambito territoriale e di appartenenza sociale alla *Gemeinschaft* in riferimento a un altro o ad altri ambiti territoriali.

### *2.6. La scelta di un ambito di appartenenza e l'orientamento al nazionalismo*

Se il *localismo* caratterizza l'appartenenza socio-territoriale *qua talis* quando si è «costretti» a scegliere uno solo degli ambiti territoriali cui ci si sente legati (Tab. 1), *l'orientamento del nazionalismo* caratterizza invece *più diffusamente l'appartenenza socio-territoriale* quando si tratta di manifestare l'intensità del legame per ognuno dei diciotto ambiti indicati e identificarsi con essi (Tab. 2).

Ciò significa che il localismo e il nazionalismo, lungi dall'essere necessariamente alternativi, sono due orientamenti complementari che attraversano e tagliano entrambi il senso di appartenenza socio-territoriale. Ciò può

significare che, pur essendo l'appartenenza socio-territoriale più diffusamente caratterizzata in senso localistico, ciò non toglie intensità e diffusione all'appartenenza nazionale, non essendo le due dimensioni definite da un «gioco a somma zero». Probabilmente, e in prima approssimazione, mentre il localismo viene a caratterizzare maggiormente la dimensione simbolico-territoriale dell'appartenenza sociale, il nazionalismo viene a determinare maggiormente la dimensione simbolico-civica dell'appartenenza sociale medesima (Pollini, 1991). Ma quest'ultima considerazione troverà maggior approfondimento poco più avanti.

*Tab. 1 – Massima intensità del legame di appartenenza per l'ambito al quale ci si sente più legati (dati 1998) (valori percentuali) (N: 2.800)*

<i>Localismo</i> (quartiere o frazione + comune + area intermedia tra comune e provincia + provincia)	57,0
<i>Nazionalismo</i> (Italia)	2,3

*Tab. 2 – Massima intensità del legame di appartenenza per ciascuno dei diciotto ambiti territoriali elencati (dati 1998) (valori percentuali) (N: 2.800)*

<i>Localismo</i> (quartiere o frazione + comune + area intermedia tra comune e provincia + provincia)	36,0
<i>Regionalismo</i> (singola regione)	25,0
<i>Nazionalismo</i> (Italia)	39,5
<i>Europeismo</i> (Unione Europea)	13,0
<i>Cosmopolitismo</i> (mondo occidentale + mondo intero)	12,0

### 3. IL «NAZIONALISMO» TRA TERRITORIALITÀ E CIVICITÀ

Avendo definito il «nazionalismo», dal punto di vista dell'attore sociale, come la percezione soggettiva della dimensione territoriale nazionale e del legame di appartenenza alla nazione (Pollini, 1991) è necessario a questo punto delineare brevemente alcuni tratti salienti di ciò che può essere definita la comunità nazionale o, altrimenti detta, la *comunità societaria* (Parsons,

1965; 1968; 1970; 1975; 2007). È evidente che anche la comunità nazionale ha una dimensione territoriale, ma è solo ipotizzabile, almeno per il momento, che essa possa essere caratterizzata anche da altre dimensioni, di carattere non-territoriale, e in modo particolare da quella che è stata definita la dimensione *civica* (comunità civica) (Putnam, 1993).

Se si ritorna al punto di vista che si è assunto ci si chiede, dunque, come venga inteso il «nazionalismo» dal punto di vista degli attori sociali e quali relazioni essi ipotizzino fra il «nazionalismo» e il «localismo».

In quanto *Gemeinschaft* la comunità nazionale prevede sia lo *status* dell'appartenenza (*membership*) definito come cittadinanza sia la dimensione dell'appartenenza soggettivamente intesa (*belonging*) da parte di coloro che ne sono membri. Da questo punto di vista cogliere la percezione soggettiva delle dimensioni territoriale e civica a livello nazionale significa soffermare l'attenzione sugli atteggiamenti civici di solidarietà (L) (poiché la solidarietà è una proprietà della *Gemeinschaft*) e sugli atteggiamenti civici di appartenenza (I) (oltre a questi si possono evidenziare anche gli atteggiamenti civici di fiducia (G) e quelli civici di partecipazione associativa (A)) (Pollini, 2007, in corso di stampa).

Dall'ultima indagine World Values Survey (WVS) del 2005-2006 (Pollini, 2007, in corso di stampa) emergono a questo riguardo alcune interessanti considerazioni utili ai nostri fini.

### 3.1. *Gli atteggiamenti civici di solidarietà*

A proposito degli atteggiamenti civici di solidarietà, ossia dell'atteggiamento relativo ai diversi modelli di solidarietà civica, emerge che, tra la popolazione italiana, è più diffusa di gran lunga la concezione volontaristico-legale (criterio per acquisire la cittadinanza: «Obbedire alle leggi italiane» = «molto importante» 76%) della cittadinanza che precede quella volontaristico-culturale («adottare gli usi e i costumi italiani» = 35%), quella naturalistico-nativistica («essere nati in Italia» 34%) e infine quella naturalistico-etnica («avere antenati italiani» = 16%). In particolare la concezione volontaristico-culturale fa da ponte tra l'estremo della concezione volontaristico-legale da un lato, al quale è correlata positivamente essendo entrambe di tipo acquisito e non ascritto, e quella naturalistico-nativistica dall'altra alla quale è pure correlata positivamente. Esiste anche una forte correlazione positiva fra quella naturalistico-nativistica e quella naturalistico-etnica, entrambe di tipo ascritto. Non è invece riscontrabile alcuna correlazione fra la concezione volontaristico-legale da un lato e quelle naturalistico-etnica e naturalistico-nativistica dall'altro (Tab. 3).

*Tab. 3 – Le concezioni o i modelli della solidarietà civica <sup>1</sup>  
(WVS, 2005-2006)  
(coefficienti di correlazione *r* di Pearson e valori percentuali)*

	naturalistico-etnica	(16%)
	↓ 0,52 ↑	
↗	naturalistico-nativistica	(34%)
0,21	↓ 0,18 ↑	
↘	volontaristico-culturale	(35%)
	↓ 0,30 ↑	
	volontaristico-legale	(76%)

Se prevale di gran lunga tra la popolazione italiana la diffusione della concezione volontaristico-legale, questa non è intesa tuttavia in modo del tutto formalistico, essendo essa correlata alla concezione volontaristico-culturale dell'adozione degli usi e dei costumi italiani.

### *3.2. Gli atteggiamenti civici di appartenenza*

Dal punto di vista degli atteggiamenti civici di appartenenza soggettivamente intesa si possono evidenziare diverse sfaccettature di quello che è stato denominato «nazionalismo»: il «patriottismo» («molto orgoglioso di essere italiano»: 44%); l'«interventismo» («disposto a combattere per l'Italia in caso di guerra»: 37%) e il «civismo» («sentirsi molto un cittadino italiano»: 48%).

Il «civismo», in particolare, si trova correlato positivamente sia con la concezione volontaristico-legale della solidarietà civica sia con quella naturalistico-nativistica. Da questo punto di vista la comunità nazionale viene intesa sia come «comunità civica» sia come «comunità territoriale», prevalendo tuttavia in essa la dimensione civica.

In sintesi il «nazionalismo» come senso di appartenenza soggettivamente intesa alla comunità nazionale risulta essere prevalentemente, ma non esclusivamente, «civico», mentre il «localismo» prevalentemente, ma non esclusivamente, territoriale (anche culturale).

<sup>1</sup> I coefficienti di correlazione lineare considerati nel presente saggio sono significativi con probabilità di casualità inferiore a 0,05.

### 3.3. Atteggiamenti verso altre appartenenze

L'appartenenza, soggettivamente intesa, alla comunità nazionale (= «nazionalismo») è stata considerata, nell'indagine WVS 2005, congiuntamente ad altre appartenenze di tipo socio-territoriale: alla comunità locale (= «localismo»), all'Unione europea («europeismo»), al mondo («cosmopolitismo») e, da ultimo, anche alla non-appartenenza, ossia alla condizione di individuo isolato e non autodefinito da alcuna delle appartenenze socio-territoriali elencate («individualismo»). Su ciascuna delle collettività di appartenenza si è chiesto di esprimere l'intensità del proprio sentimento, da «molto» a «per nulla» (Tab. 4 e 5).

Tab. 4 – Atteggiamento di appartenenza a diverse collettività socio-territoriali (N: 1.000) (valori percentuali) (WVS, 2005-2006)

	MOLTO	ABBASTANZA	POCO	PER NULLA	TOTALE	NR
Mi sento un cittadino del mondo	19,0	40,0	30,0	9,0	101,5	3,5
Mi sento un membro della mia comunità locale	38,0	47,0	13,0	2,0	101	1,0
Mi sento un cittadino italiano	48,0	44,5	5,0	1,0	99,5	1,0
Mi sento cittadino europeo	19,0	45,0	29,0	5,0	100	2,0
Mi considero un individuo a sé stante	15,0	29,0	19,0	29,0	99	7,0

Tab. 5 – Risposte alla domanda «A quale dei seguenti ambiti territoriali lei si sente soprattutto di appartenere?» (v214a) (N: 1.000) (valori percentuali) (WVS, 2005-2006)

Località di residenza	61,0
Italia	19,0
Regione italiana	9,0
Mondo intero	6,0
Europa	3,0
NR	2,0
TOTALE	100,0

Se dunque si chiede agli intervistati di esprimere separatamente il proprio sentimento di appartenenza a proposito di ciascuna delle diverse collettività socio-territoriali, essi si orientano così decisamente («molto») e più diffusamente sulla locuzione «cittadino italiano» (48%), seguita da quella «membro della mia comunità locale (città o Paese)» (38%) .

Se invece si chiede alla popolazione di indicare a quale delle collettività socio-territoriali sente soprattutto di appartenere, indicando una sola delle collettività elencate, allora la popolazione italiana propende in misura considerevole e nella maggioranza assoluta dei casi per la località di residenza (61%) seguita dall'Italia (19%), dalla regione (9%), dal mondo intero (6%) e, fanalino di coda, dall'Europa (3%).

Già in altre e precedenti indagini (Gubert, 2004; Pollini, 2004) è emerso quello che sembra un apparente controsenso: in una situazione il sentirsi cittadino italiano («nazionalismo») si colloca al primo posto per consensi ottenuti, in un'altra esso è superato dal sentirsi appartenenti alla comunità locale («localismo»), città o Paese che sia. È qui in gioco il campo delle relazioni fra localismo, nazionalismo e cosmopolitismo, laddove il modello prevalente sembra caratterizzarsi dal fatto che la comunità locale e la comunità nazionale assumono diversi significati per le persone, ove la prima è presumibilmente intesa più in senso territoriale, mentre la seconda più in senso volontaristico (sia legale che culturale), ossia in senso civico. Da questo punto di vista la «comunità locale» e la «comunità nazionale» potrebbero costituire due diverse dimensioni di ciò che può essere definita comunità e non semplicemente una diversa graduazione della stessa dimensione, ossia quella della territorialità e dell'ampiezza di quest'ultima.

La popolazione italiana distingue, pertanto, la comunità locale dalla comunità nazionale, costituendo quest'ultima non una semplice estensione geografica e territoriale della prima quanto piuttosto una comunità dotata di «proprietà emergenti» che la differenziano dalla comunità locale. La conferma ulteriore della differenziazione soggettivamente percepita, tra la comunità locale e la comunità nazionale, si ha mediante l'analisi fattoriale, dove il fattore P08 viene a indicare «la forza dell'appartenenza nazionale» e il fattore P09 la «priorità dell'appartenenza locale anziché nazionale». Anche i modelli di solidarietà civica prevalenti, di tipo legale-volontaristico, confermano questa differenziazione soggettivamente percepita, di modo che la comunità nazionale, esprimendo al massimo grado la caratterizzazione civica, non viene intesa dalla maggior parte della popolazione come caratterizzata prevalentemente da elementi di tipo biologico, territoriale e naturalistico (la comunità di «sangue e di suolo» di Ferdinand Tönnies).

Sembra confermare indirettamente questa interpretazione l'indicazione proveniente dalla correlazione positiva, statisticamente significativa, fra il sentirsi soprattutto appartenente alla località in cui si vive (v214a) da un lato («localismo») e l'attribuzione di molta importanza ai criteri di attribuzione della cittadinanza di tipo naturalistico-etnico (quello dell'aver antenati italiani) (v217:  $r = 0,19$ ), naturalistico-nativistico (quello di essere nati in Italia) (v218:  $r = 0,17$ ) e volontaristico-culturale (quello dell'adottare gli usi e i costumi italiani) (v219:  $r = 0,16$ ) dall'altro. Ciò significa che quanto più ci si sente appartenenti alla località e alla comunità locale in cui si vive, tanto più si evidenzia l'attribuzione di molta importanza a criteri per l'attribuzione della cittadinanza di tipo biologico e naturalistico, piuttosto che di tipo volontaristico-legale.

D'altra parte il sentirsi cittadino italiano (v212) al massimo grado di intensità risulta essere correlato positivamente, in maniera statisticamente significativa, sia con l'attribuzione della massima importanza al criterio di attribuzione della cittadinanza dell'essere nati in Italia (v218:  $r = 0,15$ ) sia con l'attribuzione della massima importanza al criterio dell'obbedienza alle leggi italiane (v220:  $r = 0,15$ ). Ciò può significare che il sentirsi cittadino italiano, ossia membro della comunità nazionale, comporti, oltre ad elementi di carattere territoriale, anche, e in modo specifico e peculiare, elementi di carattere civico, indicati in modo precipuo dal criterio dell'obbedienza alle leggi italiane. Da questo punto di vista la comunità nazionale o civica non sarebbe solamente una semplice collettività territoriale ascritta seppur più ampia della comunità locale, quanto anche e soprattutto una «comunità legale» acquisita, se così si può dire, caratterizzata da un *corpus* di leggi positive alle quali si è tenuti a obbedire perché si è membri (cittadini) e perché si vuole diventarne membri (immigrati stranieri).

#### 4. CONSIDERAZIONI INTERMEDIE

Da quanto scritto in precedenza la comunità locale e la comunità nazionale corrispondono a due distinte dimensioni irriducibili l'una all'altra e verso ciascuna delle quali viene espresso il sentimento di appartenenza da parte della popolazione italiana. Ciò significa che:

- a. La comunità locale, prevalentemente di carattere territoriale, non può essere considerata alla stessa stregua della comunità nazionale, prevalentemente di carattere civico. In altri termini la comunità locale, pur essendo anche una *Gemeinschaft* oltre che una *community*, non è tuttavia



una comunità nazionale in piccolo o una mini o micro comunità civica. È caratterizzata, infatti, da altri aspetti, caratteristiche e problematiche *sui generis* non riducibili a quelli della seconda. Si può qui accennare, a titolo meramente esemplificativo, come la cosiddetta «questione ambientale» si ponga prevalentemente a livello locale e come i movimenti di protesta di carattere ambientalista o ecologista sorgano e si sviluppino proprio a partire dal livello locale.

- b. La comunità nazionale, prevalentemente di carattere civico, non può essere considerata un semplice ampliamento e un ingrandimento della comunità locale, ossia la comunità nazionale non è semplicemente una comunità territoriale a scala più ampia, ma è innanzitutto una comunità civica, anch'essa caratterizzata da «proprietà emergenti» che non permettono di identificarla semplicemente come un ambito territoriale di ampiezza maggiore rispetto a quello della comunità locale.

Ciascuna delle due comunità, e quindi ciascuno dei due atteggiamenti definibili come «localismo» e «nazionalismo», possiedono proprietà *sui generis* o emergenti che vanno dapprima distinte e poi relazionate fra loro e non invece confuse e rese identiche. Ciò non significa che la dimensione locale sia priva della caratterizzazione civica né che quella nazionale sia priva della caratterizzazione territoriale. Esse sono invece due dimensioni, entrambe necessarie e rilevanti, che spesso possono venirsi a trovare però in una situazione di tensione o di aperto conflitto, ma che possono altresì anche integrarsi in modo proficuo quando venga riconosciuta la relativa autonomia di ciascuna.

La distinzione concettuale e analitica della dimensione territoriale da quella civica, così come è esperita da gran parte della popolazione italiana, è l'esito di un processo di differenziazione strutturale che implica la crescente specializzazione funzionale delle unità. Basti solo pensare che se, in tempi passati e come si evince dall'analisi sociologica della città europea medievale, la comunità cittadina costituiva al tempo stesso una comunità territoriale e una comunità civica (Weber, 1922), nelle condizioni contemporanee la dimensione civica si è differenziata da quella territoriale e, non ritrovandosi più congiunta con quest'ultima a livello locale, viene a caratterizzare in modo specifico la comunità nazionale. Dall'altro lato, la comunità locale viene sempre più a specializzarsi nella funzione adattiva della dimensione territoriale, perdendo alcune delle caratteristiche della dimensione civica che assolve invece la funzione integrativa.

Il processo di differenziazione in corso può dar luogo, nel breve periodo, anche a situazioni di tensione, contrasto e anche conflitto (Smelser, 1964; Eisenstadt, 1964) tra le unità (in questo caso tra la comunità territoriale

locale e la comunità civica nazionale, ma anche tra le diverse comunità territoriali locali: conflitto tra localismi), ma, nel medio e lungo periodo, comporta un processo di integrazione dovuto proprio alla specializzazione funzionale. Pur trovandosi a metà del guado del processo di differenziazione e dunque risultando forse più evidenti i momenti di tensione e di conflitto piuttosto che quelli di integrazione, si tratta di prendere atto del processo in corso e quindi di agire consapevolmente e razionalmente di conseguenza.

## 5. CONCLUSIONI: LE POLITICHE SOCIALI TRA APPARTENENZA ALLA COMUNITÀ TERRITORIALE LOCALE («LOCALISMO») E APPARTENENZA ALLA COMUNITÀ CIVICA NAZIONALE («NAZIONALISMO»)

A fronte della persistenza e del rafforzamento del «localismo» e della percezione della differenziazione di comunità territoriale locale e di comunità civica nazionale, c'è però il rischio che, nel contesto delle politiche sociali, la comunità nazionale si imponga come «centro» rispetto alla comunità locale intesa come «periferia». In altri termini, la condizione della cittadinanza come appartenenza alla comunità nazionale tenderebbe o potrebbe tendere a porsi come unica condizione e come condizione «centrale», relegando a condizione «periferica», quindi marginale, la condizione dell'appartenenza alla comunità territoriale locale <sup>2</sup>.

Tuttavia è proprio l'estensione tendenzialmente progressiva dei diritti sociali di cittadinanza dai mezzi finanziari alle capacità individuali e da queste ultime al contesto sociale in quanto tale, a riproporre in maniera appropriata la *centralità della comunità locale*, intesa come il *locus* dove si può manifestare in modo intenso e concentrato il circolo vizioso dello svantaggio cumulativo, in cui tutti gli eventuali fattori negativi in gioco (povertà, malattia, bassi livelli di istruzione, disorganizzazione familiare, delinquenza giovanile e non, fatiscenza delle unità abitative, tensioni interetniche, segregazione residenziale, spaccio di sostanze stupefacenti, esercizio della prostituzione ecc.) si rinforzano e si rafforzano vicendevolmente proprio a causa

---

<sup>2</sup> Vi sono però anche segnali che parrebbero condurre in una diversa direzione, allorché da alcune parti vengono proposte politiche sociali a partire dal livello locale. Si veda, ad esempio, il caso della recente Legge promulgata dalla Provincia Autonoma di Trento (L. P. n. 13 del 27 luglio 2007; «Politiche sociali nella provincia di Trento»).

della prossimità territoriale, della densità e della loro percezione immediata e diretta da parte della popolazione.

D'altro canto, la comunità locale può tornare ad acquisire pure una centralità positiva in cui possa manifestarsi il circolo virtuoso del vantaggio cumulativo ove la soluzione di alcuni *social problems* può avere un effetto positivo e indiretto sulla soluzione di altri problemi sociali.

In tal senso se la politica sociale, concernendo la distribuzione e il controllo sociale del benessere dei cittadini si situa peculiarmente al livello dell'appartenenza alla comunità nazionale e quindi del sistema politico-sociale attualmente più ampiamente inclusivo, tenendo conto tendenzialmente della molteplicità e dell'interdipendenza dei vincoli e delle facilitazioni al livello della popolazione nel suo complesso, essa, proprio per conseguire il proprio obiettivo *universalistico*, deve misurarsi con le esigenze e i problemi *particolari* che emergono in modo eclatante e paradigmatico a *livello locale*. In questo senso, se locale e nazionale sono due distinte e differenziate dimensioni e in questo modo vengono percepite dalla popolazione, esse tuttavia non sono mutuamente esclusive, ma piuttosto necessariamente compresenti e complementari.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Brint S. (2001), *Gemeinschaft rivisited: A critique and reconstruction of the community concept*, in «Sociological Theory», XIX, 1, pp. 1-23.
- Capraro G. (1987), *Luogo d'origine, zona di abitazione e appartenenza territoriale nelle loro varie dimensioni*, in Gubert R., Struffi L. (a cura di) *Strutture sociali del territorio montano*, Milano, FrancoAngeli, pp. 51-66.
- Cesareo V., Magatti M. (a cura di) (2000), *Le dimensioni della globalizzazione*, Milano, FrancoAngeli.
- Diani M. (1992), *The concept of social movement*, in «Sociological Review», 40, pp. 1-25.
- Diani M. (1995), *Green Networks. A Structural Analysis of the Italian Environmental Movement*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- Eisenstadt S. N. (1964), *Social Change, Differentiation and Evolution*, in «American Sociological Review», XXIX, 3, pp. 375-386.
- Feldman R. M. (1990), *Settlement-identity: Psychological bonds with home places in a mobile society*, in «Environment & Behavior», 22, pp. 183-229.
- Gasparini A. (1982), *Crisi della città e sua reimmaginazione*, Milano, FrancoAngeli.
- Gili G. (1990), *La teoria della società di massa. Contesti, problemi, attualità*, Napoli, Ed. Scientifiche Italiane.
- Gubert R. (1979), *Solidarietà etnica e dimensione spaziale*, in Goglio S., Gubert R., Paoli A., *Etnie fra declino e risveglio*, Milano, FrancoAngeli, pp. 160-213.
- Gubert R. (1983), *Strutturazione sociale dello spazio urbano e crisi della città*, in Scivoletto A. (a cura di) *Sociologia del territorio*, Milano, FrancoAngeli, pp. 64-115.
- Gubert R. (1987a), *Territorio*, in Demarchi F., Ellena A., Cattarinussi B., *Nuovo Dizionario di Sociologia*, Cinisello Balsamo, Ed. Paoline, pp. 2206-2211.
- Gubert R. (1987b), *L'appartenenza socio-territoriale nelle aree montane: verso un modello causale*, in Gubert R., Struffi L. (a cura di) *Strutture sociale del territorio montano*, Milano, FrancoAngeli, pp. 67-100.
- Gubert R. (a cura di) (1992), *L'appartenenza territoriale tra ecologia e cultura*, Trento, Reverdito edizioni.
- Gubert R. (a cura di) (1997), *Specificità culturale di una regione alpina nel contesto europeo. Indagine sociologica sui valori dei trentini*, Milano, FrancoAngeli.
- Gubert R. (ed.) (1999), *Territorial Belonging between Ecology and Culture*, Trento, University of Trento Press.

- Gubert R. (2000), *Territorial Belonging*, in Borgatta E.F., Montgomery R.J.V. (eds.), *Encyclopedia of Sociology*, New York, Macmillan, pp. 3128-3137.
- Gubert R. (a cura di) (2004), *Valori e appartenenze sociali*, Milano, FrancoAngeli.
- Gurvitch G. (1950), *La vocation actuelle de la sociologie*, Presses Universitaires de France, Paris (tr. it., *La vocazione attuale della sociologia*, Bologna, Il Mulino, 1965).
- Kasarda J., Janowitz M. (1974), *Community Attachment in Mass Society*, in «American Sociological Review», XXXIX, 3, pp. 328-339.
- Merton R.K. (1956), *Social Theory and Social Structure*, Free Press, Glencoe (tr. it., *Nuovi sviluppi della teoria dei gruppi di riferimento e della struttura sociale*, in *Teoria e struttura sociale*, Bologna, Il Mulino, II, pp. 541-711).
- McIver R. M. e Page C. H. (1949), *Society. An Introductory Analysis*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1961.
- Pareto V. (1916), *Trattato di sociologia generale*, Milano, Ed. di Comunità, 1981.
- Park R.E. (1939), *Symbiosis and Socialization: a Frame of Reference for the Study of Society*, in «American Journal of Sociology», XLV, 1, pp. 1-25.
- Parsons T. (1957), *The Principal Structures of Community*, rist. in *idem, Structure and Process in Modern Societies*, Glencoe, The Free Press, 1964 (3 edizione), pp. 250-279.
- Parsons T. (1951), *The Social System*, Glencoe, The Free Press, (tr. it., *Il sistema sociale*, Milano, Ed. di Comunità, 1981).
- Parsons T. (1961), *Introduction to Part Four – Culture and the Social System*, in Parsons T., Naegele K. D., Pitts J. R. (eds.), *Theories of Society*, New York, The Free Press of Glencoe, pp. 963-993.
- Parsons T. (1965), *Full Citizenship for the Negro American?*, in Parsons T., *Sociological Theory and Modern Society*, New York, Free Press, pp. 422-465.
- Parsons T. (1968), *Social System*, in D. L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Crowell Collier and Macmillan, XV, pp. 458-473.
- Parsons T. (1970), *Some Problems of General Theory in Sociology*, rist. in *idem, Social Systems and the Evolution of Action Theory*, New York, Free Press, 1977, pp. 229-269.
- Parsons T. (1975), *Some Theoretical Considerations on the Nature and Trends of Change of Ethnicity*, rist. in *idem, Social Systems and the Evolution of Action Theory*, New York, Free Press, 1977, pp. 381-404.
- Pollini G. (1990), *Appartenenza socio-territoriale e mutamento culturale*, in Cesareo V. (a cura di) *La cultura dell'Italia contemporanea*, Torino, Edizioni della Fondazione G. Agnelli, pp. 185-225.

- Pollini G. (1991), *Appartenenza nazionale tra localismo e cosmopolitismo*, in «Studi di Sociologia», XXIX, 2, pp. 127-142.
- Pollini G. (1992), *L'appartenenza socio-territoriale*, in Gubert R. (a cura di) *L'appartenenza territoriale tra ecologia e cultura*, Trento, Reverdito Edizioni, pp. 19-100.
- Pollini G. (1993), *Il concetto di comunità in sociologia*, in Dalle Fratte G. (a cura di) *La comunità tra cultura e scienza*, vol. I, Roma, Armando, pp. 185-198.
- Pollini G. (1996a), *Rivoluzione mobiletica e differenziazione delle relazioni sociali: alcune considerazioni preliminari*, in «Sociologia urbana e rurale», XVIII, 49, pp. 27-43.
- Pollini G. (1996b), *L'identità sociale e culturale del Trentino tra generalità e specificità*, in Mozzarelli C. (a cura di) *L'identità fra tradizione e progetto. Luoghi, nazioni, culture*, Trento, Provincia Autonoma di Trento, pp. 151-161.
- Pollini G. (1997), *Modernizzazione e globalizzazione. Divergenze e convergenze attraverso il contributo di Talcott Parsons*, in «Dimensioni dello sviluppo», XII, 2, pp. 33-57.
- Pollini G. (2000), *Social Belonging*, in Borgatta E.F., Montgomery R.J.V. (eds.), *Encyclopedia of Sociology*, New York, Macmillan, pp. 2630-2637.
- Pollini G. (2004), *La molteplicità delle appartenenze socio-territoriali*, in Gubert R. (a cura di) *Valori e appartenenze sociali*, Milano, FrancoAngeli, pp. 27-111.
- Pollini G. (2005), *Elements of a Theory of Place Attachment and Socio-Territorial Belonging*, in «International Review of Sociology», XV, 3, pp. 497-515.
- Pollini G. (2007), *Valori civili, valori familiari e atteggiamenti civici*, in Pollini G., Gubert R. (a cura di) *Il senso civico degli italiani: la realtà oltre i pregiudizi*, Milano, FrancoAngeli.
- Proshansky H.M. (1978), *The City and Self-Identity*, in «Environment & Behavior», X, 2, pp. 147-169.
- Putnam R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, N.J. (tr. it., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993).
- Robertson R. (1992), *Globalization. Social Theory and Global Culture*, London, Sage Publications.
- Scidà G. (1990), *Globalizzazione e culture*, Milano, Jaca Book.
- Shils E. A. (1975), *Center and Periphery. Essays in Macrosociology*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Simmel G. (1908), *Soziologie*, Leipzig, Duncker & Humblot, (tr. it., *Sociologia*, Milano, Ed. di Comunità, 1989).

- Smelser N. (1964), *Toward a Theory of Modernization*, in Etzioni A., Etzioni-Halevy E. (1973), (eds.), *Social Change*, New York, Basic Books, pp. 268-284.
- Stets J. E., Biga C. F. (2003), *Bringing identity theory into environmental sociology*, in «Sociological Theory», XXI, 4, pp. 398-423.
- Strassoldo R. (1977), *Sistema e ambiente. Introduzione all'ecologia umana*, Milano, FrancoAngeli.
- Strassoldo R. (1983), *La sociologia e le scienze del territorio*, in Scivoletto A. (a cura di) *Sociologia del territorio*, Milano, FrancoAngeli, pp. 31-63.
- Strassoldo R. (1987), «Spazio», in Demarchi F., Ellena A., Cattarinussi B. (a cura di) *Nuovo Dizionario di Sociologia*, Cinisello Balsamo, Ed. Paoline, pp. 1999-2014.
- Strassoldo R., Tessarin N. (1992), *Le radici del localismo*, Trento, Reverdito Edizioni, pp. 9-50.
- Struffi L. (1987), «Risultati di base di una ricerca sul sentimento di appartenenza territoriale», in Gubert R., Struffi L. (a cura di) *Strutture sociali del territorio montano*, Milano, FrancoAngeli, pp. 25-50.
- Struffi L. (2001), *Lezioni di sociologia dell'ambiente*, Trento, Università degli Studi di Trento.
- Tönnies F. (1887), *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Fues's Verlag, Leipzig (tr. it., *Comunità e società*, Milano, Ed. di Comunità, 1979).
- Weber M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga (tr. it., *Economia e società*, Milano, Ed. di Comunità, 1968).





Maurizio Ambrosini

## INTEGRAZIONE E MULTICULTURALISMO: UNA DICOTOMIA SUPERATA?

Il concetto di integrazione è da tempo oggetto di discussione nell'ambito degli studi dedicati ai fenomeni migratori e alle politiche rivolte agli immigrati.

Si è cercato di sostituirlo con altri concetti, considerati meno intrisi di implicazioni normative, come quelli di incorporazione, inclusione, e simili. Vedremo che anch'essi non sono privi di difetti.

Il termine ha una tradizione linguistica prevalentemente europea e specialmente francese, ed è stato inteso a lungo come una versione – in genere più mite – dell'americano «assimilazione», anche se con il tempo si è affermata, specialmente nell'ambito sociologico, un'accezione più flessibile, processuale e dialogica del concetto, ripresa anche alcuni anni fa dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, che ha definito l'integrazione come un'interazione positiva basata sulla parità di trattamento e sull'apertura reciproca, tra società ricevente e cittadini immigrati (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, 2000).

### 1. TRE ASSIMILAZIONISMI

Dal concetto di assimilazione è comunque necessario prendere le mosse, per via della sua influenza sul dibattito americano e internazionale sull'immigrazione, grazie soprattutto agli studi pionieristici della scuola di Chicago nel periodo tra le due guerre mondiali, a contatto con le trasformazioni sociali prodotte dalla grande ondata migratoria giunta in America tra la fine dell'800 e il primo quarto del '900.

Il concetto di assimilazione ha anzitutto un contenuto descrittivo: gli immigrati al loro arrivo si collocano sui gradini più bassi della stratificazione sociale, accollandosi i lavori più sgraditi e abbandonati dalla forza lavoro nazionale. Con il tempo però si inseriscono nella nuova società, ne imparano la lingua e la cultura, abbandonando retaggi e consuetudini dei luoghi di origine e identificandosi con il nuovo ambiente, fino a diventare difficilmente distinguibili, sotto il profilo socio-culturale, dalla popolazione nativa (Gordon, 1964). Questo processo è prettamente individuale, mentre appartenenze etniche e identità ascritte sono intese prevalentemente come ostacoli da rimuovere, anche se alcuni degli studiosi più avvertiti, come Thomas (1921), valorizzavano il ruolo dell'associazionismo «etnico» come camera di compensazione e ponte di collegamento tra la vecchia e la nuova società.

L'assimilazione è concepita nella sostanza come un processo compatto, univoco, lineare: sono gli immigrati che si assimilano nel nuovo contesto sociale, assumendone gli abiti mentali e gli stili di vita, e diventando simili ai nativi, fino a confondersi con essi, nelle varie dimensioni della vita quotidiana. Lo conferma implicitamente la classica definizione di assimilazione formulata da Park e Burgess: «un processo di interpenetrazione e fusione in cui persone e gruppi acquisiscono le memorie, i sentimenti e gli atteggiamenti di altre persone e gruppi e, condividendo le loro esperienze e la loro storia, sono incorporati con essi in una vita culturale comune» (1924, p. 735).

Va anche notato che l'assimilazione culturale rappresenta la pre-condizione che rende possibile l'avanzamento nel mercato del lavoro e quindi nella stratificazione sociale. L'assimilazione in questo senso dà luogo a un incessante movimento di successione, in cui gli immigrati ormai insediati salgono nella scala sociale e lasciano i posti che occupavano ai nuovi arrivati, destinati a percorrere lo stesso cammino. A livello urbano, il miglioramento delle condizioni economiche si riflette nello spostamento residenziale, dai ghetti etnici verso aree più pregiate, con una conseguente dispersione sul territorio, che favorisce a sua volta l'assimilazione.

Il concetto assume però anche un contenuto normativo: possiamo parlare al riguardo di un secondo assimilazionismo. L'assimilazione è un processo non solo inevitabile, ma anche auspicabile e in una certa misura obbligato: prima gli immigrati perdono i tratti culturali e le pratiche sociali che li distinguono dalla popolazione nativa, prima riusciranno a farsi accettare e a progredire nella scala sociale. Gli immigrati avrebbero pertanto il dovere e il compito di assimilarsi al più presto, per il loro stesso bene, oltre che per l'equilibrio complessivo della società ricevente. L'assimilazione non viene vista tanto come un impegno della società ricevente, quanto piuttosto come un obbligo individuale per gli immigrati.

Questa dimensione normativa ha rappresentato nel dibattito successivo l'aspetto più critico, a fronte della crescente consapevolezza del pluralismo culturale, arrecata dalle rivendicazioni delle minoranze e dalla stessa ricerca antropologica sulle culture «altre». Essa peraltro ricompare più o meno esplicitamente, ogniqualvolta ci si interroga sulla volontà e sulla capacità degli immigrati di integrarsi nelle società avanzate.

Vi è poi un sottinteso, non auspicato né avallato dai teorici della scuola di Chicago, ma largamente assunto in quella che potrebbe essere definita come «ricezione diffusa» dell'idea di assimilazione/integrazione degli immigrati, che diventa di fatto una terza versione del concetto stesso: è l'idea dell'accettazione di una posizione subalterna nell'organizzazione sociale e nel mercato occupazionale, della sottomissione a una gerarchizzazione implicita, tale per cui gli immigrati sono per definizione adibiti a mansioni rifiutate dai nativi e destinati a trovare alloggio in quartieri e abitazioni abbandonati dai vecchi abitanti. In questo senso, l'immigrato cognitivamente inquadrato come «integrato» non è tanto quello diventato davvero simile alla popolazione autoctona, per competenze linguistiche, aspirazioni, concezione del lavoro e del benessere, quanto piuttosto quello che rinuncia a competere con i nativi e si ritiene pago della posizione che gli viene assegnata (Ambrosini, 2005).

## 2. LA PRIMA CRITICA:

### L'IMPOSSIBILITÀ DELL'INTEGRAZIONE E LA MIXOFOBIA

Il concetto di integrazione così inteso è stato criticato da opposti versanti.

Il primo filone critico può essere definito come una visione pessimistica circa la possibilità dell'integrazione. Anche questa visione ha una lunga storia, che in America rimanda all'arrivo di contingenti numerosi di immigrati cattolici (soprattutto irlandesi) a partire dal 1830 circa. Un simile fenomeno venne percepito come una minaccia per la democrazia americana, radicata nella cultura protestante (Zolberg e Litt Woon, 1995). Il cattolicesimo era visto come una religione autoritaria, nemica del liberalismo e della democrazia. Agli irlandesi occorsero anni di sofferenze e notevoli sforzi per «diventare bianchi», secondo il titolo eloquente di un libro sull'argomento (Ignatiev, 1995), e poter essere accettati come membri a pieno titolo della società americana. Così pure gli ebrei faticarono a essere ammessi a far parte della «razza bianca» nella società americana. Poi venne il turno degli immigrati provenienti dall'Europa meridionale, che in America e ancora più

a lungo in altri Paesi anglosassoni, come l'Australia, furono considerati per molto tempo difficilmente assimilabili, a causa della loro mentalità arretrata, della dipendenza da autorità religiose, della tendenza a formare comunità separate ecc.

Quanto agli italiani, specialmente se meridionali, come riferiscono Perlman e Waldinger (1997) era diffusa nel dibattito americano l'idea che avessero nelle vene «sangue saraceno», e che i loro caratteri fisici li facessero assomigliare più agli africani che ai bianchi caucasici. Ancora nel 1945, alcuni studiosi distinguevano caucasici (ossia popoli bianchi europei) «chiari» e «scuri»: questi ultimi, considerati di sangue misto, europeo e mongolo, erano considerati assimilabili solo molto lentamente, non prima della sesta generazione <sup>1</sup>.

Dopo la seconda guerra mondiale e la presa di coscienza degli orrori del nazismo, questa concezione è divenuta insostenibile. Ma secondo Taguieff, il razzismo ha assunto una nuova veste, prendendo a prestito una serie di argomenti dell'antirazzismo. Diventa infatti centrale l'idea della differenza culturale, e allo screditato termine «razza» si sostituisce quello di «etnia» o anche di «cultura». Taguieff parla dunque di «razzismo differenzialista». Le popolazioni immigrate insediate nelle società occidentali vengono ora considerate soprattutto una minaccia per l'identità culturale delle maggioranze autoctone.

Il razzismo differenzialista prende allora la forma di un'esaltazione delle differenze e di una preoccupazione per la loro preservazione. Memorie, tradizioni, modi di vita peculiari possono essere salvaguardati solo al prezzo della separazione da altri gruppi umani, concepiti come portatori di culture diverse. Le identità culturali vengono dunque concepite come rigide, non modificabili, mentre le possibilità di ibridazione o meticcio vengono respinte come inaccettabili (Taguieff parla di «mixofobia», come «orrore della mescolanza tra gruppi umani»). Gli individui vengono poi assegnati collettivamente a una certa «cultura» sulla base del fattore ascrivibile della nascita

---

<sup>1</sup> Non si deve neppure ritenere che la xenofobia sia un fenomeno tipico di ideologie conservatrici e posizioni politiche «di destra». Nell'America del primo '900, un autorevole sociologo «progressista» come Edward Ross, si schierò contro nuovi ingressi di immigrati negli Stati Uniti e soprattutto contro la possibilità che i loro tratti culturali entrassero a far parte del patrimonio culturale del Paese. Come sintetizza Rauty, «degli immigrati Ross evidenziava la disponibilità al crimiraggio, la scarsa moralità, il loro essere privi di igiene e dediti all'alcol, in buona parte analfabeti e a volte deficienti, riduttori della politica alle dimensioni etniche, violatori della posizione delle donne con la 'filosofia contadina del sesso'» (1997, p. XVIII).

in un determinato Paese o della discendenza da genitori rispettivamente autoctoni o immigrati. La cultura viene quindi in un certo senso naturalizzata e serve a rinchiodare gli individui in identità immutabili. L'ideale vagheggiato è quello di popoli (o culture) che rimangano nettamente distinti e abitino territori separati (vivano «nel proprio Paese»), al fine di poter preservare la ricchezza delle diversità.

Con questa operazione, il neo-razzismo si impadronisce di determinati argomenti dell'anti-razzismo, come l'elogio delle differenze, e si ripropone come culturalmente accettabile, in contesti sociali messi alla prova dalla sfida dell'immigrazione e dalla ridefinizione delle basi della convivenza. Di conseguenza, impostazioni del genere sono anche per forza di cose ostili all'integrazione degli immigrati, e anzi fondano il loro rifiuto dell'accoglienza – o addirittura la proposta di espellerli – proprio sulla loro pretesa incapacità di integrarsi nella nostra società. L'argomento è stato riproposto negli ultimi anni varie volte, e con particolare vigore a partire dal 2001, da parte di una diffusa e aggressiva pubblicistica, contro gli immigrati di religione musulmana.

### 3. LA SECONDA CRITICA:

#### L'INIQUITÀ DELL'INTEGRAZIONE E LE TESI MULTICULTURALISTE

Il secondo filone di critiche al concetto di integrazione muove da preoccupazioni opposte, ma rivela a ben guardare, almeno nelle sue versioni più radicali, alcune insospettabili convergenze con il primo.

Il punto di partenza è identificabile nei movimenti per i diritti civili degli anni '60, e in modo particolare nelle domande di riconoscimento da parte di minoranze emarginate e oppresse, che hanno avuto nei neri americani e nei movimenti anticoloniali i propri antesignani. La tradizionale rivendicazione di eguaglianza e di autentica democrazia qui si trasforma in un'istanza nuova, ben sintetizzata dal famoso slogan «Black is beautiful». Ha osservato in proposito Enzo Colombo:

I movimenti contro la discriminazione delle persone di colore e i movimenti anticoloniali africani rivendicano la dignità e il valore di una cultura nera che si contrappone a quella bianca e desidera essere riconosciuta come differente. Rifiutano di considerare tutto ciò che è 'nero' come inferiore o deficitario rispetto a ciò che è 'bianco', accusano l'ideale egualitario di riproporre questa distinzione gerarchica e di fagocitare il carattere di resistenza e di contrapposizione della cultura nera entro l'apparentemente neutrale obiettivo dell'assimilazione. Denunciano che l'eguaglianza e la parità di cui parlano i bianchi occidentali non sono altro che il modello e le specificità dei bianchi estesi a misura uni-

versale. Denunciano che l'assimilazione su queste basi non significa altro che 'diventare bianchi', rinunciare cioè alle proprie specificità per adeguarsi a un modello loro estraneo. [2002, pp. 19-20]

Queste rivendicazioni si estendono rapidamente ad altri gruppi discriminati, dalle donne agli omosessuali, alle minoranze etniche, linguistiche e religiose interne. E investono le popolazioni immigrate, che negli anni '70 anche in Europa, con l'avvio dei ricongiungimenti su larga scala, si rivelano ormai definitivamente insediate, e cominciano a porre il problema della trasmissione ai figli dei propri riferimenti simbolici e identitari.

L'integrazione, nella prospettiva del riconoscimento e della valorizzazione delle differenze, è vista non come impossibile, ma come eticamente ingiustificabile e politicamente scorretta, frutto di un'imposizione dei Paesi riceventi nei confronti delle culture minoritarie. La dominazione economica e politica del Nord del pianeta si tradurrebbe in presunzione di superiorità culturale e quindi, esplicitamente o implicitamente, in svalutazione ed emarginazione del patrimonio simbolico di chi proviene da Paesi più poveri. L'idea che il prezzo dell'inserimento nei contesti sviluppati consista non solo nell'apprendimento della lingua e di determinate regole sociali, ma anche nell'abbandono dei retaggi tradizionali e nella fuoruscita dall'ambiente sociale formato dai connazionali, viene variamente decostruita e posta sotto accusa.

Analisi antropologiche improntate al rispetto delle diverse culture, autocritiche nei confronti dell'imperialismo occidentale, stimoli derivanti dal dibattito sul *politically correct*, consapevolezza delle derive e dei fallimenti dei modelli assimilazionisti basati sulla rimozione dei legami sociali e culturali degli immigrati, hanno prodotto una diffusa diffidenza e una resistenza di principio verso l'idea stessa di integrazione. Al suo posto si è cominciato a preferire l'impiego di termini come «inclusion» e «incorporazione», che pongono l'accento sull'apertura della società ricevente, senza implicazioni ingombranti sul piano culturale e normativo. Questo passaggio è importante, perché sposta l'enfasi dall'obbligo per gli immigrati di conformarsi alle aspettative delle società che li accolgono, al dovere per queste società di aprirsi alle esigenze dei nuovi arrivati.

Sul piano del discorso politico, si è imposta per un certo periodo, all'incirca dagli anni '80 fino agli inizi del secolo XXI, una nuova ortodossia pluralista e multiculturale, anche se le sue applicazioni operative sono state di fatto limitate, hanno interessato soltanto alcuni ambiti abbastanza marginali della vita sociale, come quelli della promozione di eventi culturali, la (parziale) revisione dei libri di testo nelle scuole, il sostegno all'associazionismo degli immigrati, senza incidere a fondo sui nodi strutturali delle discriminazioni.

Senza addentrarci in un'analisi compiuta delle visioni multiculturali, che in realtà non sono mai arrivate a rappresentare un'alternativa secca nei confronti delle impostazioni integrazioniste, possiamo richiamarne alcune implicazioni significative:

- in luogo dell'assimilazione di individui concepiti come isolati, anzi, da emancipare rispetto alle appartenenze tradizionali, si è dato più rilievo al tema del riconoscimento collettivo delle minoranze, secondo la lezione di Taylor (1992), e dunque alle aggregazioni degli immigrati come ambienti sociali capaci di offrire luoghi di identificazione e radici culturali, a volte lasciando alle minoranze il compito di organizzarsi, a volte favorendo in positivo lo sviluppo di associazioni e servizi delle comunità immigrate;
- l'idea del rispetto delle culture si è tradotta nella concessione di spazi e risorse per espressioni associative e manifestazioni culturali delle popolazioni immigrate;
- l'obbligo dell'assimilazione linguistica si è stemperato con aperture al bilinguismo, anche nelle scuole, insieme al recupero e alla valorizzazione dell'eredità culturale dei contesti di origine;
- è poi cresciuto il fascino e la capacità attrattiva delle culture «altre» presso una parte della stessa popolazione autoctona, anche se in forme talvolta superficiali e folkloristiche.

I problemi anche in questo caso non sono mancati, e negli ultimi anni si assiste a un diffuso ripensamento, quanto meno a livello politico e pubblicistico, degli approcci multiculturalisti, con un riaffiorare di impostazioni neo-assimilazioniste. Vi torneremo nel prossimo paragrafo.

Sul piano concettuale, tre sono gli aspetti su cui occorre riflettere.

Il primo concerne il limite dei concetti entrati in auge, come inclusione e incorporazione, che sembrano altrettanto unilaterali, benché di segno opposto, rispetto all'integrazione vecchia maniera: lo spostamento della responsabilità verso la società ricevente nega implicitamente autonomia e protagonismo agli immigrati, che sembrano diventare soggetti passivi delle azioni di inglobamento loro rivolte. Anche linguisticamente, termini come «incorporazione» e per certi aspetti pure «inclusione» rivelano un inquietante sottofondo antropofagico, non meno della vecchia «assimilazione», insieme a un'inconsapevole (o inconfessata) tendenza all'inquadramento degli estranei all'interno degli schemi della società che li accoglie. La maggiore correttezza politica ed etica di questi termini, rispetto alla vecchia «integrazione», andrebbe pertanto vista come una pretesa da considerare con un certo beneficio di inventario.

Nemmeno il termine «interazione», oggi molto in voga tra gli esperti e gli operatori delle attività interculturali, appare soddisfacente. L'intento con cui viene adottato è quello di indicare parità, reciprocità, mutuo riconoscimento

tra i soggetti e le «culture» che si incontrano. Il concetto incorre però in due seri problemi: anzitutto, nella tradizione sociologica, interazione è un termine che ricopre un'area semantica molto ampia, in cui rientrano anche il conflitto, la discriminazione, la subordinazione gerarchica e così via. Se anche lo accogliamo come «interazione positiva», ci troviamo di fronte a un altro problema: per interagire, soggetti e gruppi necessitano di una piattaforma minima di integrazione, a partire da una lingua comune che consenta di comunicare.

Il secondo nodo critico consiste nel rischio di irrigidire e «naturalizzare» le differenze, incasellando gli individui all'interno di contenitori etnici o culturali predefiniti<sup>2</sup>: nonostante la sincera volontà di promuovere mutua comprensione e scambi tra gruppi diversi, il rischio che si corre è quello di ricondurre i casi e le esperienze individuali, con la loro inesauribile ricchezza, entro appartenenze collettive codificate (Colombo e Semi, 2007). Ne possono derivare anche fenomeni di auto-identificazione stereotipata, come quando gli stessi membri delle minoranze, a scopo difensivo o negoziale, affermano «noi africani (o marocchini, o cinesi) siamo così». Per altro verso, la preservazione delle identità culturali rischia di comportare separazione e irrigidimento dei confini: se la diversità culturale è una ricchezza, va tutelata e promossa; ma per tutelarla e promuoverla, occorre mantenere una certa distanza dalla società maggioritaria ed evitare la mescolanza. In questo senso, le impostazioni multiculturaliste, rigettando l'idea di integrazione, rischiano di colludere con la mixofobia e con l'essentialismo dei neo-razzisti, che ne hanno recuperato e sfruttato talune posizioni. Come ha notato criticamente Martiniello,

in sostanza ogni individuo è sempre immerso in una sola cultura e possiede un'unica identità culturale. Come i 'culturalisti', anche molti 'multiculturalisti' concepiscono un universo sociale chiaramente e nettamente distinto in culture coerenti e distinte di cui sono portatori gruppi sociali a forte omogeneità interna.

[2000, p. 80]

Non va dimenticato che ai processi di ipostatizzazione delle differenze possono contribuire le stesse politiche pubbliche orientate alla promozione del multiculturalismo, che generano una rincorsa verso la rivendicazione di diversità atte ad

---

<sup>2</sup> Una spia di questa tendenza è la diffusione, in un certo linguaggio apparentemente colto, del termine «etnia» per definire le nazionalità di origine delle popolazioni immigrate, come quando si dice «sul nostro territorio vivono immigrati appartenenti a più di 100 etnie diverse»: un fatto convenzionale e politicamente costruito, come la cittadinanza di un determinato Paese, viene trasformato in un dato antropologico come l'appartenenza etnica, che a sua volta rischia di apparire come una variabile ascritta e quasi biologica.



attrarre risorse, nonché una tendenza alla conservazione delle stesse diversità in quanto economicamente o politicamente redditizie (Colombo, 2002).

Il terzo aspetto problematico consiste nel rischio di ricondurre i problemi strutturali di discriminazione degli immigrati o delle minoranze etniche a problemi culturali di cattiva comunicazione o di incomprensione. Ancora Martiniello (2000) osserva che, a Francoforte, l'istituzione di un ufficio municipale per gli affari interculturali, ha fatto sì che tutti gli immigrati che si presentavano per protestare per i più svariati motivi in municipio, venissero dirottati lì. Che si trattasse di controversie con il padrone di casa, di cattive condizioni di lavoro, di vicende giudiziarie, gli interessati si sentivano consigliare di rivolgersi all'ufficio per gli affari interculturali, come se i loro problemi derivassero dallo scarso dialogo tra le culture.

Proprio la combinazione tra discriminazione strutturale ed enfasi sulle diversità culturali sembra svolgere un ruolo non indifferente nella formazione di comunità separate, arroccate nella loro identità – come unica risorsa accessibile – e diffidenti verso una società ricevente percepita come prevenuta e ostile. È stato relativamente facile caricare sulle politiche multiculturali, in Gran Bretagna, in Olanda, negli stessi Stati Uniti, la responsabilità del fallimento del progetto di costruzione di una società più accogliente e reciprocamente tollerante. Si dimentica però che alcune componenti delle popolazioni immigrate ripiegano su stesse e si oppongono all'integrazione soprattutto quando restano confinate ai margini della società: allora può spuntare la tendenza a razionalizzare l'esclusione in termini di scelta oppositiva e di affermazione identitaria polemica e non negoziabile.

#### 4. RITORNO AL FUTURO? LE TENDENZE NEO-ASSIMILAZIONISTE

Questi non irrilevanti problemi degli approcci multiculturalisti si sono incontrati negli ultimi anni con le fosche vicende del terrorismo internazionale e delle guerre. Sia sul piano analitico, sia su quello normativo, su entrambe le sponde dell'Atlantico stanno tornando in auge approcci che possono essere definiti neo-assimilazionisti.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Huntington (2005) è forse l'autore più noto fra coloro che hanno dato voce, a livello di saggistica divulgativa, alle preoccupazioni assimilazioniste della società americana, dove molti paventano la frammentazione etnico-culturale del Paese, il cui epicentro simbolico è la formazione di isole linguistiche non anglofone, a opera specialmente degli immigrati ispanici.

Sul piano analitico, una robusta corrente di pensiero, erede della tradizione degli studi americani sull'incorporazione delle diverse ondate di immigrati nella società d'oltreoceano, ha ribadito che l'assimilazione avviene sempre e comunque, se non nella prima, quanto meno nella seconda o nella terza generazione. Alba e Nee (1997), in questa linea di pensiero, hanno rilanciato la visione dell'assimilazione come processo inevitabile: continua ad avvenire, oggi come ieri, indipendentemente dalla volontà dei soggetti coinvolti, e riguarda ambiti come l'apprendimento linguistico, il superamento nel tempo delle nicchie occupazionali connotate etnicamente, la crescita dei matrimoni misti.

Sul piano concettuale e con attenzione alle implicazioni normative, anche Brubaker (2001) ha riproposto il concetto di assimilazione, in una versione depurata delle componenti prescrittive e dei presupposti di superiorità della cultura americana WASP rispetto alla quale gli immigrati delle diverse provenienze erano chiamati ad assimilarsi. Brubaker (2001) distingue in proposito due significati basilari del concetto di assimilazione, uno generale e astratto, l'altro specifico e organico. Nel primo significato, l'aspetto centrale è la crescente similarità o somiglianza. Assimilare significa diventare simili, oppure rendere simili, oppure ancora trattare come simili. L'accento va sul processo, non sullo stato finale, e l'assimilazione è una questione di gradi. Nel secondo significato, assimilare significa assorbire o incorporare, trasformare in una sostanza della propria natura, come fa il corpo quando trasforma il cibo in sangue. L'assimilazione, in questo secondo significato, implica un completo assorbimento. Come abbiamo visto, questa seconda accezione del termine viene oggi ampiamente rifiutata. Anche nella prima accezione, tuttavia, la versione transitiva, del «rendere simili», appare problematica, giacché sembra implicare misure di assimilazione forzata, o quanto meno programmi che tendono ad assorbire le persone anche contro la loro volontà.

L'impiego intransitivo del verbo assimilare nel senso generale e astratto, quindi nel significato di «diventare simili», per certi aspetti che vanno specificati, appare invece a Brubaker accettabile e utile per lo studio delle popolazioni di origine straniera. Nelle sue conclusioni, egli sottolinea alcuni aspetti che meritano di essere ripresi:

- l'assimilazione è un processo sociale che avviene a livello aggregato, è largamente inintenzionale e spesso invisibile, rappresenta la conseguenza di una miriade di azioni e scelte individuali;

---

Circa l'importanza della lingua per l'identificazione nazionale americana, di contro al peso attribuito all'omogeneità religiosa nel continente europeo, cfr. Zolberg e Litt Woon (1999).

- l'unità in cui avviene l'assimilazione non è l'individuo, ma una popolazione multi-generazionale: è a livello intergenerazionale che avvengono i cambiamenti più significativi, chiamando in causa le seconde e terze generazioni;
- l'assimilazione non va pensata in termini omogenei, ma come un insieme di proprietà o aspetti eterogenei, la cui distribuzione cambia nel tempo, divenendo più simile a quella prevalente nella popolazione di riferimento (nel nostro caso, la media della popolazione nativa);
- l'assimilazione va perseguita normativamente non in campo culturale, bensì a livello socio-economico: in questo senso, si oppone non alla differenza, ma alla segregazione, alla ghettizzazione, all'emarginazione;
- occorre un passaggio da un approccio olistico all'assimilazione, intesa come un processo unitario, a un approccio disaggregato, multidimensionale, agnostico.

Con un taglio più decisamente normativo, applicato alla dimensione educativa e critico nei confronti della pedagogia multiculturale o almeno di alcune sue versioni, possiamo poi ricordare il contributo di Glenn (2004), secondo il quale un «multiculturalismo di tipo sentimentale» finisce per ledere gli interessi degli stessi ragazzi immigrati<sup>4</sup>. Ancora più insidioso sarebbe però un «multiculturalismo profondo», che respinge nettamente l'acculturazione e l'integrazione, e in tal modo minaccia di tagliare fuori i figli delle minoranze dalla partecipazione alla vita della società di accoglienza: «È profondamente irresponsabile trasferire ai bambini e ai giovani che appartengono a minoranze in una data società il messaggio che sia giusto opporsi all'acculturazione e costruire al propria identità intorno al ruolo di vittima» (*ibid.*, p. 175). Un altro errore consisterebbe poi nel ritenere che l'integrità culturale e persino lo sviluppo intellettuale dipendano dall'uso del linguaggio del Paese d'origine dei genitori nell'istruzione scolastica.

Sul piano politico, si assiste invece al ritorno, specialmente in Europa, di un neoassimilazionismo più o meno leggero, che si traduce:

1. nella introduzione per accedere a vari diritti di a) requisiti linguistici o nell'innalzamento del livello di competenza quando il requisito fosse già

---

<sup>4</sup> Glenn cita in proposito gli sforzi delle comunità afrocaraibiche britanniche per trasmettere ai ragazzi le competenze scolastiche basilari trascurate dalle scuole pubbliche che avevano incentrato i loro programmi su approcci soffici, orientati alla cura delle relazioni e all'accrescimento della stima personale dei ragazzi di colore. Un altro esempio riportato è la protesta della comunità nera contro l'introduzione di libri di lettura scritti nel dialetto parlato dai ragazzi di colore: questo sforzo benintenzionato è stato giudicato come una manovra per impedire alle scuole di insegnare gli aspetti linguistici della cultura del potere.

- previsto; b) test di cultura, di conoscenza delle leggi fondamentali e di rilevazione di valori pubblici che devono essere condivisi; c) impegni o giuramenti a rispettare i valori fondamentali del Paese di immigrazione;
2. queste barriere si possono collocare a vari stadi: il rilascio, il rinnovo del permesso di soggiorno, la concessione della carta di soggiorno, il ricongiungimento familiare, l'acquisizione della cittadinanza e
  3. possono essere accompagnati da corsi di supporto variamente organizzati: di diversa durata, facoltativi o obbligatori, a pagamento, gratuiti, rimborsabili;
  4. le barriere tendono a slittare in basso dai diritti più elevati a quelli meno elevati e ad essere spostate al di là delle frontiere territoriali (FIERI, 2007, p. 24).

Vale la pena di ricordare che un Paese-guida delle politiche multiculturali in Europa, come l'Olanda, è stato il primo a introdurre corsi di integrazione rivolti ai nuovi arrivati, e l'esempio è stato rapidamente seguito da diversi altri governi europei, in forme più o meno vincolanti.

## 5. LE DIVERSE FORME DI ASSIMILAZIONE E L'INTEGRAZIONE PER VIA COMUNITARIA

Un'altra linea di riflessione ricavabile dal dibattito americano consiste nel disaggregare il concetto di assimilazione in diverse possibili versioni. L'assimilazione può infatti avvenire verso gli strati emarginati della società americana e verso le subculture dei ghetti, anziché verso il *mainstream* e i valori della classe media bianca. Portes e altri, con il concetto di *downward assimilation*, sottolineano in proposito l'assunzione di un'identità etnica reattiva, contrapposta ai valori e alle istituzioni della società ricevente (Portes e Rumbaut, 2001).

Un'altra possibilità è invece quella dell'*acculturazione selettiva*, in cui la conservazione di tratti identitari minoritari, in genere peraltro rielaborati e adattati al nuovo contesto, diventa una risorsa per i processi di inclusione e in modo particolare per il successo scolastico e professionale delle seconde generazioni. In questa prospettiva, gradi diversi di successo nell'integrazione in ambito scolastico e professionale dei minori appartenenti alle diverse componenti della popolazione immigrata, sono stati studiati in relazione con elementi come la coesione comunitaria e gli investimenti educativi delle famiglie. Soprattutto con riferimento all'immigrazione asiatica, i buoni risultati scolastici delle seconde generazioni sono spiegati non soltanto dal livello scolastico dei genitori e dal momento dell'arrivo negli Stati Uniti, ma

anche dal mantenimento di codici culturali distinti e dalla socializzazione nell'ambito di comunità minoritarie, anziché dall'assorbimento nella cultura maggioritaria. L'assunzione di comportamenti non desiderabili, come il consumo di alcool, tabacco e droghe, è correlata con la lunghezza della permanenza negli Stati Uniti e con l'assimilazione nella popolazione giovanile locale, mentre il legame con la comunità etnica rappresenta una difesa contro queste tendenze (Rumbaut, 1997).

Zhou (1997), nel medesimo filone, ha posto in rilievo l'utilizzo dell'etnicità come base per forme di cooperazione capaci di superare gli svantaggi strutturali. Ambienti sociali ristretti, vigilanti, culturalmente integrati, favoriscono la conformità ai valori familiari, che a loro volta promuovono l'impegno scolastico e comportamenti virtuosi sotto il profilo dell'accettazione sociale, prevenendo l'acculturazione negli strati deprivilegiati della società americana. La rete adulta coetnica che attornia la famiglia rinforza il sostegno familiare e svolge un ruolo di mediazione nei confronti della società più ampia, realizzando una zona cuscinetto che attenua le tensioni tra la realizzazione individuale, la conformità alle norme familiari e l'influenza dell'ambiente esterno.

Nello schema dell'acculturazione selettiva, le reti etniche possono dunque essere concettualizzate come una forma di capitale sociale che influenza l'integrazione dei figli nella società ricevente con azioni tanto di sostegno quanto di controllo: «l'argomento centrale è che fattori individuali e strutturali sono intrecciati con la cultura degli immigrati e con caratteristiche di gruppo predeterminate nel plasmare i destini degli immigrati e dei loro figli» (*Ibid.* p. 993) La coltivazione dei legami etnici all'interno di comunità integrate può dunque favorire lo sviluppo di attitudini e comportamenti in grado di rompere il circolo vizioso dello svantaggio e di agevolare la mobilità sociale.

Portes ha in seguito riproposto la sua riflessione sulle possibili varianti dei percorsi assimilativi anche in termini normativi. I genitori immigrati di oggi non desiderano più che i figli adottino acriticamente gli stili di vita dei coetanei americani. Molte minoranze incoraggiano invece forme di acculturazione selettiva, che possono concretizzarsi nell'apprendere un inglese americano corretto e fluente, nonché altri elementi positivi della cultura americana, pur mantenendo dimestichezza con la lingua dei genitori e continuando a rispettare norme, valori e legami derivanti dai contesti familiari di provenienza. Questa forma di acculturazione non conduce, secondo Portes, alla frammentazione culturale temuta dai critici, bensì a un'integrazione più efficace: «lo scopo dell'acculturazione selettiva non è la perpetuazione della comunità immigrata, bensì l'uso del suo capitale sociale per migliorare

le opportunità dei figli di immigrati in ordine al successo educativo e professionale nella società ricevente» (Portes, 2004, p. 163). L'acculturazione selettiva è vista dunque come una strategia idonea a rafforzare i valori familiari e comunitari in vista dell'inclusione nella società ricevente, proteggendo la seconda generazione dalla discriminazione esterna e dalla minaccia della *downward assimilation*.

Ne possiamo trarre una conseguenza per certi aspetti sorprendente: i legami etnici e le identificazioni minoritarie, convenzionalmente giudicati come ostacoli nei processi di integrazione, possono essere rielaborati, all'interno di reti migratorie dotate di determinati requisiti, non in termini di retaggio da superare, e neppure di identificazione oppositiva verso la società ospitante, ma di costruzione identitaria in grado di ricomporre riferimenti tradizionali e capacità spendibili nel nuovo contesto.

Toccano una questione oggi assai attuale e dibattuta, si può accennare infine al ruolo delle religioni come luoghi di identificazione culturale e di risorse organizzative per la formazione delle aggregazioni sociali a base etnica. Hirschman (2004) ha documentato con dovizia di riferimenti storici il ruolo fondamentale svolto negli Stati Uniti dalle istituzioni religiose, nel promuovere l'integrazione dei flussi migratori di ieri e di oggi in un contesto, come abbiamo già visto, tutt'altro che ben disposto<sup>5</sup>. La tolleranza contemporanea è invece il frutto della lunga e tenace lotta delle minoranze religiose, e delle loro istituzioni, per conquistare il diritto a professare liberamente la propria fede, a praticare il culto, a educare i figli secondo i propri valori, pur volendo diventare americane a pieno titolo. Reti migratorie e istituzioni religiose minoritarie si sono vicendevolmente sostenute e rafforzate nella lunga storia dell'immigrazione americana: le aggregazioni degli immigrati si sono adoperate per costruire chiese e sinagoghe, con il corredo di scuole, centri ricreativi, ospedali, opere assistenziali, associazioni culturali e mutualistiche, e queste a loro volta hanno fornito in vario modo sostegno all'integrazione degli immigrati, promuovendo il loro accesso a uno *status* di rispettabilità sociale. Oggi, i nuovi arrivati possono beneficiare di questo lascito storico, che si è incardinato nel corpus dei diritti civili, potendo con relativa facilità istituire propri luoghi di culto e attività collegate, di carattere sociale, educativo e culturale. Anche religioni non organizzate in forma ecclesiastica, come quelle orientali, tendono ad assumere forme istituzionali atte a renderle punti di riferimento per la conservazione/rielaborazione

---

<sup>5</sup> Lo nota anche Huntington (2005), pur enfatizzando l'adattamento al contesto americano delle religioni diverse dal protestantesimo.

dell'identità culturale degli affiliati, e per questa via diventano promotrici di processi di integrazione nella società americana che, mantenendo un ancoraggio alle radici ancestrali, realizzano forme di coesione comunitaria capaci di accompagnare l'inserimento nel nuovo contesto di vita.

## 6. LA DIMENSIONE LOCALE DELL'INTEGRAZIONE

Dalla riflessione fin qui condotta discende un'importante implicazione, la distinzione tra politiche e processi di integrazione: le prime intenzionali, consapevoli e derivanti dall'azione delle istituzioni politiche, ma non necessariamente in grado di generare effettivi processi sociali di integrazione, molto più complessi e legati all'intervento di una molteplicità di fattori, come il funzionamento del mercato, il protagonismo delle società civili, la coesione e l'iniziativa delle popolazioni immigrate, che vanno molto al di là delle possibilità della politica. Pensare che a politiche assimilative consegua l'assimilazione degli immigrati, o a politiche multiculturaliste la formazione di una società pluralista e armoniosa (o viceversa segmentata e conflittuale) traduce una visione insieme ingenua e onnipotente della politica e della sua capacità di plasmare la società. Storicamente sono avvenuti (come nel caso americano) imponenti processi di integrazione degli immigrati, malgrado investimenti politici modesti e persino sbagliati: mercato, società civili, aggregazioni degli immigrati si sono rivelati decisivi. Una misura politica indiretta, come la relativa rapidità di accesso alla cittadinanza, in quel caso, ha contato molto più di ogni pretesa assimilazionistica. In altre esperienze l'integrazione degli immigrati è stata favorita da politiche e dispositivi diversi, che riguardavano la popolazione in generale, come il sistema di welfare, divaricandosi dagli intenti perseguiti dalle politiche migratorie: lo si è osservato per esempio nel caso tedesco, con il suo robusto sistema di garanzie sociali.

Un'altra considerazione saliente riguarda l'attenuazione e il tendenziale superamento, nei fatti, della canonica contrapposizione di paradigmi delle politiche migratorie, solitamente basati sui modelli nazionali: temporaneo nel caso tedesco, assimilativo nel caso francese, multiculturale nel caso britannico od olandese. I modelli riescono sempre meno a cogliere la concretezza, spesso farragginosa, delle politiche e degli interventi concreti, stratificati nel tempo e legati a preoccupazioni e obiettivi diversi; i casi nazionali con il passare degli anni si sono in vario modo evoluti, uscendo dalle coordinate dei modelli originari; differenti categorie di immigrati (come i rifugiati, i lavoratori stagionali, i discendenti di antichi emigranti...) ricevono trattamenti

diversi da quelli previsti dal modello generale; le politiche locali, come vedremo in seguito, si discostano da quelle previste dal modello nazionale (FIERI, 2007).

In questa cornice, le politiche locali si stanno quindi affermando come un aspetto almeno parzialmente autonomo delle politiche più complessive di integrazione degli immigrati (Ambrosini, 2005), e ancor più questo vale per gli effettivi processi di integrazione. Lo scambio quotidiano in cui si ridefinisce l'identità delle persone deve molto alle interazioni e ai contatti che si producono a livello locale, alle condizioni concrete di vita e alle opportunità di conseguire un'esistenza migliore, così come varie misure di politica sociale dipendono dalle istituzioni operanti a livello locale e dalla collaborazione che riescono a instaurare con gli attori della società civile. Un territorio, con le sue istituzioni, le sue scelte politiche, il suo tessuto associativo, può dunque esercitare un ruolo attivo nel configurare forme più avanzate (o al contrario, arretrate) di inclusione dei migranti nella comunità locale e nel promuovere rapporti pacifici e reciprocamente benefici tra vecchi e nuovi residenti (Castles, 2002).

Anche il tema delle differenze culturali, difficilmente accolto a livello di legislazioni nazionali, può trovare a livello locale maggiori possibilità di ricezione. È qui in ogni caso che si prendono decisioni rilevanti, come quelle relative al rilascio delle concessioni edilizie per l'edificazione di luoghi di culto o le autorizzazioni necessarie per aprire scuole o centri sociali. Ed è qui che le espressioni della società civile, tanto autoctone quanto promosse dagli immigrati, esercitano, in senso positivo o negativo, un'influenza cospicua.

Si riscontra dunque, anche a livello internazionale, una crescente consapevolezza della dimensione locale dell'appartenenza sociale e della cittadinanza, così come delle relative politiche. Nella sua analisi delle politiche locali per gli immigrati in Europa, Alexander (2003), sulla base di materiali di ricerca relativi a 25 contesti urbani, ha confermato che le politiche locali non seguono in modo meccanico le impostazioni nazionali, riconducibili ai canonici modelli (transitorio, del lavoratore-ospite, assimilazionista, pluralista/multiculturalista), ma sovente se ne discostano, dovendo anche fronteggiare a livello periferico i fallimenti delle politiche nazionali. In altri casi, sono le politiche nazionali a spingere amministrazioni locali riluttanti verso l'attuazione di misure di inclusione. Non è quindi detto, per rifarci ai modelli di scuola, che le città francesi si collochino necessariamente nel modello assimilazionista, o quelle tedesche seguano l'approccio del lavoratore-ospite.

Più ancora, mi sembra si possa ribadire come a livello locale l'attivazione delle istituzioni pubbliche e delle società civili mescoli in genere elementi assimilativi (come i corsi di lingua, le politiche per il lavoro o per



l'alloggio) con elementi multiculturali (come il sostegno alle associazioni, alle domande relative al culto o alle produzioni culturali degli immigrati). Il vero *cleavage* contrappone governi locali inerti, poco sensibili o programmaticamente ostili all'integrazione degli immigrati e governi locali disposti a investire risorse e a rischiare emorragie di consensi elettorali per sostenere misure volte all'accoglienza delle popolazioni immigrate e alla promozione di società locali più integrate e inclusive; così come nella società civile si contrappongono costruttori di iniziative di integrazione (assimilative o tendenti a promuovere le culture minoritarie) e mobilitazioni anti-immigrati.

Cerchiamo ora di approfondire la questione con riferimento al caso italiano.

In Italia le ricerche su approcci, modelli, tipi di politiche locali per gli immigrati sono ancora scarse, e raramente superano un livello descrittivo. Possiamo ricordare per la sua estensione la ricerca condotta dall'ANCI (Associazione nazionale dei Comuni italiani) nel 2002, che ha inteso fotografare il complesso degli interventi a favore degli immigrati condotti dai Comuni con oltre 15.000 abitanti. Nonostante i limiti di tipo metodologico <sup>6</sup>, la ricerca ha colto alcuni aspetti degni di nota. In modo particolare, ha documentato la rilevante distanza tra i Comuni del Centro-Nord e quelli del Mezzogiorno, quanto ad attivazione di risorse e interventi sul tema: solo il 23% dei Comuni del Sud dispone di posti letto, contro il 46% del Nord; ha attivato sportelli informativi (30%) e mediatori culturali (28%), contro valori rispettivamente del 79% e del 52% per il Centro e del 66% e 56% per il Nord (Caponio e Colombo, 2005).

Prima degli interventi, vengono però le visioni del fenomeno. Queste incidono sulle politiche di integrazione poste in atto, giacché il modo con cui gli immigrati sono visti plasma gli approcci, le misure e gli interventi loro destinati. Uno dei primi tentativi di elaborare una tipologia dei *frame* cognitivi con i quali i decisori locali inquadrano i fenomeni migratori è stato proposto da Colasanto e Ambrosini (1993). In quell'analisi, si distinguevano tre diverse visioni dell'immigrato, a cui si collegavano tre impostazioni delle politiche sociali:

- la prima visione è quella dell'immigrato come *potenziale deviante*, da cui discende una politica «custodialistica», volta a difendere la società, che ha come principali attori i tutori dell'ordine e costruisce un rapporto tra società ricevente e nuovi residenti basato sull'esclusione, in termini di «rifiuto e ghettizzazione»;

---

<sup>6</sup> I questionari raccolti sono stati 250, pari al 38% dei 660 Comuni contattati. Il tasso si alza però considerando i Comuni con oltre 30.000 abitanti, dove raggiunge il 51%.

- la seconda visione è invece quella dell'immigrato come *povero*, che dà origine a una politica assistenziale, orientata alla rimozione dell'emarginazione, e allestisce servizi sociali specializzati, ma comporta il rischio della segregazione di fatto degli immigrati entro i luoghi deputati ad assisterli (il referente empirico era quello dei grandi centri di prima accoglienza dell'epoca);
- la terza visione è quella invece dell'immigrato come *produttore*, e tende a sviluppare politiche promozionali, orientate all'emancipazione dei destinatari, richiede interventi coordinati di politica sociale e concepisce l'integrazione come inserimento nel mercato del lavoro competitivo e accesso universalistico ai servizi destinati alla collettività.

Il punto ha un'importanza decisiva. Non si possono concepire valide politiche per l'integrazione degli immigrati senza disporre di una visione pertinente dell'immigrazione, del suo significato, del suo ruolo nell'economia e nella società locale, dei suoi problemi. L'argomento è stato ripreso e approfondito da Campomori (2005a e 2005b), che ha sottolineato anzitutto, al seguito di Schön e Rein (1994) l'importanza delle modalità di rappresentazione e definizione dell'oggetto delle politiche da parte dei decisori pubblici. I processi di *naming* e di *framing*, selezionando e attribuendo un nome ad alcuni elementi caratteristici del fenomeno da gestire, rimuovendone altri, enfatizzando gli aspetti individuati come salienti, elaborano lo schema cognitivo, di lettura e interpretazione della realtà, che predispose il terreno per le scelte propriamente politiche: «Questi processi, in definitiva, svolgono la funzione di definire il problema, così da renderlo disponibile all'azione di *policy*. Il *framing* dunque è sempre collegato all'azione: riguarda il modo in cui il problema viene compreso e posto per agire su di esso» (Campomori, 2005, p. 237). Questi schemi interpretativi non sono però disancorati dagli ambienti in cui vengono prodotti, si trovano a dover fare i conti con il contesto istituzionale, con le scelte politiche attuate in precedenza e con gli assetti organizzativi consolidati.

Tra altre conseguenze, questa dipendenza dal percorso precedente si traduce in uno scarto tra la dimensione delle politiche dichiarate, con il loro apparato retorico, e quella delle politiche in uso, che si riferisce ai comportamenti effettivi. Può dunque accadere che a determinati pronunciamenti politici non seguano scelte congruenti, oppure che a cambiamenti di maggioranza al governo delle città, malgrado le dichiarazioni, non corrispondano innovazioni profonde nelle politiche destinate agli immigrati, giacché la dimensione organizzativa e la dipendenza dai modelli di intervento ormai consolidati vincolano le politiche in uso.

Campomori pone poi in risalto altri due aspetti. Il primo si riferisce al ruolo degli esperti, alla loro estrazione (intellettuale-accademica, oppure

sociale-operativa) e al rapporto che si instaura con essi, che può spaziare dalla pura delega per rimandare la presa in carico del problema, allo scambio di informazioni e conoscenze per generare un aumento della capacità di *problem solving* da parte dell'amministrazione locale.

L'altro aspetto, che riteniamo di particolare rilievo nel caso italiano, attiene invece alle relazioni instaurate con il terzo settore. Se in termini generali, emerge sulla scena politica un tendenziale passaggio dai modelli di governo imperniati sul protagonismo dell'amministrazione pubblica a stili di *governance*, intesa come negoziazione e cooperazione tra sistema pubblico e società civile, la questione dell'immigrazione ha rappresentato nel contempo un campo di tensioni e un banco di prova per la sperimentazione di nuovi rapporti tra amministrazioni locali ed espressioni della solidarietà organizzata. Deleghe più o meno ampie ed esplicite, ricorso all'*expertise* accumulata dai soggetti solidaristici, tentativi di decentrare verso il privato-sociale la gestione di questioni ingombranti (come l'assistenza sanitaria per gli immigrati irregolari), sono tratti ricorrenti nelle politiche locali per gli immigrati (Zucchetti, 1999).

La dimensione dei rapporti, spesso anche informali, tra sistema pubblico e terzo settore, era già stata colta da una ricerca dell'IRER (Istituto regionale di ricerca della Lombardia) degli inizi degli anni '90, in cui si notava: «L'intreccio tra pubblico e privato-sociale è peraltro più fitto di quanto normalmente si supponga. Non di rado, le rigidità delle strutture formali, e i conseguenti blocchi delle possibilità di intervento rispetto a situazioni di grave disagio, vengono superati mediante una sorta di circolo virtuoso dell'informalità, che mette in rapporto operatori pubblici sensibili ai problemi che trattano e forze del volontariato» (Ambrosini e Zandrini, 1992, p. 65).

Un altro tema è messo a fuoco da una ricostruzione delle politiche sociali per gli immigrati in due metropoli come Milano e Napoli (Caponio, 2002), diverse non solo per condizioni socio-economiche, ma anche per gli indirizzi politici dei governi locali, in cui viene colta la relativa autonomia della struttura tecnico-amministrativa dal livello politico. Per il caso milanese, la ricerca rileva «una sostanziale continuità degli interventi nel periodo 1993-2001» (*ibid.*, p. 269), nonché «una sorta di doppio binario, con le dichiarazioni dei politici che vanno in una direzione e le attività di funzionari e operatori in un'altra» (*ibid.*, p. 270). C'è però una differenza significativa tra Milano e Napoli: se il caso milanese segnala la continuità di un *policy network* strutturato, composto da attori interni allo stesso apparato amministrativo, quello di Napoli, segnato da una destrutturazione iniziale, si mostra più disponibile a innovare integrando competenze dall'esterno, dal mondo accademico e dal privato sociale, al fine di costituire un *network* e

un bagaglio di *expertise* che all'interno della macchina comunale non sussiste. Tuttavia, anche a Napoli, la fase successiva, di consolidamento, segna l'avanzata dei tecnici, che assumono rilievo nei confronti del livello politico. In entrambi i casi, le politiche per gli immigrati sono sensibili all'influenza di diversi attori, tra cui spiccano ancora una volta quelli del terzo settore, laico e cattolico, con ruoli che vanno dall'attuazione di interventi consolidati all'ideazione di progetti innovativi.

Va quindi ribadita l'importanza che hanno in Italia i vari soggetti sociali che, in un contesto politico-normativo spesso confuso, agiscono per allargare le opportunità di inclusione – e specificamente, di accesso ai diritti – per i cittadini immigrati, formando nel complesso quella che Zincone (2006) ha chiamato *advocacy coalition*. Zincone fa riferimento alle organizzazioni sindacali, antirazziste, solidaristiche ed ecclesiali, che stabiliscono convergenze e operano come una sorta di lobby per ottenere a livello centrale disposizioni normative più aperte nei confronti degli immigrati e procedure amministrative più semplici, mentre a livello periferico producono innovazioni dal basso, spesso in collegamento con operatori dei servizi pubblici, introducendo interpretazioni delle normative e prassi effettive più favorevoli agli immigrati. Ne è un esempio l'ammissione dei figli di immigrati irregolari nella scuola dell'obbligo: introdotta dapprima di fatto, a livello locale, sulla base di concessioni dei dirigenti scolastici, poi delle direzioni provinciali e regionali, quindi del Ministero, per divenire infine una norma di legge obbligatoria. La discrezionalità delle «burocrazia di strada», incontrandosi con le pressioni benintenzionate dell'*advocacy coalition*, può quindi produrre effetti di allargamento delle opportunità per gli immigrati, anziché di restrizione indebita dei diritti loro spettanti.

## 7. L'INTEGRAZIONE DAL BASSO: IL RUOLO DEGLI OPERATORI <sup>7</sup>

Risalta dunque il ruolo cruciale degli operatori, in termini di attivazione di iniziative, connessione con altri servizi e istituzioni, interpretazione di norme e regolamenti, facilitazione dell'accesso. Possiamo osservare che in un

---

<sup>7</sup> Riprendo qui alcuni risultati di una ricerca svolta dalla Caritas ambrosiana per conto della Fondazione Ismu di Milano: Ambrosini (2006). La ricerca ha coinvolto, mediante un'intervista telefonica, una popolazione di 322 operatori, pubblici, professionisti del terzo settore, volontari, che sono stabilmente impegnati in attività e servizi destinati alla popolazione immigrata in Lombardia.

contesto in cui l'attivazione di misure per l'integrazione della popolazione immigrata è di fatto una scelta volontaristica e discrezionale, anche quando si inserisce nelle politiche delle amministrazioni locali, si aprono spazi rilevanti per l'azione degli operatori, chiamati, sul versante pubblico come su quello privato-sociale a «inventare» e a gestire sul territorio interventi che non suscitino reazioni oppostive da parte della popolazione autoctona e incontrino almeno alcune delle esigenze dei cittadini stranieri.

In primo luogo, gli operatori si trovano a dover mediare tra le disposizioni istituzionali e i bisogni multiformi degli individui immigrati nella loro specificità. La loro funzione interpretativa è cruciale e dà luogo di fatto a molteplici sforzi di mediazione tra le regole che discendono dall'alto e le situazioni concrete a cui trovare risposta. Si tratta in diversi casi di individuare possibilità interpretative e spazi di indeterminazione delle norme, in cui potersi inserire per poter concedere agli immigrati il servizio o l'intervento di cui hanno bisogno, per poter sfamare persone prive di risorse, facilitare un ricongiungimento familiare, oppure disporre accertamenti diagnostici. Si arriva al limite a «ingannare onestamente» (Zincone, 1999) il legislatore per riuscire ad aggirare le norme e accordare agli immigrati alcune prestazioni e servizi. La ricerca di soluzioni praticabili, talvolta anche forzando i margini interpretativi delle norme, dà luogo alla formazione di reti di interscambio e mutua collaborazione tra operatori di vari servizi pubblici e anche tra operatori pubblici e fornitori privato-sociali. In concreto, la risposta al bisogno di un immigrato, che necessita per esempio di cure mediche, passa attraverso l'attivazione di una rete informale di contatti tra operatori che scavalcano i confini tra pubblico e privato-sociale, così come tra settori diversi della pubblica amministrazione.

La facoltà interpretativa delle *street level burocracies* (Lipski, 1980) che in altri frangenti ha un impatto restrittivo e peggiorativo delle disposizioni legislative<sup>8</sup> attraverso l'uso di un potere ampiamente discrezionale di classificazione, inquadramento dei casi, applicazione di norme generali e astratte rispetto alle situazioni concrete e individuali, qui tende invece ad assumere il significato di uno sforzo di apertura e di allargamento delle opportunità di inclusione.

La stabilità almeno relativa degli operatori, benché molti fra loro lavorino con contratti di collaborazione o di consulenza (35,4%, contro un 36,3% di dipendenti e un 28,5% di volontari), o nell'ambito di affidamenti esterni di servizi pubblici, rappresenta un elemento di legame e

---

<sup>8</sup> Lo ha notato, per il caso italiano, Triandafyllidou (2003) con riferimento all'attività degli Uffici stranieri delle Questure.

di relativa continuità delle politiche in uso, nonostante i cambi di maggioranza politica e la retorica delle politiche dichiarate. In altri termini, possiamo ritenere che una funzione essenziale degli operatori sia quella di rappresentare un patrimonio di *expertise* a disposizione della politica, e insieme di sollecitare l'azione politica a tenere conto della complessità dei fenomeni sociali, resistendo alla tentazione di imboccare scorciatoie ideologiche. Data l'alta sensibilità politica delle questioni legate all'immigrazione e il rischio sempre incombente di una loro semplificazione propagandistica, non è di poco conto il contributo che gli operatori possono fornire in termini di aderenza alla realtà, di continuità negli approcci, di costruzione di reti cooperative con altri servizi pubblici e con soggetti della solidarietà organizzata.

Alla costruzione delle reti collaborative tra soggetti appartenenti a istituzioni diverse non è estraneo il fatto che molti operatori, nel sistema pubblico e nel privato-sociale, provengano da itinerari formativi e contesti sociali abbastanza simili. Lavorare con gli immigrati è una scelta, anche all'interno del sistema pubblico. Rispetto alle motivazioni, sono infatti l'interesse intrinseco e la solidarietà a catalizzare la maggioranza delle risposte (63,6%), mentre le ragioni più espressamente professionali vengono dichiarate soltanto dal 32,0%. Molti operatori entrano nei servizi rivolti agli immigrati professionalizzando un precedente impegno volontaristico, associativo, sindacale o politico. Molti continuano, come abbiamo visto, a intrattenere rapporti con circuiti di impegno sociale, e non di rado sommano impegno professionale e forme di volontariato (il 48% risulta impegnato in attività volontarie a favore degli immigrati, un dato molto superiore all'incidenza dei volontari in senso stretto; il 17% lo è stato nel passato).

Rispetto alle visioni dell'immigrazione, non emergono differenze degne di nota tra operatori pubblici, professionisti del terzo settore e volontari. Ampie maggioranze in tutti i gruppi respingono l'idea che le migrazioni siano un danno sia per i Paesi di provenienza, sia per il nostro; che accrescano problemi sociali già gravi; che in modo particolare le seconde generazioni rappresentino una bomba a orologeria. Si ritrovano invece d'accordo sull'opinione che si tratti di una preziosa opportunità di arricchimento culturale; di una trasformazione sociale ineluttabile, da gestire nel miglior modo possibile; di un fenomeno che pone una serie di difficoltà, che richiedono una crescita della solidarietà sociale.

Quanto ai comportamenti organizzativi, l'indagine ha mostrato che il 44,7% intrattiene stabilmente contatti con altri servizi, pubblici e privato-sociali, il 37,6% frequentemente. Se ne può arguire che il lavoro degli opera-

tori nel campo dell'immigrazione ha caratteristiche di lavoro di rete, in cui la ricerca di interazioni e sinergie è una costante, anche se agita spesso a livello informale, attraverso conoscenze e rapporti costruiti sul campo, che consentono di ricavare spazi di flessibilità entro procedure apparentemente rigide. Su questo punto peraltro la professionalità dei dipendenti marca una differenza rispetto ai volontari: i primi intrattengono sistematicamente rapporti con altri servizi nella misura del 49,6%, i secondi si fermano al 30,8%. È relativamente più frequente invece che abbiano soltanto rapporti occasionali (22%, contro 8,5%).

La contrapposizione tra settore pubblico e terzo settore è quindi poco efficace, almeno nel caso in questione. Potremmo dire che attraverso la mediazione degli operatori, elementi di solidarietà volontaria entrano nei processi di erogazione dei servizi pubblici, così come la fornitura di servizi che corrispondono a diritti basilari passa attraverso il legame con il mondo del volontariato. Questa saldatura è rafforzata dal fatto che molti servizi delle amministrazioni locali sono affidati in gestione, come abbiamo già ricordato, a soggetti del terzo settore, cooperative sociali o associazioni. Di conseguenza il dipendente o il socio-lavoratore di una cooperativa, formalmente appartenente al terzo settore, si trova investito di una responsabilità pubblica, in quanto impiegato in un servizio comunale.

Un altro elemento di rilievo concerne i segnali di superamento dello schema che vede gli italiani nel ruolo di fornitori di aiuto (sia esso professionale o volontario, pubblico o privato-sociale) e gli immigrati stranieri nel ruolo di destinatari. Nei servizi locali per gli immigrati entrano in maniera sempre più cospicua operatori che provengono dalle fila delle popolazioni immigrate (nel nostro campione, il 16,1%, dunque all'incirca un caso su sei), generalmente in possesso di un'istruzione elevata e formati in appositi corsi (anche se di durata e livello variabile) per assumere ruoli di mediazione culturale o facilitazione dell'accesso. Spesso si tratta poi di persone con una certa anzianità di residenza e con buone competenze linguistiche, impegnate nell'associazionismo immigrato; talvolta l'incarico professionale di operatore rappresenta la formalizzazione di ruoli di leadership già di fatto svolti a beneficio dei connazionali e di altri immigrati. In tal modo, i servizi per gli immigrati comportano un'innovazione per il sistema complessivo dei servizi pubblici, attribuendo a persone di nazionalità straniera («extracomunitari») ruoli di responsabilità nei confronti delle comunità locali, sebbene limitati, per ora, al segmento della popolazione straniera.

## 8. CONCLUSIONI. PERCHÉ E COME PARLARE DI INTEGRAZIONE

Traggo dalla riflessione svolta alcune conclusioni rispetto al concetto di integrazione da cui ho preso le mosse. Tendo a preferirlo, anzitutto, a termini più recenti, come quelli di incorporazione o inclusione, perché sembra più adatto a cogliere il duplice movimento, di apertura e reciproca interpenetrazione, a cui sono chiamati sia la società ricevente, sia chi arriva dall'esterno. Una volta liberato dall'ipoteca assimilazionista vecchia maniera, il concetto di integrazione può servire a dare rilievo sia alla responsabilità della società ospitante, con le sue istituzioni, nel «trattare come simili» i cittadini stranieri, sia all'autonomia di questi ultimi nel decidere i modi e le forme del proprio inserimento.

In secondo luogo, così come non si dà un solo tipo di società multietnica, né una sola modalità di multiculturalismo (Cesareo, 2000), allo stesso modo non si può concepire, né tanto meno imporre, un solo modello di integrazione degli immigrati. L'opposizione ricordata all'inizio tra «integrazione» e «multiculturalismo», con l'inevitabile opzione ideologica per la prima, è dunque fuorviante: la coltivazione di identità culturali distinte e la partecipazione a circuiti sociali connotati etnicamente possono rappresentare una strada per un'integrazione positiva nella società ricevente; possono essere di fatto preferibili all'assimilazione intesa come perdita di legami e riferimenti alla propria storia, in nome di una pretesa adesione ai valori e agli stili di vita della maggioranza autoctona, peraltro sempre più difficili da individuare, come assunti condivisi e praticati nel quotidiano; non implicano tuttavia né autogheizzazione, né slealtà nei confronti della società ricevente.

Ho poi distinto la dimensione dei processi sociali di integrazione rispetto alle politiche di integrazione. I primi non dipendono soltanto e necessariamente dalle politiche, perché rimandano all'azione di un complesso di fattori, tra cui spiccano il mercato e le disposizioni delle società civili; avvengono in diversi ambiti (economico, politico, culturale, abitativo...), certamente correlati, ma anche parzialmente indipendenti; discendono dallo scambio e dall'interazione tra società riceventi e immigrati. Come per la *downward assimilation* di Portes, occorre sempre domandarsi al riguardo in quale ambito della società e per quali aspetti gli immigrati si integrino e vengano integrati: può avvenire per esempio un'integrazione almeno parziale nei luoghi di lavoro a cui non corrisponde un'integrazione nel tempo libero, nelle relazioni sociali e negli spazi urbani; oppure un'integrazione negli stili di vita e nelle aspirazioni di consumo, senza una corrispondente integrazione socio-economica.



Quanto alle politiche di integrazione, è possibile riferirsi in termini generali a quell'insieme di interventi che, in senso lato, si propongono di assecondare e favorire i percorsi di inserimento degli immigrati, accorciando le distanze ed eliminando i possibili ostacoli alla piena realizzazione di gruppi e/o individui nelle società di accoglienza (Caponio e Sciortino, 2007).

Si è visto però che i modelli canonici riescono sempre meno a catturare la complessità, l'affastellamento e le oscillazioni. Va ribadito al riguardo che, a livello di politiche, soprattutto nazionali, il pendolo del consenso in Europa e negli Stati Uniti, dopo un paio di decenni di prevalente enfasi su alcune istanze multiculturaliste, sta negli ultimi anni nuovamente oscillando verso posizioni assimilazionistiche, che appaiono ambigualmente sospese tra preoccupazioni di integrazione sociale su basi egualitarie e imposizione di modelli normativi.

Le politiche locali, in ogni caso, tendono ad affrancarsi dalle impostazioni nazionali, costituendo un oggetto di analisi a sé stante (Tognetti, 2005).

Il dibattito richiamato aiuta anche a formulare alcune riflessioni sulle *policies*. Anzitutto, la questione dell'integrazione degli immigrati non può essere disgiunta dal dibattito sulla cittadinanza: l'insediamento stabile di popolazioni immigrate pone in rilievo i limiti della concezione marshalliana della cittadinanza (Donati, 1993), il cui *frame* implicito era l'appartenenza alla comunità nazionale, e configura il rischio della scissione degli abitanti in due gruppi, i cittadini a pieno titolo, abilitati a concorrere ai processi decisionali per via politica, e i nuovi meteci, per dirla con Walzer (1987), lavoratori accolti in quanto utili, ma privi del diritto a concorrere alle scelte del territorio in cui risiedono. Malgrado sussista la possibilità di forme di partecipazione politica intermedia, per via associativa o sindacale (Zincione, 1994), questa disuguaglianza erige una barriera che contrasta con le domande di integrazione a carico degli immigrati. La questione dell'integrazione degli immigrati rivela così la sua natura più profonda e autentica: si tratta in effetti di pensare l'integrazione della società nel suo complesso, in presenza di un crescente pluralismo etnico della popolazione.

Fissato questo punto fondamentale, sotto il profilo delle *policies* effettivamente praticate e praticabili a maggior ragione la contrapposizione tra assimilazione e multiculturalismo si stempera. Secondo una distinzione già formulata anni fa da Entzinger (1990), vi sono aree comportamentali in cui è più necessaria e auspicabile un'assimilazione rapida. È il caso per esempio della padronanza della lingua e dell'apprendimento dei codici sociali indispensabili per trovare e mantenere un'occupazione. In altre aree, soprattutto attinenti alla sfera privata, si aprono maggiori spazi per la tutela delle diversità: pensiamo all'abbigliamento, alle usanze alimentari, alle pratiche religiose.

Immaginare l'integrazione come un pacchetto compatto di norme, comportamenti, valori, da prendere o lasciare al momento dell'ingresso nel nostro o in altri Paesi, è irrealistico. Rafforzare l'impegno pubblico nella formazione linguistica e civica dei nuovi arrivati è invece una strada praticabile, come si tenta di fare oggi in Olanda e in altri Paesi, pur tra limiti e contraddizioni.

Va dunque ribadito che il concetto di integrazione non è unidimensionale, ma sfaccettato in diversi aspetti, tra cui occorre distinguere almeno una dimensione istituzionale e una normativa. La prima si riferisce alla partecipazione degli immigrati alle principali istituzioni della società (il mercato del lavoro, il sistema educativo ecc.); la seconda ai cambiamenti negli orientamenti culturali e nelle modalità di identificazione: si può parlare al riguardo di acculturazione. Contrariamente a quanto si credeva nel passato, i due aspetti sono relativamente indipendenti, e i cambiamenti che avvengono in una dimensione non si riflettono necessariamente nell'altra (Entzinger e Biezeveld, 2003, p. 8): Analizzando le politiche di integrazione in Europa, gli stessi autori introducono poi un'altra distinzione, questa volta tridimensionale, tra un ambito socio-economico, uno legale-politico e uno culturale dei processi di integrazione, annotando: «ogni politica mirante a promuovere l'integrazione dovrebbe tenere conto di ciascuno di questi tre [ambiti], individualmente, ma anche nella loro complessa interrelazione. In realtà, tuttavia, molte delle politiche esistenti [...] tendono a trascurare questa complessità» (*ibid.*, p. 10). Nella partecipazione degli immigrati alla società ricevente rientra dunque la possibilità di inserirsi su un piano di parità nel sistema socio-educativo, insieme a uno statuto legale che ne garantisca i diritti, incluso l'accesso al voto e alla cittadinanza. L'acculturazione, come ormai sappiamo, non discende necessariamente dall'integrazione socio-economica e politica, ma non è nemmeno vero il contrario: una avanzata assimilazione culturale non si traduce agevolmente in integrazione socio-economica, e tanto meno politica. Anzi, proprio la divaricazione tra questi due ambiti, tra atteggiamenti decisamente conformi alle aspettative della società ricevente (per es., in termini di consumi), e un accesso alle risorse, anzitutto le opportunità occupazionali, condizionato da forme esplicite o implicite di discriminazione, genera frustrazione e anomia (Ambrosini e Molina, 2004).

Diversi degli studi esaminati, inoltre, pongono in rilievo la dimensione processuale e quotidiana dell'integrazione, in cui l'assorbimento di usi, pratiche sociali, convenzioni linguistiche, schemi cognitivi, avviene in modo graduale e spesso inconsapevole. Bisognerebbe semmai interrogarsi su come atteggiamenti xenofobi e pratiche discriminatorie possano alimentare il rischio del ripiegamento in concezioni identitarie chiuse e irrigidite. Senza farlo discendere meccanicamente dalla povertà e dall'esclusione, va ricordato che

il comunitarismo fondamentalista non è un fenomeno di importazione, bensì il prodotto di un'interazione fallimentare con le società riceventi.

Non è invece vero in generale che l'auto-organizzazione degli immigrati, con la fondazione di proprie istituzioni (prima di tutto, solitamente, religiose) e la creazione di luoghi di incontro atti a favorire l'interazione con i connazionali, rappresenti un pericolo per la coesione delle società riceventi e favorisca la frammentazione del tessuto sociale in un arcipelago di comunità separate.

In realtà, come si è visto, possono darsi vari percorsi di integrazione degli immigrati. Molta parte delle nostre opinioni pubbliche, ancor più in seguito agli attacchi terroristici, continua a pensare a un'assimilazione normativa vecchia maniera, mentre le esperienze d'oltreoceano presentano una gamma molto ampia di articolazioni tra la dimensione individuale e quella collettiva dei processi di ridefinizione dell'identità culturale nell'esperienza dell'immigrazione. Lo sviluppo di istituzioni «etiche» non è di per sé un freno all'integrazione, ma può rappresentare una strada per conseguirla, senza passare attraverso lo sradicamento e conservando (talvolta, riscoprendo, e in genere rielaborando) almeno alcuni tratti del proprio patrimonio culturale, che a sua volta può contribuire a rendere più ricca e diversificata l'esperienza sociale dei cittadini delle società riceventi. In questo ambito, la dimensione locale (delle politiche e dei processi) e il protagonismo delle società civili assumono un'importanza cruciale.

Resta sempre decisivo, con ogni evidenza, il *frame* cognitivo con cui le società ospitanti, a livello centrale e locale, si pongono di fronte ai processi migratori. «Importatori riluttanti», come sono stati definite (Cornelius, Martin e Hollifield, 1994), hanno bisogno degli immigrati e del loro lavoro, ma ne farebbero volentieri a meno come componenti legittimi e paritari del corpo sociale.

È certo faticoso, ma ineluttabile prendere atto che «la globalizzazione ha reso il mito dello stato culturalmente omogeneo ancora più irrealistico di prima e costretto le maggioranze di ogni stato ad essere più aperte nei confronti del pluralismo e della diversità» (Kymlicka, 1999, pp. 19-20). La crescente attenzione alla dimensione transnazionale dell'esperienza migratoria, contrasta con la pretesa di ricondurre l'appartenenza culturale e politica degli immigrati entro gli schemi ormai angusti degli Stati-nazione: se i legami e gli attaccamenti transnazionali degli immigrati non si oppongono all'integrazione, stanno invece in opposizione all'assimilazionismo forzato (Ambrosini, 2007). Trarre le conseguenze di questa profonda trasformazione sociale è una delle maggiori sfide del nostro tempo, da cui dipenderà non solo il destino degli immigrati, ma anche il grado di civiltà e la qualità della convivenza delle nostre società nel loro complesso.

Sono istruttive al riguardo le nostre convenzioni linguistiche: noi definiamo come «immigrati» solo una parte degli stranieri che risiedono stabilmente e lavorano nel nostro Paese. È la componente prevalente, ma il problema non sono i numeri, bensì la «qualità» attribuita agli interessati. Nessuno definisce «immigrati» gli americani o gli svizzeri o i giapponesi residenti in Italia, anche allorquando ricadono nella definizione convenzionale di immigrato adottata dall'ONU: *una persona che si è spostata in un Paese diverso da quello di residenza abituale e che vive in quel Paese da più di un anno* (Kofman e Al., 2000). Ancora più curiosa appare la definizione di extracomunitario, fra l'altro peculiare della lingua italiana e priva di equivalenti nelle lingue straniere: non si applica mai agli stranieri provenienti da Paesi sviluppati, mentre molti continuano a impiegarla nei confronti di cittadini rumeni e polacchi, ormai integrati nell'Unione europea. Se poi si discute di popolazioni rom, l'idea che si tratti di cittadini europei con pieni diritti di libera circolazione fatica ad essere anche soltanto presa in considerazione. Immigrati (ed extracomunitari) sono dunque soltanto gli stranieri provenienti da Paesi poveri<sup>9</sup>, mai quelli originari di Paesi sviluppati, alcuni dei quali hanno cambiato il proprio status nel volgere degli ultimi decenni (giapponesi, coreani...), così come del resto è avvenuto agli italiani all'estero. Ne deriva una differente accettabilità sotto il profilo della con-cittadinanza, chiaramente espressa dalla legge del '92: per poter chiedere di diventare italiani, bastano quattro anni di residenza per gli stranieri provenienti da alcuni Paesi, ne occorrono dieci per gli altri.

Certo, molti nodi controversi vengono al pettine quando la sfera privata e la sfera pubblica precedentemente richiamate si intersecano. Il diritto di famiglia è una delle aree più sensibili del confronto interculturale, e più in generale il rapporto tra diritti individuali e diritti collettivi delle minoranze, o presunti tali, è visto da molti come un campo di battaglia (Cesareo, 2000).

A scanso di equivoci, va precisato che parlare di parità, o anche di diritti delle minoranze, non significa pensare a legislazioni parallele o a concessioni nei confronti di pratiche rifiutate dalla nostra cultura giuridica e dalla nostra sensibilità sociale, come la poligamia o la circoncisione femminile, o uno status giuridico inferiore per le donne. Nessun codice di Paesi occidentali le ammette<sup>10</sup>, e nessun teorico eminente del multicultural-

---

<sup>9</sup> A meno che non siano a loro volta manifestamente agiati o famosi per le loro prestazioni artistiche, sportive, intellettuali: come è stato notato, «la ricchezza sbianca».

<sup>10</sup> Nemmeno in tutti i Paesi musulmani la poligamia è ammessa, per non dire della circoncisione femminile, che non è neppure una pratica riferibile alla religione islamica. È vero però che in diversi Paesi islamici si sta verificando un ritorno verso l'imposizione della legge coranica anche in ambito civile.

lismo le giustifica. Le vere questioni appaiono piuttosto di tre tipi: 1) lottare contro le discriminazioni e promuovere la parità di trattamento dei cittadini immigrati con gli autoctoni, obiettivo ben lungi dall'essere effettivamente conseguito <sup>11</sup>; 2) dare effettive possibilità alle collettività che scaturiscono dall'esperienza migratoria di incontrarsi, organizzarsi, praticare la propria religione, promuovere istituzioni culturali ed educative, nel rispetto di leggi valide per tutti e non soggette a interpretazioni *ad hoc*, come pure consentire agli individui di esprimere liberamente i propri orientamenti culturali, allineati o meno con i valori tradizionali della collettività di provenienza; 3) verificare caso per caso dove siano possibili e opportuni limitati adattamenti normativi, o regolamentari, o contrattuali, per venire incontro a determinate richieste delle collettività immigrate, senza immaginare zone franche o esenzioni dalle leggi valide per tutti, sulla base delle intese che già regolano, per esempio, i rapporti dello Stato italiano con la minoranza ebraica <sup>12</sup>.

Un nodo imprescindibile però, va ribadito in sede conclusiva, è quello dell'accesso alla cittadinanza: oggi, in maniera molto evidente nel caso italiano, assistiamo a uno squilibrio tra la lealtà e adesione morale verso le istituzioni che vengono richieste agli immigrati, e la chiusura di principio verso le loro domande di partecipazione alla nostra società attraverso quel passaggio decisivo che è l'acquisto della cittadinanza dopo un ragionevole numero di anni di residenza <sup>13</sup>. Resta carente, nel nostro Paese, anche

---

<sup>11</sup> Il nostro Paese è stato più volte posto all'attenzione dell'Unione europea per la debolezza delle azioni contro la discriminazione verso gli immigrati. Manca, a differenza di altri Paesi, un'agenzia o un'autorità indipendente dal Governo e specificamente impegnata sul tema, e le disposizioni legislative restano di fatto inattuato. Come mostrano sovente le cronache, inoltre, uomini politici di rilievo nazionale pronunciano impunemente discorsi di contenuto xenofobo che nella maggior parte dei Paesi sviluppati andrebbero incontro al rigore della legge.

<sup>12</sup> Notiamo di passaggio che le comunità ebraiche organizzano liberamente proprie scuole e godono di determinate esenzioni, come quella di assentarsi dalle stesse scuole pubbliche nel giorno di sabato. Anche sul piano dell'abbigliamento nessuno in Italia contesta, fortunatamente, il diritto degli ebrei di portare sul capo la kippà, anche in luoghi pubblici o a scuola, o di indossare abiti conformi alla tradizione.

<sup>13</sup> Ricordiamo che in Italia quasi il 90% delle naturalizzazioni sono avvenute per matrimonio. A una legislazione sulla carta molto favorevole per i discendenti di antichi emigrati italiani (poi di fatto contraddetta dalle carenze di personale e dai tempi lunghissimi di attesa per l'istruzione delle pratiche presso i nostri consolati: in America Latina si stimano 800.000 istanze pendenti) fa da contrasto una drastica selettività, di diritto e ancor più di fatto, nei confronti degli immigrati da anni insediati e occupati nel nostro Paese, che non abbiano la fortuna di poter vantare ascendenti di origine italiana. È una concezione della cittadinanza che Giovanna Zincone (2006) ha definito «etnica e familistica».

l'istituzione di uno status intermedio, tra il neo-residente inquadrato come temporaneo e sottoposto al regime dei permessi di soggiorno e il cittadino a pieno titolo, uno status identificabile con l'immigrato lungo-residente dotato di un certo pacchetto di diritti, tra i quali dovrebbero rientrare la certezza di poter risiedere nel nostro Paese e il diritto di voto a livello locale. Lungaggini e restrizioni immotivate nella concessione della carta di soggiorno hanno di fatto finora limitato severamente l'accesso a un titolo che poteva in parte avvicinarsi a questo statuto intermedio, previsto dalla maggior parte delle legislazioni europee.

Diritti e aperture non sono dunque concessioni buoniste, bensì condizioni necessarie affinché possa realizzarsi l'integrazione (degli immigrati e della società nel suo complesso), in forme non meramente «subalterne», come invece sembra implicitamente richiedere, lo abbiamo visto, tanta parte della nostra società (Ambrosini, 2005).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Alba R., Nee V. (1997), *Rethinking assimilation theory for a new era of immigration*, in «International Migration Review», XXXI, n. 4, pp. 826-874
- Alexander M. (2003), *Local policies toward migrants as an expression of Host-Stranger relations: a proposed typology*, in «Journal of ethnic and migration studies», XXIX, pp. 411-430
- Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Ambrosini M. (2007), *Prospettive transnazionali. Un nuovo modo di pensare le migrazioni?*, in «Mondi migranti», n. 2.
- Ambrosini M. (a cura di) (2006), *Costruttori di integrazione. Gli operatori dei servizi per gli immigrati*, Osservatorio regionale per l'integrazione e la multiethnicità, Milano, Regione Lombardia – Fondazione Ismu, Milano.
- Ambrosini M., Molina S. (a cura di) (2004), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Torino, Edizioni della Fondazione Agnelli.
- Ambrosini M., Zandrini S. (1992), *Gli immigrati e la metropoli: il caso di Milano*, in IRER-OETAMM, pp. 39-68.
- Arango J., Baldwin-Edwards M. (1999), (eds.), *Immigrants and the informal economy in Southern Europe*, London, Frank Cass, pp. 43-82.
- Bastener A., Dassetto F. (1990), *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.
- Brubaker R. (2001), *The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States*, in «Ethnic and racial studies», XXIV, n. 4, pp. 531-548.
- Campomori F. (2005a), *Come integrare l'immigrato? Modelli locali di intervento a Prato, Vicenza e Caserta*, in Caponio T., Colombo A. (a cura di) *Migrazioni globali e integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, pp. 235-265.
- Campomori F. (2005b), *Frames cognitivi, organizzazione e apprendimento nelle politiche locali per gli immigrati*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 1/2005, pp. 33-63.
- Caponio T. (2002), *Policy networks e immigrazione: le politiche sociali a Milano e a Napoli*, in Colombo A., Sciortino G. (a cura di) *Stranieri in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 253-282.
- Caponio T., Colombo A. (2005b), *Introduzione*, in Caponio T., Colombo A. (a cura di) *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, pp. 7-19.
- Caponio T., Colombo A. (a cura di) (2005°), *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino.

- Caponio T., Sciortino G. (2007), *Politiche e pratiche di integrazione degli immigrati. Una comparazione tra Francia, Germania, Olanda, Italia e Spagna*, Rapporto di ricerca, Bologna, Istituto Cattaneo.
- Castles S. (2002), *Migration and community formation under conditions of globalization*, in «International Migration Review», n. 4 (winter), pp. 1143-1168.
- Cesareo V. (2000), *Società multiethniche e multiculturalismi*, Milano, Vita e pensiero.
- Colasanto M., Ambrosini M. (a cura di) (1993), *L'integrazione invisibile. L'immigrazione in Italia tra cittadinanza economica e marginalità sociale*, Milano, Vita e pensiero.
- Colombo A., Sciortino G. (a cura di) (2002), *Assimilati ed esclusi*, Bologna, Il Mulino.
- Colombo E. (2002), *Le società multiculturali*, Roma, Carocci.
- Colombo E., Semi G. (a cura di) (2007), *Multiculturalismo quotidiano. Le pratiche della differenza*, Milano, FrancoAngeli.
- Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (a cura di Zincone G.), (2000), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Cornelius W.A., Martin P. L., Hollifield J.F. (1994), *Controlling immigration. A global perspective*, Stanford, Stanford University Press.
- Donati P. (1993), *La cittadinanza societaria*, Roma - Bari, Laterza.
- Entzinger H (1990), *L'emergenza delle politiche di integrazione per gli immigrati in Europa*, in Bastenier A., Dassetto F. (1990), *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Torino, Fondazione Agnelli, pp. 179-200.
- Entzinger H., Biezeveld R. (2003), *Benchmarking in immigrant integration*, ER-COMER, Rotterdam, Erasmus University.
- FIERI (2007), *Immigrati stranieri in Piemonte: segnali di integrazione*, Progetto Alfieri 2004-2006, Torino, Rapporto di ricerca.
- Glenn C. (2004), *I figli degli immigrati a scuola: lezioni per l'Italia dalle esperienze di altri Paesi*, in Ambrosini M., Molina S. (a cura di) (2004), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, pp. 169-183.
- Gordon M.M. (1964), *Assimilation in American life*, New York, Oxford Academic Press.
- Hirschman C. (2004), *The role of religion in the origin and adaptation of immigrant groups in the United States*, in «International Migration Review», XXXVIII, n. 3 (Fall), pp. 1206-1233.
- Huntington S. (2004), *Who are We? The Challenges to America's National Identity*, New York, Simon & Schuster, (tr. it., *La nuova America. Le sfide della società multiculturale*, Milano, Garzanti, 2005).



- Ignatiev N. (1995), *How the Irish became white*, New York, Routledge Kegan Paul.
- Ingresso M. (a cura di) (2005), *La promozione del benessere sociale: progetti e politiche nelle comunità locali*, Milano, FrancoAngeli.
- IRER-OETAMM (1992), *Analisi dei bisogni e offerta di servizi per gli stranieri extracomunitari nell'area milanese. esperienze internazionali a confronto*, Milano.
- Kofman E., Phizacklea A., Raghuram P., Sales R. (2000), *Gender and international migration in Europe. Employment, welfare and politics*, London and New York, Routledge.
- Kymlicka W. (1995), *Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford (trad. it., *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, Il Mulino, 1999).
- Lipski M. (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of Individuals in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation.
- Martiniello M. (2000), *Le società multiethniche*, Il Mulino, Bologna.
- Massey S. D. (2002), *La ricerca sulle migrazioni nel XXI secolo*, in Colombo A., Sciortino G. (a cura di) *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, pp. 25-52.
- Park R.E., Burgess E.W. (1924), *Introduction to the Science of Sociology*, Chicago, University of Chicago Press.
- Perlman J., Waldinger R. (1997), *Second generation decline? Children of immigrants, past and present – A reconsideration*, in «International Migration Review», XXXI, n. 4, pp. 893-921.
- Portes A. (2004), *For the second generation, one step at a time*, in Jacoby T. (ed.), *Reinventing the melting pot*, New York, Basic Books, pp. 155-166.
- Portes A., Rumbaut R.G. (2001), *Legacies. The story of the immigrant second generation*, Berkeley - New York, University of California Press - Russel Sage Foundation.
- Rauty R. (1997), *William I. Thomas e l'immigrazione in America*, in Thomas W.I., *Gli immigrati e l'America. Tra il vecchio mondo e il nuovo*, Roma, Donzelli, pp. VII-XLVI.
- Rumbaut R. (1997), *Assimilation and its discontents: between rhetoric and reality*, in «International Migration Review», XXXI, n. 4, pp. 923-960.
- Schön A.D., Rein M. (1994), *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*, New York, Basic Books.
- Taguieff P. A. (1988), *La Force du préjugé. Essai sur le racisme et ses doubles*, La Découverte, 'Armillaire', Paris (tr. it., *La forza del pregiudizio*, Bologna, Il Mulino, 1994).

- Taguieff P. A. (1998), *Le Racisme. Un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*, 'Dominos', Flammarion, Paris (tr. it., *Il razzismo. Pregiudizi, teorie, comportamenti*, Cortina, Milano, 1999).
- Taylor C. (1992), *The politics of recognition*, Princeton, Princeton University Press.
- Thomas W.I. (1921), *Old World Traits Transplanted*, London, Harper, (tr. it., *Gli immigrati e l'America. Tra il vecchio mondo e il nuovo*, Roma, Donzelli, 1997).
- Tognetti Bordogna M. (2006), *Sfida multicultural e integrazione*, in Ingrosso M. (a cura di) *La promozione del benessere sociale: progetti e politiche nelle comunità locali*, Milano, FrancoAngeli.
- Triandafyllidou A. (2003), *Immigration policy implementation in Italy: organisational culture, identity process and labour market control*, in «Journal of ethnic and migration studies», XXIX, n. 2 (March), pp. 257-297.
- Walzer M. (1983), *Spheres of Justice: a defence of pluralism and equality*, New York, Basic Books (tr. it., *Sfere di giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1987).
- Zhou M. (1997), *Segmented assimilation: issues, controversies, and recent research on the new second generation*, in «International Migration Review», XXXI, n. 4, pp. 975-1008.
- Zincone G. (1994), *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, Roma, Donzelli.
- Zincone G. (1999), *Illegality, enlightenment and ambiguity: a hot Italian recipe*, in Baldwin-Edwards M., Arango J. (eds.), *Immigrants and the informal economy in Southern Europe*, London, Frank Cass, pp. 43-82.
- Zincone G. (a cura di) (2006), *Familismo legale. Come (non), diventare italiani*, Roma - Bari, Laterza.
- Zolberg A.R., Litt Woon L. (1999), *Why Islam is like Spanish: cultural incorporation in Europe and the United States*, in «Politics & Society», XXVII, n. 1, March, pp. 5-38.
- Zucchetti E. (a cura di) (1997), *Enti locali e politiche per l'immigrazione. Caratteristiche, assetti istituzionali e soluzioni organizzative nelle città della Lombardia*, Quaderni Ismu, n. 3.

SECONDA PARTE

---

COME FINANZIARE  
IL NUOVO WELFARE:  
IPOTESI A CONFRONTO



Felice Roberto Pizzuti

# RAPPORTO SULLO STATO SOCIALE: TRA PUBBLICO E PRIVATO, UNIVERSALISMO E SELETTIVITÀ

## 1. NUOVE TENDENZE DELLO STATO SOCIALE

Il Rapporto sullo stato sociale di quest'anno <sup>1</sup> approfondisce inizialmente due problematiche generali che richiamano il dibattito stato-mercato.

La prima riguarda l'antinomia tra universalismo e selettività come criteri per la distribuzione delle prestazioni; la seconda chiama in causa l'opportunità che il ruolo pubblico sia sostituito o per lo meno affiancato dall'introduzione di forme di mercato o di «quasi-mercato».

### *1.1. Universalismo e selettività*

Circa la prima questione, va precisato che l'universalismo non deve intendersi come una forma più evoluta rispetto alla selettività.

---

<sup>1</sup> Pizzuti F. R. (a cura di) (2007), *Rapporto sullo stato sociale 2007. Tra pubblico e privato, tra universalismo e selettività*, Utet Università, Torino; con contributi di Viola Compagnoni, Francesca Corezzi, Giuseppe Croce, Maurizio Franzini, Michele Giammatteo, Elena Granaglia, Emiliano Mandrone, Angelo Marano, Lucio Morettini, Oreste Nazzaro, Elisabetta Neri, Elena Pisano, Felice Roberto Pizzuti, Michele Raitano, Marianna Riggi, Sergio Scicchitano, Massimiliano Tancioni, Raffaele Tangorra, Simone Tedeschi. La presente relazione riassume le Considerazioni di sintesi del Rapporto sullo stato sociale, anno 2007. Per i riferimenti bibliografici delle tematiche trattate in questo testo e per le fonti dei dati in esso riportati, si rimanda direttamente al *Rapporto* sopra citato. Dopo le tre edizioni del primo ciclo editoriale attuato in Inpdap, il Rapporto è al terzo anno della nuova serie che, dal 2004, viene realizzata nella «Sapienza» Università di Roma, con il patrocinio e il sostegno del Dipartimento di Economia Pubblica e del Centro di Ricerca Interuniversitario sullo Stato Sociale.

L'evoluzione e lo sviluppo quantitativo dei sistemi di welfare non necessariamente hanno coinciso con una progressiva affermazione dei criteri universalistici; è vero invece che esiste una maggiore affinità tra ciascuno dei due criteri distributivi e specifiche tipologie di prestazioni.

La categoria del «cittadino», cui è più confacente l'approccio universalistico, non è sempre la più appropriata per individuare i beneficiari dello stato sociale, il quale nasce con motivazioni istituti e destinatari anche molto diversi.

Il lavoratore dipendente, ad esempio, è una figura più particolare il cui sviluppo storico ha determinato bisogni economici e sociali ad essa specificamente correlati; si pensi all'assicurazione contro la disoccupazione, l'invalidità e la vecchiaia.

Diverso è il caso dei bisogni sanitari, che pure essendo correlati agli stili di vita (e dunque anche al tipo di attività lavorativa), riguardano tutta l'intera cittadinanza.

D'altra parte, la differenza spesso diventa solo di grado, dato che, anche nelle prestazioni di tipo universalistico possono comunque intervenire forme di selettività.

All'universalismo e alla selettività normalmente sono attribuiti pregi e difetti che, tuttavia, non sempre trovano pieno riscontro nelle verifiche empiriche.

Al primo criterio viene riconosciuta una maggiore capacità di generare coesione sociale poiché non differenzia i beneficiari delle prestazioni, ma gli viene attribuita anche una più elevata costosità e una minore capacità redistributiva.

Agli schemi selettivi si accorda invece una superiore capacità equitativa e il minore bisogno di risorse finanziarie; essi, tuttavia, richiedono un maggior impegno amministrativo per la verifica delle condizioni d'accesso alle prestazioni e il controllo può risultare anche difettoso e, dunque, controproducente.

Questa tradizionale attribuzione di caratteristiche è tuttavia messa in forse dal cosiddetto paradosso della redistribuzione; in effetti gli schemi selettivi, poiché escludono dai benefici parte della collettività, ne riducono il consenso alla spesa sociale; ma con essa si riduce anche la sua azione di contrasto alle disuguaglianze e alla povertà.

Paradossalmente, quindi, la selettività – che pure mira a privilegiare i meno abbienti – finirebbe per limitare le risorse destinabili a loro favore.

## *1.2. I quasi mercati e il quasi monopolio pubblico*

Negli ultimi anni, il rafforzamento della logica di mercato ha spinto a sostituire – anche in campo sociale – situazioni di monopolio pubblico con soluzioni di «quasi-mercati».

Il cambiamento è stato sperimentato particolarmente nel settore ospedaliero, dove è aumentata l'offerta dei privati, lasciando al settore pubblico la responsabilità del controllo e del finanziamento.

Le motivazioni addotte per il passaggio ai quasi-mercati sono diverse: aumentare la responsabilizzazione e l'efficienza dei produttori in quanto sottoposti a maggiore concorrenza; favorire l'incontro tra domanda e offerta.

I miglioramenti complessivi deriverebbero dalla maggiore libertà riconosciuta agli utenti.

A fronte di queste argomentazioni a favore, i quasi-mercati hanno tuttavia manifestato diversi limiti.

Il primo è che essi possono incentivare l'offerta di servizi inappropriati.

Infatti, i quasi-mercati favoriscano la diffusione delle prestazioni più remunerative per i produttori privati e le più richieste dagli utenti; ma non necessariamente sono anche le più utili; c'è anche il rischio di sovrapproduzione.

D'altra parte, si genera la possibilità di sottoproduzione per le prestazioni meno conosciute dai pazienti, per quelle che dovrebbero garantire la continuità della cura e per i beni e servizi che hanno una più spiccata caratteristica di beni pubblici (cioè quei beni che mal si prestano ad essere distribuiti a fronte di un prezzo di mercato).

Una seconda tipologia di effetti indesiderati dei quasi-mercati riguarda quelli di natura distributiva.

La carenza informativa dei pazienti – che amplifica i rischi d'inappropriatezza – è molto più diffusa tra i fruitori di redditi più bassi i quali hanno anche minori possibilità di spostamento verso le strutture migliori; d'altro canto, l'offerta a prezzi fissi da parte dei produttori privati tende a discriminare i pazienti più bisognosi e non è particolarmente compatibile con gli interventi di carattere preventivo.

Un terzo ordine di problemi è che i quasi-mercati rischiano di far aumentare le prestazioni e, dunque, la spesa. Un esempio concreto è costituito dal caso della Regione Lombardia. Certo, esistono modi di controllare l'aumento di spesa, ma con altri rischi di effetti negativi sulla qualità dell'assistenza.

Un'ulteriore considerazione è che in un settore come quello della sanità, caratterizzato da carenze informative da parte degli utenti, la libertà di scelta può avere un valore inferiore, specialmente se contrapposta alla maggiore affidabilità, non solo teorica, ma anche concreta del servizio pubblico.

È sulla base di queste considerazioni critiche sui quasi-mercati che nasce la proposta alternativa del quasi-monopolio pubblico la quale, peraltro, contempla anch'essa una pluralità di produttori – inclusi i privati (*profit* o *non profit*) – e una conseguente libertà di scelta da parte degli utenti.

La differenza principale, rispetto ai quasi-mercati, è il maggior ruolo dell'operatore pubblico nella definizione e nella promozione dell'appropriatezza, cui dovrebbe uniformarsi anche l'azione dei privati. L'offerta complessiva troverebbe nelle strutture pubbliche un ruolo centrale, sarebbe collegata a rete tra tutti i produttori e dipenderebbe meno dagli incentivi finanziari.

La soluzione del quasi-monopolio pubblico è di particolare interesse istituzionale; essa, naturalmente, richiede un buon funzionamento effettivo dell'operatore pubblico; quest'ultimo aspetto richiama la responsabilità della politica ad eventuali scelte correttive del proprio modo di operare.

Nell'insieme, l'esperienze degli ultimi anni mostrano che le spinte ad un maggior peso della logica di mercato e delle scelte individuali nella corresponsione dei beni e servizi sociali non hanno avuto gli esiti che i loro fautori auspicavano e non sembrano capaci di migliorare i sistemi di welfare.

Quelle proposte se, da un lato, sono state favorite anche da diversi elementi di crisi finanziaria e organizzativa dell'intervento pubblico, d'altro lato, nella loro applicazione concreta hanno confermato molte valutazioni consolidate che attribuiscono all'intervento pubblico un ruolo centrale nei settori ad alto interesse sociale.

I dubbi si accrescono se si tiene conto dei limiti del PIL come indicatore di benessere e dei trasferimenti monetari come strumento principale di lotta alla povertà e alle disuguaglianze.

Se nella valutazione del benessere e della giustizia sociale si assegna un ruolo significativo al concetto di «capacità» proposto da Sen, è alla sua diffusione tra gli individui di una collettività che andrebbe rivolta l'attenzione delle istituzioni del welfare.

## 2. LA POLITICA COMUNITARIA IN CAMPO SOCIALE

Nel 2005, l'evoluzione della politica comunitaria in campo sociale aveva subito una battuta d'arresto, se non proprio un'inversione.

Rispetto alla Strategia di Lisbona si era tornati alla vecchia gerarchia che collocava gli obiettivi sociali ad un rango inferiore.



Il 2006 non ha fatto registrare nuovi mutamenti di rotta, ma è stato l'anno in cui il coordinamento comunitario ha compiuto un significativo passo avanti; infatti è venuto a compimento il processo d'integrazione e razionalizzazione delle politiche nazionali finalizzate all'inclusione sociale.

Per la prima volta, tutti i Paesi hanno presentato i *Rapporti di strategia nazionale per l'inclusione e la protezione sociale* che integrano le politiche nei diversi settori e le coordinano con quelle per la crescita e l'occupazione.

A sua volta, il *Rapporto congiunto* della Commissione e del Consiglio dell'UE, che tiene conto dei *Rapporti* nazionali, in occasione del Consiglio di Primavera del 2007 ha richiamato l'attenzione sugli obiettivi comuni.

Dunque, pur con oscillazioni d'indirizzo, la politica sociale comunitaria sembra andare avanti e il cosiddetto Modello sociale europeo continua ad essere uno strumento qualificante per supportare il processo d'integrazione europeo e per evitare il rischio che l'allargamento in atto possa spingere ad una corsa al ribasso dei sistemi di welfare e delle condizioni socio-economiche che essi sostengono.

### *2.1. Gli indicatori comuni dell'inclusione sociale*

Il quadro offerto dagli indicatori comuni dell'inclusione sociale conferma che, nell'Unione allargata a 27 Paesi, la variabilità delle situazioni di povertà rimane rilevante.

Complessivamente, le persone a rischio di povertà relativa, cioè quelle al di sotto del 60% del reddito mediano, sono il 16% della popolazione, ma oscillano da meno del 10% in Svezia a più del 20% in Polonia e Lituania.

I Paesi del Mediterraneo, Italia inclusa, si collocano nella fascia alta dei valori, intorno al 20%.

Le differenze sono maggiori per la povertà assoluta: gli indicatori nazionali delle soglie di povertà, espressi in termini di capacità d'acquisto, variano fino a 10 volte l'uno il valore dell'altro.

I Paesi a più alta povertà sono anche quelli che registrano le maggiori disuguaglianze interne.

Nella media europea, il reddito del quinto di popolazione più ricca è cinque volte superiore rispetto a quello del quinto di popolazione più povera.

In Italia il valore è di poco superiore alla media, in Portogallo si raggiunge il valore massimo (più di 8), mentre nei Paesi nordici è inferiore a 3,5.

In Italia si segnala un fenomeno di carente coesione regionale la cui misura non ha riscontro in nessuno degli altri Paesi europei; la povertà, che è correlata all'accentuata sperequazione territoriale dell'occupazione, vede le regioni del Meridione in grande ritardo rispetto al resto del Paese: nel Mezzogiorno, l'incidenza dei poveri è pari a cinque volte quella del Nord.

Un aspetto rilevante della diffusione della povertà riguarda gli anziani.

Nell'UE25, la povertà tra i cittadini ultrasessantacinquenni è superiore a quella che si riscontra nell'intera popolazione.

In Italia, tra gli anziani, i poveri sono il 23%, un valore superiore di quattro punti rispetto a quello che si registra tra l'intera popolazione.

Il rapporto tra i redditi da pensione degli ultrasessantacinquenni e i redditi da lavoro delle persone tra 50 e 59 anni d'età passano dal 40% in Irlanda e Danimarca, fino al 70% in Francia e Austria; in Italia siamo sotto il 60%.

Per il futuro, le proiezioni dell'intera spesa sociale legata all'invecchiamento della popolazione registrano nette differenze tra i Paesi a seconda che recentemente abbiano o meno effettuato riforme pensionistiche restrittive. Rispetto alla media dell'UE25, l'Italia mostra una dinamica della spesa inferiore alla media.

Notizie incoraggianti per il nostro Paese vengono dai dati della speranza di vita in buona salute che ci vedono chiaramente al primo posto con più di 70 anni per gli uomini e quasi 75 per le donne, cioè, rispettivamente, circa 6 e 8 anni in più della media europea.

## 2.2. *Welfare state, occupazione e flexicurity*

Contrariamente alla tesi del trade-off, che attribuisce alla spesa sociale un disincentivo all'occupazione, nel nostro Paese, i bassi tassi d'attività, specialmente quelli femminili, convivono con una spesa sociale inferiore alla media e, in particolare, con una scarsa disponibilità sia di ammortizzatori sociali sia di servizi alla famiglia e alle donne.

Pur essendo complesso precisare queste relazioni, esperienze come quella italiana inducono a pensare che la spiegazione dei bassi tassi d'occupazione vada ricercata più in carenze dal lato della domanda di lavoro che non dal lato dell'offerta.

Proprio in relazione ai problemi strutturali del mercato del lavoro, nel 1997 l'Unione ha definito la Strategia Europea per l'Occupazione.

Tra le sue linee guida si segnala la maggiore attenzione al modello della *flexicurity* che tende a conciliare la flessibilità occupazionale richie-

sta dalle imprese con la sicurezza data ai lavoratori; ad essi sono offerti efficaci ammortizzatori sociali, formazione continua e sostegno nella ricerca di nuovi posti di lavoro.

L'esperienza danese, che è stata portata ad esempio dalla Commissione Europea, ha smentito la necessità di una contrapposizione tra competitività e sicurezza sociale.

Peraltro, va sottolineata l'alta dinamicità di quel sistema produttivo che richiede flessibilità più per muoversi con efficacia alla frontiera dell'innovazione tecnologica che non per economizzare sul costo del lavoro.

In effetti, il modello di *flexicurity* danese nasce e si inserisce in una storia di sviluppo che non è solo di carattere economico ma anche sociale, e fondato su un alto senso della cooperazione e dello spirito pubblico.

### 3. LA SPESA SOCIALE NEI PAESI EUROPEI E IN ITALIA

Le politiche sociali dei Paesi dell'Unione, pur influenzate da problematiche economiche e demografiche spesso simili e dal coordinamento comunitario, rimangono nelle sfere decisionali dei singoli stati, dando luogo a sistemi di welfare ancora molto distanti per composizione e flussi quantitativi.

Nell'UE25 la spesa sociale è mediamente pari al 27,3% del PIL e sale al 27,6% nell'UE15.

Le differenze nazionali sono sensibili: si passa da circa il 13% nei Paesi baltici, a valori attorno al 20% nei Paesi dell'Est e in Spagna, vicino al 26% in Italia, Regno Unito, Grecia e Finlandia, fino ai massimi dei Paesi del Centro e Nord Europa che si avvicinano e superano anche consistentemente il 30%, arrivando quasi al 33% in Svezia.

Il divario cresce ulteriormente se si considerano i valori della spesa pro capite: fatto pari a 100 il valore medio dell'UE15, si oscilla da 189 in Lussemburgo ad oltre 150 in Svezia e Danimarca, a circa 120 in Francia e Germania, a 50 in Spagna, a valori vicini o inferiori a 10 nei Paesi baltici e dell'Est; il valore italiano è 81 e il suo divario negativo è andato crescendo nell'ultimo decennio.

La situazione d'inferiorità italiana è in realtà più sensibile se si tiene conto che la nostra spesa sociale è gonfiata dal flusso del TFR, pari all'1,4% del PIL, e se si considera che la trattenuta fiscale sui nostri trasferimenti pensionistici, pari al 2,4% del PIL, è mediamente superiore rispetto agli altri Paesi; dunque, confrontando le prestazioni effettivamente erogate, siamo ancora più lontani dalla media europea di quanto indicano i dati ufficiali.

### *3.1. La composizione della spesa: previdenza e ammortizzatori sociali*

Passando all'analisi della composizione della spesa sociale, nella media dell'UE25 la prima voce è quella previdenziale, con il 41% del totale, che, tuttavia, oscilla dal 18% in Irlanda al 55% in Polonia.

In base ai dati ufficiali, la spesa previdenziale italiana in rapporto al PIL supera di 2,7 punti quella media dell'UE15; tuttavia il divario origina essenzialmente dalle incongruenze statistiche prima evidenziate e dalla perdurante confusione tra previdenza e assistenza.

L'effettiva particolarità della spesa italiana è nell'inferiorità del suo ammontare complessivo e pro capite e nei livelli particolarmente inadeguati degli ammortizzatori sociali.

Per le politiche del lavoro spendiamo poco più della metà della media europea ed i trattamenti previsti sono anche molto disomogenei.

La copertura dal rischio di disoccupazione è particolarmente inadeguata per chi più ne avrebbe bisogno: cioè i lavoratori che svolgono attività discontinue, coloro che hanno iniziato a lavorare da poco tempo e i parasubordinati.

L'assicurazione è del tutto assente per i giovani e comunque per chi è alla ricerca della prima occupazione o l'ha persa da molto tempo.

### *3.2. La sanità*

La seconda voce di spesa nei sistemi di welfare europei è quella sanitaria; il suo ammontare complessivo – pubblico e privato – nel corso degli anni Novanta ha avuto una dinamica mediamente superiore rispetto alla crescita economica, salendo di oltre un punto e mezzo percentuale rispetto al PIL.

Il finanziamento pubblico continua ad essere il canale principale, con una quota media che si è stabilizzata da diversi anni oltre il 76% e con punte intorno all'85% nel Regno Unito e in Svezia; il valore italiano è sostanzialmente nella media.

In alcuni Paesi, come la Grecia, dove la sanità privata ha un ruolo maggiore, anche la spesa complessiva tende ad essere superiore.

Dalla metà degli anni Ottanta, la vita media si è considerevolmente allungata, ma con differenze sensibili legate al grado d'istruzione e all'appartenenza alle varie classi sociali, differenze che condizionano le capacità d'accesso ai servizi e la difesa dalle diverse forme di morbidità.

Dopo le politiche degli anni Novanta, principalmente rivolte al contenimento della spesa, le politiche sanitarie dei Paesi europei sono più

rivolte a stabilire norme di qualità, di equità e di razionalizzazione dell'assistenza sanitaria attraverso una maggiore pianificazione pubblica.

A livello comunitario, riconoscendo l'esistenza di notevoli elementi di disparità nazionali, la Commissione ha varato un consistente programma in materia di salute pubblica e tutela dei consumatori per il periodo 2007-2013 che prevede, tra l'altro, metodi di valutazione comuni delle politiche sanitarie, strategie di comunicazione dei rischi sanitari e l'offerta di cure transfrontaliere.

In Italia, dove la spesa sanitaria pubblica nel 2006 è cresciuta di quasi l'8% rispetto all'anno precedente, per il prossimo triennio il finanziamento al SSN è stato agganciato alla dinamica prevista per il PIL.

Il DPEF 2007-2011, pur riconoscendo al nostro sistema sanitario una buona posizione nelle classifiche internazionali, non manca di constatare il persistere di diversi elementi critici come l'inappropriatezza di alcune prestazioni, l'uso spesso inadatto delle strutture ospedaliere dovuto alla carenza dei servizi di assistenza di base e domiciliari, le liste d'attesa, l'eccesso della spesa farmaceutica.

Il processo di regionalizzazione del SSN e il variegato fenomeno dell'esternalizzazione dei servizi da parte delle sue aziende locali ha reso disomogenee le forme d'assistenza e le relazioni con il pubblico, ponendo, peraltro, problemi di coordinamento fra le ASL, le aziende ospedaliere, le Regioni e il Ministero.

### *3.3. La formazione continua*

Le disomogeneità in campo sociale esistenti nei Paesi dell'Unione sono confermate dal persistente divario strutturale rilevato dagli indicatori dell'istruzione e della formazione degli adulti, cioè di un settore del welfare che si pone in relazione stretta con la struttura e la capacità innovativa dei sistemi produttivi.

Nell'UE25, il tasso di partecipazione degli adulti alla formazione oscilla dal 32% in Svezia a meno del 2% in Grecia. Per l'Italia, nell'ultimo anno il dato è calato dal 6,3% al 5,8%; nell'Unione a 15 solo Grecia e Portogallo fanno peggio.

In tutti i Paesi, i tassi di partecipazione alla formazione calano vistosamente tra la popolazione con minore istruzione di base, confermando l'esistenza di un circolo perverso che tende ad approfondire la segmentazione del mercato del lavoro già esistente.

Poiché l'istruzione dei genitori influenza quella dei figli, non riuscire a ridurre le carenze dei primi nemmeno in età adulta tende a renderle congenite, creando un circuito vizioso che riproduce le distanze sociali.

In effetti, la formazione dovrebbe essere vista non solo nell'ottica di breve periodo, che mira ad adeguare la forza lavoro ai mutamenti dei sistemi produttivi; andrebbe anche tenuto presente – in una logica di lungo periodo – il suo contributo alla creazione di capitale umano e di un ambiente sociale meno ingessato dalla disuguaglianza delle conoscenze.

### *3.4. I canali di finanziamento*

Nell'analisi comparativa dei sistemi di welfare europei, elementi di eterogeneità si riscontrano non solo nella struttura della spesa, ma anche nella composizione delle voci di finanziamento.

Mediamente prevalgono i contributi sociali che incidono per circa il 60%, ma in alcuni Paesi come Danimarca e Irlanda scendono al 30% e al 37%; in Italia la quota si attesta al 56%, mentre in Francia e in Germania si colloca, rispettivamente, al 66% e al 64%.

Se oltre agli oneri sociali si tiene conto anche delle trattenute fiscali sui redditi da lavoro, si può misurare il cosiddetto cuneo fiscale.

Nei Paesi dell'Unione Europea aderenti all'OCSE, mediamente il reddito disponibile dal lavoratore rappresenta il 58% del costo totale sostenuto dall'impresa; il dato italiano è di poco inferiore (55%), ma supera nettamente quello di Paesi a noi simili per dimensione come Francia (50%) e Germania (48%).

È interessante notare che la modalità seguita nella recente Legge Finanziaria per ridurre il cuneo fiscale, cioè abbassando l'Irap e riformando l'Irpef, non ha influenzato i suoi consueti indicatori, i quali tengono conto degli oneri sociali, che sono aumentati, e delle imposte sui redditi da lavoro, che sono cresciuti sui redditi superiori alla media.

Nell'analisi delle voci di finanziamento dei sistemi di welfare nazionali non vanno trascurati i fondi della politica regionale comunitaria che attualmente è nella fase di passaggio tra due cicli di programmazione relativi ai periodi 2000-2006 e 2007-2013.

Per il ciclo di programmazione 2007-2013, il Quadro Strategico prevede circa 122 miliardi di Euro, di cui 100 per il Mezzogiorno, e quasi 29 miliardi provenienti dal co-finanziamento dei fondi strutturali per la politica di coesione.

#### 4. IL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO: LA SITUAZIONE, LE PROSPETTIVE E ALCUNE PROPOSTE

Tra i cardini del welfare c'è la copertura pensionistica.

Il nostro sistema previdenziale è da tempo al centro di preoccupazioni che continuano ad essere rivolte più alla loro sostenibilità finanziaria che all'efficacia della copertura.

Eppure, le riforme degli anni Novanta hanno già sostanzialmente stabilizzato sia l'evoluzione in corso della spesa sia il suo andamento previsto nel prossimo mezzo secolo.

In presenza di un invecchiamento della popolazione che nei prossimi quattro decenni farà più che raddoppiare il rapporto tra la popolazione ultrasessantacinquenne e la popolazione in età attiva, le previsioni ufficiali segnalano nel 2050 un valore del rapporto tra spesa pensionistica e PIL sostanzialmente uguale a quello attuale.

Prima della fine del periodo, il rapporto potrebbe anche registrare una leggera «gobba» la quale, tuttavia, è subordinata all'ipotesi che nel futuro gli immigrati aumentino di sole 150.000 unità l'anno, quando invece già negli ultimi anni il dato medio è stato più del doppio.

Se, prudenzialmente, si ipotizza che nell'immediato gli ingressi siano 190.000 e poi anche calino a 165.000, la cosiddetta gobba sparisce e la tendenza del rapporto tra spesa pensionistica e PIL diventa discendente.

La valutazione finanziaria del settore previdenziale può essere compiuta anche mediante un'attenta analisi dei bilanci delle gestioni. Essi mostrano che anche da questo lato la situazione non è preoccupante come spesso viene descritta.

Il saldo tra le entrate contributive e le uscite pensionistiche di natura previdenziale, se calcolato al netto delle trattenute fiscali sul reddito, è positivo per oltre 7 miliardi di Euro; il bilancio pubblico trae dunque un sostegno dal settore previdenziale per un ammontare pari a circa lo 0,5% del PIL.

Per il 2007, si segnalano ulteriori miglioramenti del bilancio dell'INPS dovuti agli effetti della ripresa economica e dell'aumento delle aliquote contributive.

##### *4.1. Il grado di copertura*

Nel nostro sistema obbligatorio, il valore medio nazionale di tutte le pensioni erogate è di 783 Euro lordi mensili e scende sotto i 700 nel Meridione.

Il 50% delle pensioni ha un importo inferiore ai 500 Euro e circa il 76% ha un valore inferiore ai 1.000. Meno del 5% superano i 2000 euro.

Nel complesso non si tratta di redditi elevati; d'altra parte, come si è visto, la povertà tra gli anziani è più diffusa che nella media della popolazione. Ma ciò che più preoccupa sono le prospettive future.

Un lavoratore dipendente con 60 anni di età e 35 annualità contributive – che nel sistema retributivo andava in pensione con un tasso di sostituzione del 67% (di circa dieci punti maggiore se dipendente pubblico) – nel 2035, adeguando i coefficienti di trasformazione, maturerà un tasso di sostituzione del 48,5%. Il tasso salirà al valore massimo del 64% andando in pensione a 65 anni con 40 anni di contributi.

La situazione sarà sensibilmente peggiore per i lavoratori parasubordinati che, anche dopo il recente aumento al 23% dell'aliquota, con 35 anni di contributi acquisiranno, a 60 anni, una copertura del 37%.

Ma per i lavoratori parasubordinati sarà estremamente difficile maturare quelle anzianità contributive e le loro retribuzioni sono mediamente più basse, meno dinamiche e continue dei lavoratori dipendenti. Cosicché, la loro pensione sarà mediamente pari a meno della metà di quella dei lavoratori dipendenti.

#### *4.2. Il dibattito attuale e il ruolo della previdenza complementare*

Dal primo gennaio del 2007 è iniziato il semestre per l'applicazione del silenzio-assenso che regola la scelta della modalità d'impiego dei flussi destinati al TFR.

Attualmente i lavoratori dipendenti hanno solo due possibilità di scelta: mantenere l'accantonamento per il TFR o trasferirlo ai fondi pensione. Dunque l'unico modo di aumentare la copertura pensionistica è fare ricorso alla previdenza privata.

Questa limitazione è controproducente. Infatti, dallo sviluppo della previdenza complementare non ci si può ragionevolmente attendere né rendimenti stabilmente e significativamente maggiori di quelli della previdenza pubblica né spinte positive all'evoluzione del nostro sistema finanziario e produttivo.

Se si fa riferimento all'intero periodo d'attività dei nuovi fondi pensione nel nostro Paese, si nota che nei vari sottoperiodi, i rendimenti netti registrati nei differenti comparti risultano a volte superiori e a volte inferiori a quelli realizzati dal TFR. Ma i rendimenti temporaneamente più elevati si registrano nei comparti che sono i più rischiosi, nei quali, in altri sottoperiodi, i risultati sono anche molto negativi.



Non c'è dunque da stupirsi se – nonostante il trattamento fiscale tanto favorevole quanto iniquamente distribuito, e comunque costoso per il bilancio pubblico – le adesioni in corso ai fondi siano inferiori a molte aspettative.

Dal punto di vista degli equilibri finanziari del Paese, va evidenziato che l'investimento del risparmio previdenziale acquisito dai fondi è collocato per il 77% all'estero; solo una quota continuamente decrescente, ridottasi al valore dell'1,7% nel 2006, viene impiegata per acquistare azioni di imprese italiane.

Si tratta di una circostanza niente affatto casuale; è la conseguenza delle caratteristiche strutturali del nostro sistema produttivo, costituito da imprese piccole o che comunque preferiscono non quotarsi in Borsa.

Dunque, il risparmio previdenziale, tramite i fondi pensione, viene in grande parte dirottato all'estero a vantaggio dei sistemi produttivi nostri concorrenti.

L'insieme di queste circostanze fa ritenere che, nel nostro Paese, la funzione più ragionevole per i fondi pensione sia di tipo aggiuntivo, non sostitutivo rispetto al sistema pubblico; il quale, invece, vede pericolosamente ridurre il proprio ruolo e la sua adeguatezza funzionale.

La carente copertura pensionistica che si prospetta non può essere efficacemente affrontata facendo conto solo o prevalentemente sulla previdenza privata; occorre consolidare, non indebolire, il ruolo della previdenza pubblica.

Come è previsto nel comma 760 della Legge Finanziaria, va allargata la possibilità di scelta nell'impiego del TFR, introducendo la facoltà individuale di aumentare, non ridurre, la contribuzione al sistema pubblico per aumentarne le prestazioni.

Nel dibattito in corso sulla riforma del sistema pubblico, si evidenziano due questioni che sono l'età di pensionamento e l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione.

#### *4.3. L'età di pensionamento*

L'elevamento dell'età di pensionamento potrebbe compensare in qualche misura l'aumento della spesa previdenziale derivante dall'invecchiamento della popolazione.

L'efficacia di questa linea d'azione va tuttavia commisurata con la specifica circostanza costituita dai bassi tassi di occupazione del nostro sistema produttivo.

Fin quando nel nostro mercato del lavoro permarrà l'attuale carenza di domanda, stimolare o addirittura imporre una prolungata attività dei lavoratori implicherà ridurre il naturale turn-over.

Di fatto, il permanere di lavoratori anziani desiderosi di smettere – e dunque meno motivati e produttivi – blocca l'ingresso di giovani disoccupati – più idonei a fornire un contributo innovativo.

Consentire ai singoli una reale elasticità di scelta dell'età di pensionamento, non solo favorisce le esigenze individuali in una delicata fase di vita, ma stimola un miglioramento qualitativo dell'occupazione.

Infatti è verosimile che una libera decisione di prolungare l'attività sia più facilmente presa da chi svolge lavori gratificanti, nei quali l'esperienza accumulata probabilmente svolge una funzione positiva in termini di produttività.

D'altra parte, in presenza di attività più ripetitive o comunque usuranti, il più comprensibile desiderio di andare in pensione favorisce l'introduzione di nuovi occupati che facilitano anche ristrutturazioni innovative del processo produttivo.

Tenendo conto di questi aspetti, andrebbero evitati i disincentivi al pensionamento, che ostacolano l'uscita non solo dei meno interessati a rimanere, ma anche dei meno utili al sistema produttivo che spesso coincidono.

Tuttavia, andrebbero evitati anche gli incentivi a prolungare l'attività che, come insegna l'esperienza dell'inutile e iniquo «superbonus» introdotto dalla riforma Maroni, favoriscono la permanenza in attività di chi ha già deciso di farlo.

Per lo stesso ordine di motivi, oltre che per evitare segmentazioni inique tra i pensionandi, è giusta l'abolizione del cosiddetto «scalone» concepito per aumentare di tre anni l'età di pensionamento di anzianità, concentrandone l'attuazione al primo gennaio del 2008.

La sua abolizione, peraltro, non implica i costi inizialmente valutati poiché proprio il tanto parlare per anni di misure comunque coercitive ha di fatto già modificato i comportamenti spontanei: sia verso la «fuga» dal lavoro sia accettando di prolungare l'attività per la difficoltà di sostituire il minore reddito da pensione a quello della retribuzione.

La simulazione di una abolizione *tout-court* dello «scalone» che tiene conto della modifica dei comportamenti spontanei conferma che i costi sono significativamente inferiori a quelli inizialmente previsti cui, invece, ancora si fa riferimento nel dibattito.

I costi si riducono, ma non di molto, se si simula una sostituzione dello «scalone» con tre «scalini» che spostano l'età di pensionamento in modo più progressivo.

#### *4.4. I coefficienti di trasformazione e altri strumenti redistributivi*

L'adeguamento periodico dei coefficienti di trasformazione alla variazione dell'età di vita attesa è parte integrante dell'equilibrio attuariale perseguito dal sistema contributivo; tuttavia, non è affatto neutrale rispetto all'equilibrio economico e distributivo.

Se aumenta la vita attesa e i coefficienti di trasformazione vengono corrispondentemente adeguati, l'aggiustamento finanziario viene scaricato sulla riduzione delle prestazioni, lasciando immutato il rapporto tra la complessiva spesa pensionistica e il PIL; il mantenimento dell'equilibrio attuariale è ottenuto aumentando la forbice tra i redditi dei pensionati e quelli dei lavoratori.

Una scelta opposta sarebbe quella di lasciare costante il rapporto tra pensioni e retribuzioni; in questo caso il nuovo equilibrio conseguente all'allungamento della vita attesa implicherebbe l'aumento della spesa pensionistica in rapporto al PIL.

Si tratta, evidentemente, di due soluzioni economiche e distributive diverse; con la prima gli effetti dell'invecchiamento vengono accollati per intero ai pensionati; nel secondo caso si accetta che aumentando il numero degli anziani cresca anche la quota di reddito destinata al loro insieme.

Tra le due soluzioni sono naturalmente possibili anche scelte intermedie, ma quelle fatte a partire dagli anni Novanta sono andate nella direzione di stabilizzare l'impatto del trasferimento pensionistico sul reddito corrente e di aumentare corrispondentemente il divario tra pensioni e retribuzioni medie.

A ben vedere, il dibattito non dovrebbe tanto concentrarsi sull'adeguamento o meno dei coefficienti quanto su come distribuirne l'onere finanziario, mantenendo comunque la rilevanza contabile dei flussi redistributivi.

Se non si vorrà accentuare ulteriormente la forbice già innescata tra pensioni e retribuzioni, sarà opportuno fiscalizzare almeno parzialmente gli effetti dell'adeguamento dei coefficienti di trasformazione.

Occorre spalmare sull'intera collettività, tutto o in parte, l'onere dell'invecchiamento demografico.

Una fiscalizzazione anche completa implicherebbe un costo non molto oneroso per il bilancio pubblico che, comunque, comincerebbe ad avvertirsi solo fra un decennio, cioè con la progressiva applicazione del sistema contributivo. Nel 2030 l'onere salirebbe ad un ammontare pari allo 0,29% del PIL e nel 2035 arriverebbe allo 0,44%. Naturalmente, sono anche possibili soluzioni intermedie che sono state valutate nel Rapporto.

## 5. CONCLUSIONI

Dal confronto europeo del nostro sistema si può ricavare una considerazione d'ordine complessivo: rispetto al modello della *flexicurity*, che anche da noi viene sempre più spesso evocato, i percorsi concretamente seguiti in Italia ne costituiscono un'applicazione così parziale e asimmetrica da risultare contraddittori rispetto alla sua filosofia.

Nell'ultimo decennio, la normativa che regola il nostro mercato del lavoro ha accentuato molto gli elementi di flessibilità, specialmente quella di tipo esterno, cioè la facilità di assumere e licenziare.

L'indicatore dell'OCSE sul grado di protezione legislativa dell'occupazione mostra che nella classifica dei Paesi europei il nostro Paese è nella metà di quelli con una protezione più bassa.

Contemporaneamente, però, le statistiche europee mostrano che il nostro Paese è agli ultimi posti nella classifica della spesa per le politiche del lavoro, sia attive che passive, e la formazione continua degli adulti è scarsamente diffusa.

Nel loro insieme si tratta di elementi coerenti ad un sistema produttivo dove sono ancora forti i settori maturi i quali richiedono una manodopera non qualificata ma molto flessibile e a basso costo, finalizzata a competere più sui prezzi che sull'innovazione dei prodotti.

Per differenza è significativo che in Danimarca il turn-over occupazionale sia nettamente superiore alla media europea e ancor di più rispetto al nostro mercato del lavoro; ma i disoccupati danesi, oltre ad essere assistiti da sussidi molto elevati, sono nettamente meno numerosi proprio perché la permanenza nello stato di disoccupazione viene fortemente limitata da efficaci politiche del lavoro e da un sistema produttivo molto dinamico per qualità e quantità della domanda di lavoro.

Nel nostro Paese, la tendenza alla segmentazione del mercato del lavoro e alla creazione di un assetto duale caratterizzato da diversi livelli di sicurezza e redditi è sempre più accentuata.

Il numero di lavoratori temporanei è in rapida crescita: dal 1996 al 2004 i parasubordinati sono raddoppiati e i dipendenti a tempo determinato sono aumentati del 20%.

Invece, dal 2001 al 2006, le assunzioni a tempo indeterminato si sono ridotte dal 60% al 46%.

L'analisi della distribuzione dei redditi da lavoro mostra che, rispetto ai dipendenti a tempo indeterminato, quelli a termine hanno un reddito che, per mansioni analoghe, mediamente è circa tre quarti; il reddito dei collaboratori a contratto scende sotto i due terzi e con maggior frequenza

si colloca al di sotto della soglia di povertà.

La pensione di un subordinato sarà circa la metà di quella, pur essa inadeguata, di un lavoratore regolare avente funzioni simili.

All'opposto di quanto avviene dove si applica positivamente la *flexi-curity*, in Italia tendono ad abbinarsi i lati negativi dei due ingredienti di quel modello: da un lato, c'è un sistema produttivo maturo e prevalentemente attratto da una flessibilità rivolta essenzialmente a ridurre il costo del lavoro; d'altro lato, c'è un sistema di welfare con ammortizzatori sociali, politiche del lavoro e previdenziali che non forniscono la sicurezza necessaria e complementare per una flessibilità più dinamica.

Una politica industriale e sociale lungimirante, anziché mirare a ridurre gli oneri salariali e le istituzioni del welfare, dovrebbe finalizzare la sua azione a sospingere il sistema produttivo sulla frontiera innovativa della divisione internazionale del lavoro.

## RIFERIMENTI BLIOGRAFICI

- Pizzuti F.R. (a cura di) (2005), *Rapporto sullo stato sociale. 2005*, Torino, Utet Università.
- Pizzuti F.R. (a cura di) (2006), *Rapporto sullo Stato Sociale 2006 – Welfare state e crescita economica*, Torino, Utet Università.
- Pizzuti F.R. (2007), *Rapporto sullo Stato Sociale. 2007 – Tra pubblico e privato, tra universalismo e selettività*, Torino, Utet Università.
- Pizzuti F.R. (2008), *Rapporto sullo Stato Sociale 2008 – Il tendenziale slittamento dei rischi sociali dalla collettività all'individuo*, Torino, Utet Università.

Luca Antonini \*

# SOVRANITÀ FISCALE AL CONTRIBUENTE: VERSO NUOVE PROSPETTIVE

## 1. «LA SOVRANITÀ APPARTIENE AL POPOLO»

L'articolo 1 della Costituzione italiana afferma «La sovranità appartiene al popolo». Tuttavia, le tradizionali coordinate istituzionali sulle quali, al momento del dibattito costituente, si poteva ritenere efficacemente fondata questa affermazione si sono sbiadite sotto la spinta delle epocali trasformazioni che hanno segnato il passaggio al nuovo millennio. La novità di un processo elettorale libero e universale, all'interno di un contesto di libertà civili e sociali garantito dalla Costituzione, ha infatti ormai perso lo smalto che poteva avere negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale. Soprattutto nell'ultimo decennio, anche in forza dei processi di globalizzazione, quella conquista, se da un lato rimane una condizione irrinunciabile per la democrazia, dall'altro, si dimostra sempre più come condizione non esauriente per l'efficace esercizio della sovranità popolare.

Già qualche tempo fa, peraltro, maestri come Crisafulli, Esposito, Paladin evidenziavano l'opportunità di incominciare a sviluppare una nozione ampia di «sovranità popolare», non esauribile nella sola manifestazione della scelta elettorale (Carlassare, 2004). Esposito, infatti, segnalava la necessità del continuo esercizio di quelle libertà (riunione, associazione ecc.) che evitano di ridurre gli istituti rappresentativi «ad una mera fin-

---

\* Vice Presidente della Fondazione per la Sussidiarietà.

zione e permettono una qualche partecipazione indiretta e mediata del popolo all'esercizio del potere dei propri rappresentanti» (Esposito, 1954). Crisafulli ribadiva che la sovranità «non è attribuita al popolo come unità indivisibile ... ma a tutti i cittadini, membri del popolo, ciascuno dei quali ha un diritto personale di parteciparvi con la propria volontà e perseguendo il proprio orientamento politico» (Crisafulli, 1955). Paladin denunciava, infine, un rischio di «dissoluzione della democrazia» indotto «dallo stacco tra classe politica e società civile» (Paladin, 1988).

I rischi di crisi della democrazia preconizzati dagli illustri Maestri si sono, in effetti, attualizzati da diversi punti di vista (una crescente autoreferenzialità delle oligarchie politiche, l'erosione della sovranità dei Parlamenti nazionali ecc.).

Addirittura, uno dei più autorevoli teorici della democrazia, Robert Dahl, ha evidenziato il cambiamento avvenuto precisando che oggi ci troveremmo di fronte alla terza trasformazione della storia della democrazia (Dahl, 1994 e Pinelli, 2006).

Il primo passaggio fu quello della evoluzione, nel V secolo A.C., delle Città Stato non democratiche in Democrazie e Repubbliche. Il secondo passaggio è stato quello della trasformazione della democrazia assembleare delle Città Stato nella democrazia rappresentativa dello Stato nazionale. Quella che era nata come democrazia diretta, usufruibile nel piccolo spazio della *Polis*, si trasformò cioè nella democrazia indiretta dei «grandi spazi», ormai troppo vasti per consentire un esercizio efficace della consultazione popolare diretta su tutte le questioni inerenti alla vita politica.

Il terzo passaggio sarebbe quello attuale, dove, a fronte della crisi degli Stati Nazione, si assiste al sorgere di organismi soprannazionali e transnazionali (Unione Europea, *World Trade Organization*, Fondo Monetario internazionale ecc.), che assumono un peso sempre maggiore erodendo le sovranità nazionali, ormai inadeguate – se lasciate a se stesse – a gestire le dimensioni dei problemi aperti dalla globalizzazione. Gli Stati nazionali devono cioè cedere quote di sovranità a favore di organizzazioni soprannazionali e internazionali per non perderla completamente (Cipollina, 2003). Esemplificativo è quanto accadde nel 1992 per effetto delle speculazioni di Soros sulla Lira, quando l'Italia venne espulsa dal serpente monetario europeo con conseguenze disastrose sull'economia, che si risollevò solo a prezzo di una durissima terapia di risanamento, inclusa di misure draconiane come l'imposta straordinaria del 6 per mille su tutti i depositi bancari degli italiani.

Tuttavia, i nuovi «sovrani globali» (*rectius*: «quasi sovrani globali») non hanno una legittimazione democratica analoga a quella dei Parlamenti na-



zionali (nessun cittadino elegge i membri del WTO o del Fondo monetario) o, in ogni caso, scontano deficit di democraticità (ad esempio a livello europeo i veri poteri decisionali spettano alla Commissione – organo tecnico – o al Consiglio e solo in minima parte nel Parlamento, l'unico organo eletto direttamente dai cittadini europei). Eppure le decisioni di questi nuovi poteri pubblici globali, pur privi di una *constituency* democratica, producono effetti rilevantissimi sulla vita dei cittadini degli Stati nazionali: si pensi alla ingerenza che può esercitare il Fondo monetario internazionale su una economia nazionale investita da una crisi valutaria oppure a come l'ammissione nel 2001 della Cina nel WTO abbia determinato uno *tsunami* economico sui mercati dei Paesi europei (Tremonti, 2005).

Il terzo passaggio della storia della democrazia risulta quindi problematico (Morlino, 2003). Mentre nella trasformazione delle Città Stato in Stati Nazione la democrazia, nella metamorfosi da diretta ad indiretta, riuscì a conservare la sua essenza grazie all'introduzione del principio rappresentativo (l'elezione di rappresentanti), all'apertura dello spazio globale conseguì un destino meno felice. Secondo Dahl il paradigma della democrazia nello spazio globale diventa quello del platonico «governo dei custodi», segnando una deriva autoritaria che il passaggio dai piccoli ai grandi spazi era invece riuscito ad esorcizzare attraverso il principio rappresentativo.

Il dilemma tra efficienza (lo Stato nazionale è costretto a cedere sovranità per non perderla completamente) e partecipazione democratica, si è quindi risolto a scapito di quest'ultima, dal momento che la crescita di influenza delle organizzazioni soprannazionali e internazionali mette progressivamente a repentaglio il circuito della rappresentanza politica, a detrimento della sovranità popolare tradizionalmente intesa.

## 2. NUOVE SOLUZIONI COSTITUZIONALI

Si impone quindi la ricerca di nuove soluzioni costituzionali. Più precisamente, di fronte della crisi delle forme tradizionali della rappresentanza politica, sembra opportuno sviluppare processi di compensazione attraverso un recupero della dimensione politica della società civile (Bobbio, 1984, p. 50) e una valorizzazione delle istanze politiche più vicine ai cittadini-elettori.

Da questo punto di vista, la Costituzione italiana, con la novella del 2001, è la prima nel mondo a contemplare espressamente il principio di sussidiarietà nella sua valenza orizzontale (art.118, u.co.).

Si tratta di una innovazione costituzionale di grande rilevanza, che probabilmente va al di là della stessa consapevolezza che ne ha guidato l'introduzione.

Lo ha lucidamente precisato Gustavo Zagrebelsky: «Non si tratta di un piccolo comma aggiunto all'art.118. Si tratta forse proprio di una ri-considerazione complessiva del nostro stare insieme, di essere società. È quasi una modifica della forma di Stato se si spinge a fondo questa considerazione».

Peraltro, la sussidiarietà orizzontale è stata, fin da subito, un principio azionabile di fronte alla Corte costituzionale, che ne ha fatto applicazione nelle sentenze n. 300 e 301 del 2003 ascrivendo le fondazioni bancarie tra «i soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali».

Zagrebelsky giustamente sottolinea come l'espressione «libertà sociali» identifichi «una sfera di attività, di funzioni, di interessi che non appartengono né a quella sfera pubblica che fa capo allo stato e agli enti pubblici e nemmeno alla sfera privata del mercato e dell'iniziativa economica, dei diritti soggettivi di matrice individualistica». Da questo punto di vista, si sarebbe di fronte «alla creazione di una nuova dimensione sociale» (Zagrebelsky, 2005).

In effetti, il principio di sussidiarietà, la cui portata «dirompente» è stata paragonata da Antonio D'Atena a quella del principio della divisione dei poteri (D'Atena, 1997, p. 609), sembra rispondere al dilemma postmoderno di come «democratizzare la democrazia» (Giddens, 1999, pp. 76 e ss.) in un mondo profondamente mutato.

### 3. LA SOVRANITÀ POPOLARE COME LIBERTÀ DI SCELTA

Peraltro, già lo Stato costituzionale nato dal dopoguerra aveva superato l'identificazione della democrazia con il mero principio rappresentativo, perché il principio di democraticità si è strutturato integrando il principio rappresentativo con valori costituzionali, indisponibili alla stessa maggioranza pur democraticamente eletta. Con le Costituzioni del secondo dopoguerra è quindi avvenuto il superamento della nozione meramente numerico/relativista del principio di democraticità: attraverso la previsione di libertà, valori e diritti sono stati stabiliti limiti valoriali al mero principio di maggioranza.

Queste costituzioni, inoltre, hanno chiarito che, oltre alle libertà civili e politiche, occorre perseguire anche l'obiettivo della eguaglianza sostan-

ziale per a rimuovere quegli ostacoli che, di fatto, impedirebbero la piena partecipazione politica: è evidente che un'elezione svolta in un contesto dove la maggioranza della popolazione fosse analfabeta o costituita da barboni, non potrebbe più sostanzialmente definirsi democratica.

La garanzia dei diritti sociali, che ha consentito l'evoluzione verso questo nuovo livello della democrazia, è avvenuta attraverso l'edificazione dei sistemi di *Welfare*, che hanno permesso la diffusione di alti livelli di protezione sociale. La grande sfida del Novecento è stata quindi superamento dell'eguaglianza solo formale dello Stato liberale e l'incremento della libertà «mediante lo Stato».

Per conseguire questo obiettivo il Novecento ha sposato la soluzione hobbesiana dell'ordine sociale: «al di là delle forme e delle versioni che esso è andato via via assumendo, l'impostazione comune a tutte queste è sempre stata che il welfare deve provenire dall'alto, da un ente che sta al di sopra dei consociati ... Se si accoglie l'assunto antropologico per cui l'uomo è un lupo, è chiaro vi sarà bisogno di un Leviatano cui affidare le sorti del benessere dei cittadini» (Zamagni, 2007).

Il *Welfare* del mondo fordista si è quindi sviluppato sulla contrapposizione «moderna (hobbesiana) fra pubblico (Stato) e privato (il mercato dell'*homo homini lupus*)» (Donati, 2007), dove pubblico veniva poi spesso assiomaticamente associato a «morale» e privato ad «immorale», proprio per escluderne la valenza a fini sociali: poiché della socialità della persona umana non ci si può fidare, occorre limitare il pluralismo sociale e la rilevanza delle formazioni sociali intermedie.

Si tratta di una impostazione che continua a condizionare il dibattito: mentre si è disposti a teorizzare ad oltranza la libertà di scelta nell'ambito privatistico delle preferenze individuali (libertà sessuale, libertà di morire, libertà di abortire ecc.), riguardo alla dimensione più strettamente pubblica (libertà di scelta tra servizio pubblico e servizio privato) delle preferenze sociali permangono forti resistenze.

Tuttavia è proprio a questo livello che si apre oggi la sfida per rianimare la democrazia: la sfida del passaggio dalla «libertà mediante lo Stato» (paradigma dei primi diritti sociali) a quella della «libertà mediante la società» (paradigma dei nuovi diritti sociali) (Galdi, 2002).

Siamo in una fase di transizione, che origina dalla crisi dei presupposti. La società «diventa post-hobbesiana per due grandi ordini di ragioni. Con i processi di globalizzazione, non è più possibile ricorrere ad un'autorità del tipo Leviatano per mettere ordine nella società; il grado di complessità è troppo elevato ... la riduzione della complessità deve aprire nuove possibilità (altri mondi), non chiuderle. Emerge una società civile

che non è certamente quella del Seicento: gli individui sono più consapevoli del carattere inalienabile dei loro diritti fondamentali, sono mediamente più informati (e tutto questo grazie alla crescita della cittadinanza moderna), e soprattutto attivano reti organizzate per risolvere autonomamente i loro problemi, reti che non necessitano di un *government* (potere vincolante) ma di una *governance* (coordinamento aperto); inoltre, l'espansione del terzo settore e del privato sociale modifica radicalmente la relazione fra Stato e mercato» (Donati, 2006, p. 42).

Si affaccia quindi all'orizzonte una soluzione alternativa all'antropologia negativa di tipo hobbesiano, dove l'uomo è un lupo e la gabbia statale consente la convivenza civile. La crisi della sovranità statale obbliga al realismo e impone il recupero di una visione positiva dell'uomo, dei suoi desideri originali (Giussani, 2000), dei suoi diritti.

Partire dalla considerazione che l'uomo «sia un essere ferito e debole, ma intrinsecamente capace di comportamenti altruistici, solidali o almeno non auto-interessati, ovvero di scambi umani» (Donati, 2006, p. 43), permette di identificare e recuperare, dopo un'epoca di affossamento ideologico, l'eredità di un'antica tradizione che ha caratterizzato lo sviluppo della società europea e di riscoprirli nella prospettiva della post modernità.

Cambiano i presupposti e con questi il metodo: mentre un'antropologia negativa porta a sviluppare dinamiche repressive, una positiva privilegia quelle premiali; favorisce il passaggio dalle logiche assistenzialistiche a quelle di sviluppo delle «capacitazioni» (Sen, 2000); tende a considerare il cittadino, prima che un controllato della P.A., come una risorsa della collettività; considera l'interesse generale (cioè il bene comune) non più come monopolio esclusivo del potere pubblico, ma come un'auspicata prospettiva dell'agire privato; favorisce la libertà di scelta (De Carli, 2006).

Da questo punto di vista le implicazioni costituzionali sono rilevanti: ad esempio l'art.118 Cost. impone ai pubblici poteri di valorizzare le iniziative dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di «interesse generale»; nel nuovo art. 119 Cost., inoltre, il federalismo fiscale viene impostato in chiave responsabilizzante (la perequazione ordinaria avviene rispetto alle capacità fiscali e non riguardo ai bisogni) e non più meramente assistenzialistica, fino a permettere di configurare una nozione di «risorse autonome» (Antonini e Vitaletti, 2007) nel senso appena accennato di attiva cittadinanza.

La libertà di scelta del cittadino inizia quindi ad essere valorizzata come un corollario necessario della sovranità popolare.

#### 4. ESSERE OGGI PADRONI DELL'IMPOSTA

In Fouret-Ozof, *Dizionario critico della rivoluzione francese*, sotto la voce *Imposta*, si legge che il deputato Lavie all'Assemblea nazionale del 1791 dichiarò: «Abbiamo fatto la rivoluzione soltanto per essere i padroni dell'imposta» (Fouret-Ozof, 1988, p. 656). Ma cosa significa oggi essere padroni dell'imposta?

Lo smalto della valenza democratica dell'antico principio «*no taxation without representation*» sembra oggi sbiadire sotto l'impatto del *deficit* democratico d'istituzioni soprannazionali e internazionali. Non si tratta solo della questione del crescente peso degli esecutivi nazionali nelle decisioni fiscali (in Italia la fonte del diritto tributario è ormai da trent'anni il decreto legislativo e non più la legge ordinaria del Parlamento). Gli stessi esecutivi nazionali sono ormai condizionati nelle loro scelte fiscali da organismi internazionali – cui si è in precedenza accennato – come il FMI, il WTO, la Banca mondiale, privi di una *constituency* democratica (i cittadini non votano per eleggere chi siede in questi organi), o soprannazionali, come l'Unione Europea, che perlomeno scontano un *deficit* democratico.

Un tempo, il cittadino diventava padrone dell'imposta attraverso il diritto di scegliere i parlamentari nazionali, che erano i sovrani dell'imposizione. Oggi questo non è più sufficiente. La difficoltà, o più realisticamente l'impossibilità di esportare nelle nuove sedi internazionali o soprannazionali il principio di rappresentatività tipico del livello nazionale, determina pertanto una conseguente perdita di rilevanza dell'antica formula *no taxation without representation*, ormai nemmeno più idonea a individuare, in modo esauriente, la sede reale delle decisioni fiscali. La prospettiva di un *forum* decisionale sovranazionale o addirittura mondiale, che possa far rivivere la valenza democratica della rappresentanza riguardo alle decisioni fiscali, appare infatti destinata a scadere nella mera utopia.

Se una volta per diventare padroni dell'imposta bastava il principio «*no taxation without representation*», oggi questo non è più sufficiente.

Peraltro, la globalizzazione ha messo in crisi anche da un altro punto di vista il paradigma accettato di democrazia fiscale, per cui vi è coincidenza nella medesima persona delle figure dell'elettore, del beneficiario della spesa pubblica e del contribuente. Oggi in un contesto globalizzato il cittadino continua a votare nel Paese di appartenenza e a beneficiare in esso della spesa pubblica, «ma può anche, in numerosi casi – come investitore finanziario o come imprenditore o come lavoratore – scegliere il Paese dove pagare almeno una parte dei tributi» (Muraro, 2003, p. 51). La ricchezza diventa quindi in grado di sottrarsi al vincolo territoriale: non

è più lo Stato che sceglie come tassare la ricchezza, è la ricchezza che sceglie dove essere tassata (Tremonti, 1993). Emblematico è stato il caso dell'Irlanda che, grazie ad una politica fiscale particolarmente favorevole agli investimenti esteri, ha vantato, nel decennio 1991-2001, un tasso di sviluppo economico pari al triplo della media europea. La grande ricchezza può quindi diventare «apolide» e sfuggire alla pretesa fiscale dello Stato, migrando nei territori dove la pressione fiscale è meno elevata.

Questa capacità di mobilità della ricchezza rappresenta un dato di contesto dal quale non si può prescindere nella valutazione del tasso di equità dei modelli tradizionali di *Welfare State*, la cui architettura era fondata su un progetto di giustizia sociale tutto costruito sulla progressività dell'imposta e sulla sua capacità di redistribuire ricchezza all'interno di un sistema dal quale non si poteva mettere neppure in conto la possibilità di uscire in modo del tutto legale. Nel nuovo contesto, diventa molto più probabile che la pressione fiscale nazionale, restringendosi il bacino dei soggetti incisi dalle imposte, finisca per incidere relativamente di più sui redditi medio bassi, che non possono avere mobilità internazionale, e i cd. «beni al sole». Rimane allo Stato l'imponibile offerto dai fattori poco mobili: il lavoro, i consumi, le rendite immobiliari; «anzi la parte di tale imponibile rappresentata dai valori individuali più bassi ... per la mobilità della frangia dei valori unitari più elevati» (Muraro, 2003, p. 52).

Il modello tradizionale di *Welfare State* era nato per garantire le classi esposte alla povertà e al bisogno. Ma oggi rischia di schiacciare, con il suo peso fiscale, proprio quelle classi più deboli che avrebbe dovuto tutelare (Martino, 2002). Il sistema rischia addirittura di creare i problemi che avrebbe dovuto risolvere.

## 5. RIALLOCARE PARTI DELLA SOVRANITÀ FISCALE

In questa situazione, nella quale si annidano vere e proprie trappole della povertà, il *trade off* del patto costituzionale, nella sua versione hobbesiana, si è spezzato. Il passaggio al modello di *Welfare* sussidiario consente allora di riformularlo recuperando un maggiore tasso di libertà e di efficacia nel soddisfacimento dei diritti sociali. In questo senso, come ha precisato Zagrebelsky, la norma sulla sussidiarietà introdotta nell'art.118 Cost. può rappresentare addirittura una modifica della forma di Stato, l'emergere cioè di un nuovo patto costituzionale fondato su una visione diversa del nostro essere società.

Da questo punto di vista, si affaccia all'orizzonte l'esigenza di una nuova progettualità politica e istituzionale: ad esempio, l'applicazione del principio di sussidiarietà consente di superare quella forma perversa di *governance* per cui il monopolio pubblico della decisione di spesa per i servizi sociali ha spesso favorito gli interessi dei fornitori – burocrati, sindacalisti ecc. – anziché quelli dei destinatari. È innegabile, infatti, che una rendita di posizione ha protetto i fornitori dei servizi dalla concorrenza, che hanno spesso utilizzato l'apparato a loro vantaggio, mentre gli utenti non hanno avuto alcuna voce in capitolo. Nel tradizionale modello «burocratico impositivo» il cittadino, infatti, si è visto restituire in termini di servizio quello che aveva pagato con l'imposizione fiscale, diminuito però del costo burocratico della gestione di questo *transfer*. Il servizio pubblico è stato erogato in una situazione di sostanziale monopolio; ha quindi facilmente risentito anche di uno scadimento qualitativo, ma l'opzione per un servizio «privato», diverso da quello offerto dall'ente pubblico (eventualmente ritenuto inefficiente), ha dovuto essere pagata (da chi ne aveva la facoltà) con risorse ulteriori rispetto a quelle già prelevate dall'imposizione fiscale.

Quest'assetto poteva ancora risultare tollerabile quando il sistema riusciva *comunque* a garantire protezione sociale. Oggi, di fronte alle nuove, forti esigenze di ridimensionamento della spesa pubblica e ai paradossi prima evidenziati, si apre la necessità di un ripensamento del catalogo stesso dei diritti sociali.

Il traguardo di una maggiore equità può però discendere dall'enucleazione, per la via di interpretazione costituzionale, di un catalogo di nuovi diritti sociali costruiti sulla base del principio di sussidiarietà (ex art.118 Cost.) e strutturati in modo da recuperare equità e libertà al sistema. Tra questi si possono indicare, ad esempio: a) il diritto all'esenzione fiscale del *familienexistenzminimum*; b) il diritto alla completa esenzione fiscale delle spese che attengono ai bisogni primari dell'esistenza; c) il diritto alla diretta destinazione di una parte delle imposte a favore di soggetti Non Profit (ad es. il 5 per mille); d) il diritto alla libertà di scelta tra servizio pubblico e servizio privato; e) il diritto ad un «quasi mercato» dove agenti pubblici e privati non profit possano concorrere in condizione di parità allo svolgimento di «attività di interesse generale», sotto il controllo pubblico sulle prestazioni erogate (in questa direzione si muove peraltro anche la proposta di un sistema di «servizi di interesse generale» – *S.I.G.* – su cui sta lavorando l'Unione Europea); f) il diritto alla promozione delle capacità, anziché all'assistenzialismo (Antonini, 2007, p. 225).

Si tratta di un catalogo di diritti sociali che traduce la valenza democratica del principio di sussidiarietà, inquadrabile quindi come una delle

«forme» di esercizio della sovranità popolare cui fa riferimento l'art.1 della Costituzione italiana (Antonini, 2005).

Anche le implicazioni fiscali non sono marginali, soprattutto in un contesto come quello italiano dove la questione «costituzionale» della pressione fiscale è ormai al centro del dibattito.

## 6. ESEMPLIFICAZIONI

Le applicazioni della sussidiarietà fiscale possono essere molteplici. Ad esempio, il diritto alla libertà di scelta riguardo alla destinazione di una quota delle proprie imposte ad agenti Non Profit che svolgono servizi sociali meritori potrebbe rivalutare una possibilità di selezione della spesa sociale efficiente strutturata su un diretto esercizio della sovranità popolare da parte del contribuente, riducendo la mediazione del principio rappresentativo tradizionale.

Lo stesso federalismo fiscale, attuazione della sussidiarietà fiscale verticale, realizza una più diretta ed efficace possibilità di controllo sullo *spending power* dei governanti, corrispondendo alla perdita di terreno della sovranità statale sotto la spinta *glocale*.

Quello che in questa sede appare più urgente evidenziare è che attraverso la sussidiarietà fiscale il tradizionale catalogo dei diritti sociali, intesi come diritti «a prestazioni» da parte dello Stato, si modernizza attraverso la previsione di nuovi diritti sociali intesi come diritti alla libertà di scelta del contribuente nello stabilire direttamente la forma del proprio concorso alla spesa pubblica.

Peraltro, è opportuno precisare che le applicazioni della sussidiarietà fiscale non potranno mai sostituire lo Stato fiscale o la democrazia rappresentativa nella funzione impositiva; così come in nome della sussidiarietà *tout court* non si potrà mai postulare la scomparsa dello Stato. Esistono, infatti, funzioni statali che non possono essere devolute né alla società civile, né alle realtà sub statali, perlomeno garantendo la stessa efficacia. Tuttavia, il loro ruolo può essere ricalibrato, e reso anche più moderno ed efficiente, grazie ad un'opportuna applicazione del principio di sussidiarietà.

Attraverso la sussidiarietà fiscale non si contraddice quindi né il principio della capacità contributiva, né tanto meno quello della progressività del sistema tributario: intesa come correttivo del sistema tradizionale «burocratico impositivo» essa apre, invece, una possibile strada per attualizzare, in forme nuove, la virtù democratica del venerando principio *no*



*taxation without representation*, recuperandone, almeno in parte, i presupposti e le prestazioni di democrazia sostanziale.

L'evoluzione suggerita dall'applicazione del principio di sussidiarietà sembra infatti poter garantire questo obiettivo: non solo agendo sul piano dei soggetti erogatori dei servizi, innestando elementi di concorrenza rivolti a contemperare solidarietà ed efficienza, ma anche su quello fiscale, restituendo «sovranità» al contribuente.

Da questo punto di vista la vicenda del nuovo 5 per mille, che pur al suo primo anno di applicazione, ha ottenuto uno straordinario successo, è emblematica. Come diceva Einaudi i cittadini vogliono sapere perché pagano le imposte.

Il nuovo meccanismo ha ottenuto una adesione da parte dei contribuenti italiani superiore ad ogni aspettativa: in 15.854.201 hanno effettuato la relativa destinazione su un totale di 26.391.963 dichiarazioni. Con una adesione superiore al 60% dei contribuenti sono state quindi nettamente superate le previsioni fatte in sede di finanziaria per il 2006 ipotizzando un'adesione pari a quella dell'8 per mille (dichiarazioni espresse intorno al 40%).

Il Terzo settore ha ottenuto 9.418.595 preferenze, di cui meno del 10% rivolte genericamente senza indicare il beneficiario. In proposito è utile ricordare che per la specifica destinazione non bastava una firma, occorreva indicare il codice fiscale dell'ente che si voleva premiare, essersi minimamente informati sulla sua attività ecc.; insomma era implicato un onere che è stato accettato dai buon conto dai contribuenti italiani, che hanno dimostrato di gradire molto questa responsabilizzazione sull'uso delle risorse pubbliche.

Il meccanismo del 5 per mille – per quest'anno reintrodotta nella finanziaria 2007 – ha quindi realizzato una forma di democrazia fiscale fondata sulla libertà di scelta dei contribuenti. Ha permesso al contribuente di tornare «padrone» delle imposte, consentendogli di decidere la destinazione del suo «piccolo» 5 per mille e di superare dal basso la logica delle destinazioni a pioggia, dove si alimentano le clientele politiche con le relative rendite e inefficienze.

Peraltro, il 5 per mille ha favorito anche lo sviluppo della *accountability* perché ha indotto nell'ente che ne ha beneficiato l'interesse a dimostrare come sono state spese le risorse ricevute, in modo da potersi ricandidare successivamente alla destinazione.

Anche la Corte costituzionale si è recentemente espressa a favore del meccanismo del 5 per mille. Nella sent. 202/2007 ha affermato: «Tali norme sono dirette ad evitare che la scelta del singolo cittadino di effettuare

un esborso con finalità riconosciute come 'etiche' o 'sociali' possa incontrare ostacoli o disincentivi. Questo obiettivo viene perseguito, appunto, mediante una 'detassazione' corrispondente all'entità dell'esborso 'etico' o 'sociale', così da rendere economicamente indifferente per il cittadino e, quindi, non onerosa, la scelta se effettuare o no detto esborso ... Tale riduzione del tributo erariale è coerente con l'intento del legislatore di perseguire una politica fiscale diretta a valorizzare, in correlazione con un restringimento del ruolo dello Stato, la partecipazione volontaria dei cittadini alla copertura dei costi della solidarietà sociale e della ricerca».

Non sembra esagerato concludere, vista anche l'attualità della questione fiscale in Italia, ritenere che l'incremento quantitativo e qualitativo di queste forme di partecipazione volontaria alla spesa pubblica possa rappresentare una delle frontiere sulle quali ricostruire il patto costituzionale in modo da ridare spessore sostanziale al principio fondamentale della sovranità popolare di cui parla l'art.1 della Costituzione italiana.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Antonini L. (2005), *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, Guerini e Associati.
- Antonini L. (2007), *La sussidiarietà e la cifra democratica del patto costituzionale*, in Vittadini G. (a cura di) (2007), *Che cosa è la sussidiarietà*, Milano, Guerini e Associati, p. 225.
- Antonini L., Vitaletti G. (2007), *L'urgenza del federalismo fiscale e la proposta dell'Alta Commissione*, in *Fed. Fiscale*, n. 1.
- Bobbio N. (1984), *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, p. 50.
- Carlassare L. (2004), *La sovranità del popolo nel pluralismo della democrazia liberale*, in Crisafulli V., Esposito, Paladin L., *Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, Padova.
- Cipollina S. (2003), *I confini giuridici del tempo presente. Il caso del diritto fiscale*, Giuffrè, Milano, pp. 32 e ss.
- Crisafulli V. (1955), *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Studi in memoria di V.E. Orlando*, Padova, p. 439.
- D'Atena A. (1997), *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 1997, p. 609.
- Dahl R.A. (1994), *Efficienza dell'ordinamento «versus» effettività della cittadinanza: un dilemma della democrazia*, in Luciani M. (a cura di) *La democrazia alla fine del secolo*, Bari, Laterza, p. 9.
- De Carli P. (2006), *L'emersione giuridica della società civile*, Milano, Giuffrè.
- Donati P. (2007), *Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione bobbesiana del benessere*, in Vittadini G. (a cura di) *Che cosa è la sussidiarietà*, Milano, Guerini e Associati, p. 44.
- Esposito C. (1954), *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, pp. 226-227.
- Fouret-Ozof (1988), *Dizionario critico della rivoluzione francese*, Milano, Bompiani, p. 656.
- Galdi M. (2002), *Il ruolo del Terzo settore nella realizzazione dei diritti sociali in Europa*, in Prisco S. (a cura di) *Unione europea e limiti sociali al mercato*, Torino, Giappichelli, p. 94.
- Giddens A. (1998), *The Third way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, (tr. it., *La terza via, Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, Milano, Il Saggiatore, 1999, p. 76 e ss.).
- Giussani L. (2000), *L'io, il potere, le opere*, Milano, Rizzoli, p. 94 e ss.

- Martino A. (2002), *Sussidiarietà o statalismo*, in «Ideazione», n. 2, p. 2 e ss.
- Morlino L. (2003), *Democratizzazioni e democrazie*, Bologna, Il Mulino.
- Muraro G. (2003), *Federalismo fiscale e sanità nella crisi dello Stato sociale*, in Franco D., Zanardi A. (a cura di) *I sistemi di Welfare tra decentramento regionale e integrazione europea*, Milano, FrancoAngeli, pp. 51-52.
- Paladin L. (1988), *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, pp. 268 e ss.
- Pinelli C. (2007), *Spunti di riflessione per un approfondimento del rapporto tra multilevel constitutionalism e principi fondativi degli ordinamenti nazionali*, in Bilancia P. (a cura di) *Federalismi e integrazioni sopranazionali*, Milano, Giuffrè.
- Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà*, Milano, Mondadori, p. 79.
- Tremonti G. (1993), *Il futuro del fisco*, in Galgano F., Cassese S., Tremonti G., Treu T., *Nazioni senza ricchezza e ricchezze senza nazione*, Bologna, Il Mulino, p. 57 e ss.
- Tremonti G. (2005), *Rischi fatali: l'Europa vecchia, la Cina, il mercatismo suicida: come reagire*, Milano, Mondadori, p. 11 e ss.
- Zagrebelsky G. (2005), *Le fondazioni di origine bancaria*, Roma, Atti dei convegni Lincei, p. 136.
- Zamagni S. (2007), *Un'idea di Europa: il modello sociale europeo*, in Magnani C. (a cura di) *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, Giappichelli.

Ivo Colozzi

## LA SUSSIDIARIETÀ FISCALE: UNA RISPOSTA ALLA CRISI DEL WELFARE STATE?

### 1. DIBATTITO SULLE TASSE E WELFARE

Per tutta l'estate l'argomento che ha animato il dibattito politico, interessando anche la gente, è stato quello della fiscalità. Da parte dell'attuale governo e della coalizione politica che lo esprime e sostiene si rivendica la necessità di aumentare la spesa sociale per aiutare i gruppi più deboli. Le risorse necessarie per finanziare questo aumento devono venire, si dice, non da un aumento del prelievo fiscale ma dalla lotta all'evasione fiscale, che è altissima, e a tutte le forme di elusione che consentono alle categorie del lavoro autonomo di dichiarare molto meno di quanto effettivamente guadagnano. Da parte dei partiti di opposizione e di molti esponenti del mondo imprenditoriale si ribatte che le risorse aggiuntive non servono al governo per promuovere i ceti deboli, ma per tutelare i privilegi delle categorie protette dai sindacati confederali, cioè i lavoratori dipendenti dei settori tradizionali dell'industria e quelli del pubblico impiego, perché senza l'appoggio di questi il governo è destinato a cadere immediatamente. Quanto al reperimento dei fondi necessari, non essendo capace di combattere realmente l'evasione fiscale, il governo in realtà ha aumentato le tasse a chi già le pagava e sta favorendo una cultura dello scontro sociale fra categorie del lavoro dipendente e categorie del lavoro autonomo, considerate le principali responsabili della insufficienza delle risorse fiscali, a causa dei loro comportamenti opportunistici.

L'impressione che si ricava seguendo questo dibattito è che non siano in gioco i principi o i valori su cui si fonda il sistema di welfare. In

altre parole, nessuno mette in discussione i diritti sociali di cittadinanza, cioè il diritto ad avere una pensione, una casa, un'istruzione, un'assistenza in caso di malattia o di infortunio ecc. Ci si confronta e ci si scontra sui modi attraverso cui è possibile garantire oggi quei diritti dal punto di vista finanziario in un contesto che è profondamente cambiato sotto il profilo istituzionale (regole di Maastricht, che impediscono l'espansione a piacere della spesa pubblica), economico (globalizzazione dei mercati e flessibilizzazione del lavoro), socio-demografico (invecchiamento della popolazione, crescente instabilità delle famiglie, alti tassi di immigrazione, aumento della criminalità e del senso di insicurezza), senza sacrificare lo sviluppo dell'economia, cioè mantenendo un livello di pressione fiscale che non scoraggi investimenti e consumi.

La tesi che vorrei sostenere ed argomentare in questo contributo è che il rilancio del principio di sussidiarietà applicato al tema del finanziamento del welfare potrebbe fornire elementi utili per trovare una soluzione a questo problema con cui le politiche sociali oggi devono fare i conti.

## 2. IL RAPPORTO FRA PRELIEVO FISCALE E SPESA SOCIALE IN ITALIA

Vediamo anzitutto se il problema esiste realmente e in che termini attraverso alcuni dati che non hanno la pretesa di fornire una documentazione esaustiva, data l'ampiezza e la complessità anche tecnica del tema.

Il 12 giugno l'Istat ha pubblicato sul suo sito <sup>1</sup> il rapporto sui «Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche». Dal rapporto si evidenzia che nel 2006 la *pressione fiscale* complessiva rispetto al Pil è aumentata in maniera significativa, dal 40,6 al 42,3% (*Tab. 1*).

Con questo valore percentuale, l'incidenza del prelievo fiscale e parafiscale dell'Italia risulta inferiore a quella di: Svezia e Danimarca, che presentano il valore più elevato della pressione fiscale (rispettivamente 50,2 e 49,5%), ma che hanno i sistemi di welfare più evoluti; Belgio (46,6%), Francia (46,1%) e Austria (43,2%). È, però, superiore a quello di Paesi come l'Olanda (40,4%), la Germania (40,5%) e la Gran Bretagna (38,2%) in cui non si può certo parlare di welfare residuale. Va, inoltre, tenuto presente che l'Istat giustamente include nel Pil una stima della

---

<sup>1</sup> Cfr [www.istat.it](http://www.istat.it)

ricchezza dell'economia sommersa, i cui attori non versano tasse né contributi sociali. Se sottraessimo questo x per cento, che nel 2004 era stato stimato valere il 18% del Pil, ovviamente la pressione fiscale reale risulta notevolmente più elevata. Qualcuno dice la più alta d'Europa.

*Tab. 1 – La pressione fiscale in alcuni Stati dell'UE*

STATI	PRESSIONE FISCALE (% SUL PIL)
Svezia	50,2
Danimarca	49,5
Belgio	46,6
Francia	46,1
Finlandia	43,3
Austria	43,2
<b>Italia</b>	<b>42,3</b>
Germania	40,5
Paesi bassi	40,4
Regno Unito	38,2
Spagna	37,5
Paesi euro	41,7
Ue 27	41,0

Le tasse pagate dai cittadini italiani hanno fatto entrare nelle casse delle amministrazioni pubbliche 415 miliardi di euro. Di questi il 78% è andato allo Stato centrale e il restante 22% a Regioni ed enti locali. Il sistema fiscale italiano, quindi, è decisamente centralista. Oltre ai 415 miliardi di tasse, i cittadini italiani hanno versato altri 192 miliardi di euro all'INPS e agli altri enti pensionistici, sotto forma di contributi.

Con questi soldi lo Stato, inteso come insieme delle amministrazioni pubbliche, non solo come Stato centrale, ha finanziato una spesa pubblica complessiva che è cresciuta del 7,9% rispetto all'anno precedente, e che incide sul PIL per il 50,5%, risultando più alta di 2,7 punti percentuali rispetto alla media dei tredici Paesi dell'area dell'euro, e di 3,4 punti percentuali rispetto alla media complessiva dei ventisette Paesi della Ue (*Tab. 2*).

A cosa serve questa spesa così elevata?

*Tab. 2 – La spesa delle amministrazioni pubbliche  
in rapporto al Pil (anno 2006)*

STATI	SPESA PUBBLICA (% DEL PIL)
Svezia	55,5
Francia	53,5
Ungheria	53,0
Danimarca	51,4
<b>Italia</b>	<b>50,1</b>
Austria	49,2
Paesi bassi	46,7
Germania	45,7
Regno Unito	44,1
Spagna	38,5
Paesi euro	46,8
Ue 27	47,4

Lo Stato centrale ha usato il 29% delle sue entrate per finanziare il proprio funzionamento, un ulteriore 20% per pagare gli interessi passivi del debito pubblico, che è il più alto di tutta l'Unione europea in percentuale al PIL, ed ha dovuto trasferire il 13% all'INPS ed agli altri enti previdenziali per consentire il pagamento delle pensioni correnti. Ne risulta che le risorse per tutti gli interventi sociali diversi dalle pensioni devono trovare spazio entro il restante 38% di spesa. Principalmente a tale composizione della spesa si deve il fatto, evidenziato nell'estate dalla CGIA di Mestre, che il nostro Paese presenta un rapporto particolarmente basso tra le imposte e tasse versate pro-capite (senza contare i contributi sociali) e la spesa sociale ricevuta. Dall'analisi dei dati si evidenzia come ogni italiano versi all'erario in media 6.665 euro di imposte l'anno ricevendo in cambio sotto forma di spesa sociale solo 7.047 euro. Se confrontiamo l'Italia con due Paesi «forti» dell'Unione europea, la Francia e la Germania, con un livello medio di pressione fiscale più alto il primo, più basso il secondo, possiamo notare (*Tab. 3*) una consistente differenza. I francesi pagano allo Stato qualcosa di più di noi, in media 6.778 euro di tasse pro capite, ma ricevono in cambio 9.467 euro sotto forma di spesa sociale. I tedeschi pagano solo 5.877 euro, cioè meno di noi, ma beneficiano di un trasferimento pro



capite pari a 8.655 euro, superiore di 1.608 euro a quello che lo Stato italiano trasferisce ai suoi cittadini. Entrambi i sistemi di welfare, insomma, sono più generosi con i propri cittadini di quello italiano.

*Tab. 3– Tasse e spesa sociale: valori in € (1 gennaio 2005)*  
(Elaborazione Ufficio studi CGIA Mestre su dati Eurostat)

	TASSE (*) PRO-CAPITE VERSATE	SPESA SOCIALE (**) PRO-CAPITE RICEVUTA
Germania	5.877	8.655
Francia	6.778	9.467
Italia	6.665	7.047

(\*) sono state considerate solo le entrate tributarie e quindi sono esclusi i contributi sociali effettivi e figurativi

(\*\*) al netto degli interessi sul debito. Includono le spese per le pensioni, la sanità, l'istruzione etc.

Da cosa dipende il diverso rendimento, cioè che una pressione fiscale alta si accompagni ad una spesa sociale che, al netto della spesa pensionistica, è fra le più basse d'Europa? Sicuramente un fattore chiave è rappresentato dal debito pubblico del nostro Paese, che è molto superiore a quello di Germania e Francia e, in generale, a quello dei Paesi dell'area euro. Ma probabilmente c'entra in qualche misura anche quell'eccesso di generosità nei confronti della propria auto-riproduzione che ha portato i due giornalisti del Corriere della Sera Stella e Rizzo a definire i politici col termine Casta (Stella G.A. e Rizzo S., 2005) e che sta facendo emergere nella gente quel sentimento di grave perdita di fiducia nei confronti dello Stato, delle sue istituzioni e dei suoi rappresentanti che i media hanno cominciato a definire «antipolitica». Cresce e si diffonde la sensazione che la classe politica sia contemporaneamente troppo impegnata a premiare se stessa e troppo lontana dal Paese reale e dai suoi bisogni, che continua a leggere attraverso gli occhiali di ideologie ormai fuori dal tempo o attraverso la mediazione di lobby elettoralmente forti che tutelano e promuovono interessi settoriali e specifici.

Il welfare italiano, quindi, è inadeguato perché lo Stato, inteso sia come ceto politico che come burocrazia, è quanto meno inefficiente.

### 3. GLI EFFETTI PERVERSI DEL PRINCIPIO DI REDISTRIBUZIONE

La particolare inadeguatezza del welfare italiano, comunque, si inserisce in un contesto più generale di cambiamento, quello che con termine sintetico ci siamo abituati a definire processo di globalizzazione, che ha messo in evidenza anche problemi di equità.

Il welfare è nato e si è legittimato per garantire anzitutto le classi più deboli. Nel contesto che si è venuto a creare, sotto questo profilo si sta verificando un vero e proprio effetto perverso: il peso fiscale del welfare state, infatti, rischia di penalizzare proprio i gruppi deboli che doveva aiutare e promuovere, mentre la ricchezza si trasferisce dove la tassazione è più bassa. Lo dimostra il fatto che la finanziaria per l'anno 2003, riducendo il carico tributario sui redditi più bassi, ha prodotto l'effetto di far uscire 300.000 famiglie dalla soglia della povertà. Ciò significa che è il carico fiscale a rendere «povere» un numero consistente di famiglie italiane, che per questo devono essere assistite. Nella concezione welfarista o statalista ancora dominante, lo Stato con un alto prelievo fiscale priva i cittadini appartenenti alle fasce basse di reddito dei mezzi per finanziare le spese inevitabili (mantenimento, salute, educazione, abitazione), poi riconosce loro detrazioni parziali o concede sussidi (ad es. assegni familiari) la cui portata è sempre più limitata per le ragioni che abbiamo visto prima. Basti pensare che dal 1975 al 2000 la spesa per gli assegni al nucleo familiare è cresciuta di quattro volte mentre il costo della vita è aumentato di dodici volte.

Quindi non esiste solo una sproporzione fra quello che si versa allo Stato e ciò che si riceve in termini di servizi, ma continuare a perpetuare un sistema di redistribuzione del reddito nato nella modernità in un contesto che ormai per molti aspetti si pone oltre la modernità, produce degli effetti perversi che tendono a creare anche negli appartenenti ai ceti medi e medio bassi, che per molto tempo hanno pienamente sostenuto il sistema di welfare, un'idea dello Stato che non si associa più tocquevillianamente a quella del padre che ti protegge «dalla culla alla bara» ma, per usare una pittoresca metafora letteraria, allo Sceriffo di Nottingham, antagonista di Robin Hood (Gruppi, 1991).

#### 4. LA SUSSIDIARIETÀ APPLICATA AL FISCO: COSA È, COME FUNZIONA

Una delle idee che sono state proposte per risolvere o ridurre gli effetti perversi o i «fallimenti» del sistema attuale è quella di applicare anche alla fiscalità il principio di sussidiarietà.

Non è questa la sede per analizzare in profondità il concetto di sussidiarietà. Mi limito a ricordare che il principio di sussidiarietà obbliga coloro che ne sono destinatari sia all'azione che all'autolimitazione. Obbliga, infatti, la Comunità europea, gli Stati nazionali, le Regioni, i Comuni, e gli altri enti territoriali o funzionali, ad aiutare le famiglie e le formazioni sociali, così da metterle in condizione di sostenere i singoli cittadini nello sviluppo di una vita degna dell'uomo (*funzione promozionale*). Nello stesso tempo proibisce a questi stessi destinatari di intervenire nell'ambito di vita e di azione delle famiglie e delle formazioni sociali se queste sono nella condizione di regolarsi autonomamente e di gestire in proprio i loro compiti (*funzione protettiva*). Se invece non ce la fanno e non riescono, ad esempio, a far fronte agli impegni educativi o assistenziali che la situazione richiede, il principio di sussidiarietà impone alle istituzioni di assumere su di sé questi compiti, ma secondo una modalità che tenda all'obiettivo di rafforzare le energie e le capacità dei soggetti in difficoltà, in modo da aumentarne l'autonomia, intesa non come autoreferenzialità, ma come capacità di scegliere il servizio con cui entrare in relazione per farsi aiutare (Donati, 1997).

Come sono stati applicati alla materia fiscale questi concetti fondanti?

Partiamo anzitutto dal concetto di non ingerenza o di autolimitazione dell'intervento dello Stato rispetto alle famiglie. Esso si pone a fondamento di una importante sentenza adottata dalla Corte costituzionale tedesca nel 1990, che ha introdotto il principio di *Familienexistenzminimum*<sup>2</sup>. Secondo questa sentenza il reddito necessario a mantenere dignitosamente il numero di figli che si desidera avere deve restare nella piena disponibilità dell'individuo e non può essere tassato perché non equiparabile alla soddisfazione di esigenze private di tipo voluttuario. «Lo Stato che riconosce la dignità dell'uomo come massimo valore giuridico [...] e tutela il matrimonio e la famiglia non può porre sullo stesso piano i figli e la soddisfazione di altre esigenze private». Allo Stato, quindi, è preclusa la possibilità di «attingere ai mezzi economici indispensabili al mantenimento dei figli

---

<sup>2</sup> Sentenza 82/60 del 29 maggio 1990. Cfr. Antonini (2006).

nello stesso modo con cui attinge ai mezzi utilizzati per la soddisfazione di esigenze voluttuarie.» Il reddito non disponibile per l'imposizione fiscale è stato quantificato in una cifra equivalente all'ammontare delle prestazioni assistenziali a copertura delle spese per i figli rese dal sistema di welfare locale. Nella stessa sentenza si trova la fondamentale affermazione secondo cui è incongruente «che lo Stato privi, tramite l'imposizione, i cittadini dei mezzi necessari al sostentamento, per ridistribuire successivamente tali mezzi sotto forma di assegni familiari». Con questa affermazione, infatti, non solo diventa esplicito il riferimento al principio di sussidiarietà, ma si afferma l'esistenza di una differenza qualitativa per la dignità della persona tra la possibilità di mantenere i propri figli con risorse acquisite autonomamente e risorse ottenute grazie all'assistenza pubblica.

In altre due importanti sentenze <sup>3</sup>, la stessa Corte ha chiarito che le spese che i genitori devono necessariamente sostenere per rispondere al «bisogno educativo», rientrano a pieno titolo nel minimo di esistenza familiare rilevante ai fini tributari.

Una scelta come quella appena illustrata potrebbe essere riproposta in Italia senza problemi di ordine costituzionale, visto che anche la nostra Costituzione afferma come valori centrali quello la dignità della persona e la tutela della famiglia. Rispetto ai problemi che abbiamo individuato, una impostazione di questo genere, oltre a evitare la trappola dell'assistenzialismo per migliaia di famiglie e a promuovere il senso di responsabilità e di autostima per i *breadwinners*, avrebbe il merito di cominciare ad incidere sulla spesa pubblica eliminando i compiti burocratici di «accertamento dei mezzi» richiesti dai trasferimenti pubblici per il sostegno al reddito.

Il secondo esempio si riferisce al concetto di autonomia come capacità di scelta, che il principio di sussidiarietà promuove. Il sistema dei servizi (sociali e sanitari) tipico del *welfare state* prevede l'erogazione degli stessi da parte di una sola organizzazione gestita direttamente dallo Stato attraverso proprio personale, mentre nel più recente modello di *welfare mix* <sup>4</sup> i servizi possono essere appaltati dallo Stato anche ad organizzazioni private o di privato-sociale che possono affiancarsi alle organizzazioni pubbliche o sostituirle. Nell'uno e nell'altro caso il sistema tende a favorire gli interessi dei fornitori più di quelli dei destinatari dal momento che nella maggioranza assoluta dei casi i primi operano in condizioni di

---

<sup>3</sup> Pronuncia n.1220/93 e 1852, 1985/97. Estratti sono riportati in «Foro italiano», 1999, IV, pp. 255 e ss.

<sup>4</sup> Sui modelli di welfare e i loro adattamenti si vedano Colozzi, 2002 e 2006; Donati, 1998.

monopolio o di quasi monopolio, mentre i secondi non hanno direttamente voce in capitolo. Introdurre la sussidiarietà fiscale a questo livello significa dare al cittadino la possibilità di concorrere alla spesa pubblica acquistando direttamente i servizi di cui ha bisogno in un quasi-mercato (Bartlett, 1995; Ranci, 2001) che lo Stato garantisce, tramite le procedure di accreditamento, al punto di vista dei requisiti minimi di qualità e correttezza. In termini operativi ciò significa introdurre la deducibilità diretta in sede di Irpef, o di altri tributi territoriali, di svariate forme di *bonus* o *vouchers* a favore delle famiglie (per gli anziani, la scuola, i disabili ecc.), come ha sostenuto l'Alta Commissione incaricata nel 2003 dal governo di fornire indicazioni per l'attuazione dell'art. 119, contenuto nel Titolo V modificato della Costituzione e relativo al federalismo fiscale (Vitali, 2005). Gli effetti attesi da una innovazione di questo genere sono molteplici. Innanzitutto, come sostiene la teoria economica, il passaggio dalla condizione di monopolio o quasi monopolio a quella di mercato o quasi mercato produrrebbe una maggiore efficienza dei servizi con conseguente riduzione della spesa e/o con un miglioramento della qualità degli stessi. Inoltre, consentendo al cittadino di tornare ad essere almeno in parte «padrone» dell'imposta, è probabile che si riduca l'atteggiamento oggi molto diffuso di ostilità nei confronti della fiscalità e di sospetto nei confronti della politica.

Un ulteriore modo in cui si può applicare il principio di sussidiarietà al tema della fiscalità riguarda la detassazione dei contributi versati dai cittadini ad iniziative di welfare realizzate da organizzazioni private e/o di privato sociale. In questo modo lo Stato riconoscerebbe che il concorso alla spesa pubblica in ragione della propria capacità contributiva, imposto dall'art.53 della Costituzione, si può realizzare non solo attraverso il meccanismo di redistribuzione da parte dello Stato, ma anche sovvenzionando direttamente servizi di carattere pubblico, nel senso che producono beni meritori, che, anziché essere gestiti dallo Stato e finanziati con l'imposizione fiscale, sono svolti da soggetti privati o di privato sociale e da questi finanziati direttamente. Gli esempi di questa forma di sussidiarietà fiscale sono rappresentati dalla norma del 5 per mille, che ha consentito di ridurre del 2% l'aliquota dell'imposta sui redditi al contribuente che dimostrava di avere erogato il 2% del suo imponibile ad un ente pubblico o non profit impegnato nell'offerta di servizi, e dalla legge sul cosiddetto «Più dai meno versi» che ha alzato la soglia della detassazione delle donazioni alle organizzazioni non profit. Anche per questa via il cittadino si riappropria in qualche misura della propria sovranità, superando il monopolio pubblico sulla decisione di quali siano le organizzazioni e i servizi da premiare.

Gli esempi che ho fatto riguardano la cosiddetta sussidiarietà orizzontale, cioè la relazione fra società civile e Stato. L'altra dimensione della sussidiarietà è quella verticale, relativa alle relazioni fra i diversi livelli di governo. È evidente che anche su questo piano esiste un'ampia possibilità di applicare il principio della sussidiarietà fiscale, che coincide con il problema dell'attuazione del federalismo fiscale. Trattandosi di materia estremamente tecnica, in questa sede non intendo approfondire il tema entrando nel merito di una valutazione della recentissima proposta del governo Prodi. È, comunque, evidente che se il welfare del futuro dovrà poggiare sempre più sul livello locale, l'attuazione di una forma seria di federalismo fiscale rappresenta un passaggio obbligatorio.

In conclusione, analisi attendibili, fra cui non dobbiamo dimenticare i risultati della Commissione Onofri<sup>5</sup> ci dicono che l'Italia, nonostante abbia raggiunto un livello di prelievo fiscale molto elevato, ha un livello di spesa sociale troppo basso, se si esclude la spesa pensionistica, e che tale spesa è mal distribuita.

*Tab. 4 – Distribuzione della spesa sociale in Italia e nell'UE (anno 2004)*

(Fonte: M. Ferrera, *Corriere della Sera*, 2 marzo 2007, p. 48)

	ITALIA	UE 15
Vecchiaia	51,2	40,1
Disoccupazione, famiglia, esclusione	6,3	16,2

Ciò significa che lo Stato funziona male perché assorbe una percentuale troppo elevata delle entrate per finanziare se stesso e l'enorme debito che ha accumulato e perché nell'allocazione delle risorse risponde a logiche di scambio politico o a concezioni del bene comune o dell'interesse generale della società ormai fuori tempo. Naturalmente ciò dipende anche

<sup>5</sup> La Commissione fu istituita nel 1997 dal governo Prodi per valutare le manchevolezze del welfare italiano e per proporre riforme compatibili con gli obiettivi del risanamento finanziario. La Commissione rilevò due anomalie fondamentali. La prima riguardava i rischi: troppa spesa per la vecchiaia, troppo poca per la disoccupazione, la famiglia, l'assistenza. La seconda riguardava le categorie: prestazioni più generose rispetto alla media UE per i lavoratori inseriti nel mercato del lavoro regolare; prestazioni più basse o assenti per gli altri lavoratori e i non occupati. A dieci anni di distanza la situazione non è molto cambiata.

da specifici problemi di organizzazione del sistema politico che in questa sede non possiamo affrontare. In ogni caso, anche per ridurre il fenomeno dell'evasione fiscale, lo Stato deve cambiare profondamente. Una chiave di volta di tale necessaria modernizzazione è un ripensamento complessivo del sistema di tassazione. Nella modernità lo Stato, che si concepiva come centro e vertice della società, ha adottato una forma semplice del principio di «redistribuzione» (Polany, 1974) che era resa possibile dal livello di sviluppo dell'economia e che si è dimostrata in quel contesto efficace ed efficiente. Oggi le condizioni sono radicalmente mutate e quel modello produce sistematicamente effetti perversi che favoriscono l'affermazione di comportamenti opportunistici da parte di chi non condivide le scelte fatte dal centro o si sente da esse penalizzato. Nel nuovo contesto è necessario pensare ed adottare una forma più complessa del principio di «redistribuzione», che offra anche ai cittadini la possibilità di poter co-determinare almeno in parte la destinazione della quota di reddito che gli viene prelevata per conseguire le finalità di solidarietà sociale. Per elaborare tale forma complessa di redistribuzione credo che il principio di sussidiarietà offra indicazioni molto importanti, al di fuori delle quali il passaggio dal *welfare state* alla *welfare society*, di cui si parla ormai da troppi anni, rischia di restare un semplice slogan.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Antonini L. (2006), *Verso diritti sociali fondati sulla sussidiarietà: ovvero verso diritti sociali come libertà da*, in Pera M. (a cura di) *Libertà e laicità*, Siena, Cantagalli, pp. 41-58.
- Bartlett W. (1995), *Privatization, non-profit trusts and contracts*, Bristol, SAUS Publications.
- Colozzi I. (2002), *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci.
- Donati P. (1997), *Pensiero sociale e società post-moderna*, Roma, Editrice A.V.E.
- Donati P. (1998), *Ripensare il welfare in Europa: oltre il lib/lab, verso un nuovo «complesso societario»*, in «Sociologia e politiche sociali», a.1, n.1, pp. 9-52.
- Gruppi N. (a cura di) (1991), *Le ballate di Robin Hood*, Torino, Einaudi.
- Polanyi K. (1974), *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi.
- Ranci C. (a cura di) (2001), *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Roma, Carocci.
- Stella G.A., Rizzo S. (2007), *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, Rizzoli.
- Vitaletti G. (2005), *Il sistema tributario nel contesto federalista: le proposte dell'alta commissione*, relazione tenuta al Convegno «Verso l'attuazione del federalismo fiscale», Roma, 14 dicembre.



# GLI AUTORI

GIOVANNA ROSSI

*Professore ordinario di Sociologia della famiglia, Università cattolica del Sacro Cuore di Milano*

PIERPAOLO DONATI

*Professore ordinario di Sociologia dei processi culturali e comunicativi, Università di Bologna*

GABRIELE POLLINI

*Professore ordinario di Sociologia e di Sociologia dello sviluppo, Università di Trento*

MAURIZIO AMBROSINI

*Professore straordinario di Sociologia dei processi migratori, Università degli studi di Milano*

FELICE ROBERTO PIZZUTI

*Professore ordinario di Politica economica, Università di Roma "La Sapienza"*

LUCA ANTONINI

*Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Padova*

IVO COLOZZI

*Professore ordinario di Sociologia e di Teoria e metodi della programmazione sociale, Università di Bologna*

*Titoli dal Catalogo LED:*

- AA.VV. • *Globalizzazione e trasmissione di modelli culturali e formativi (2001-2002)*
- AA.VV. • *Culture e società nell'identità europea. Interazioni con l'Italia (2003-2004)*
- Mutamento Sociale, Diritti, Parità di Genere* • A cura di S. Petilli
- La cooperazione decentrata. L'esperienza del Comune di Roma* • A cura di P. Luzzatto
- Quali politiche per l'integrazione nell'Italia del XXI secolo?* • A cura di G. Rossi
- E. Carrà Mittini • *Dentro le politiche familiari. Storia di una ricerca relazionale sulla Legge 23/99 della Regione Lombardia "Politiche regionali per la famiglia"*
- E. Carrà Mittini • *Un'osservazione che progetta. Strumenti per l'analisi e la progettazione relazionale di interventi nel sociale*
- R. Bonini • *Una transizione generativa. I giovani-adulti volontari*
- L. Guizzardi • *La transizione all'età adulta. Teorie sociologiche a confronto*
- M. Rostan • *Laureati italiani ed europei a confronto. Istruzione superiore e lavoro alle soglie di un periodo di riforme*
- Dalla scuola secondaria all'università. Un'indagine comparativa in sei paesi europei* • A cura di M. Vaira
- Le organizzazioni non governative. Risorse e modelli di organizzazione* • A cura di N. Boccella e O. Tozzo
- Le ONG protagoniste della cooperazione allo sviluppo* • A cura di F. Serra
- CIDEM - IPS • *Comunicare la cooperazione. Una sfida difficile*
- CIDEM - IPS • *Comunicare la cooperazione. Terzo rapporto. La stampa settimanale europea*
- Diritti umani e diritto allo sviluppo. La promozione dei diritti dei minori da una prospettiva di genere*
- A cura di N. Boccella e P. Viero

Il catalogo aggiornato di LED - Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto è consultabile all'indirizzo web <http://www.lededizioni.com>, dove si possono trovare anche informazioni dettagliate sui volumi sopra citati: di tutti è disponibile il sommario, di alcuni vengono date un certo numero di pagine in lettura. Tutti i volumi possono essere ordinati on line.