

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI
Dottorato di ricerca
XXXII Ciclo

Percorsi di cittadinanza in Europa
I minori stranieri e il diritto all'istruzione

Giuliana Salerno

Tutor:

Chiar.mo Prof. Giuseppe Vecchio

Coordinatore:

Chiar.mo Prof. Fabrizio Sciacca

INDICE

Premessa

Capitolo I – Cittadinanza	4
<ul style="list-style-type: none">- Status e privilegio- Soggetto e sovrano- Nazione e uguaglianza- Stato e appartenenza- Identità e totalitarismi- La cittadinanza comunitaria	
Capitolo II – Cittadinanza e istruzione	30
<ul style="list-style-type: none">- Le sfide dell'Unione europea- I diritti sociali: struttura, giustificazione e <i>costo</i>- La centralità dell'istruzione- Il ruolo della <i>soft law</i>. Vantaggi e svantaggi del Coordinamento Aperto Europeo	
Capitolo III – Cittadinanza istruzione e infanzia	100
<ul style="list-style-type: none">- Una categoria autonoma?- B.I.C. e MSNA- Prospettive di inclusione- Supporti e prassi per l'istruzione dei minori non cittadini- Gli aspetti di relazione e reciprocità alla base di una costruzione identitaria- L'attenzione per la tutela dei minori	

Conclusioni

101

Abstract

L'ambito di ricerca si compone di profili storici, giuridici e sociologici della cittadinanza nel continente europeo con un approfondimento specifico sul diritto all'istruzione come elemento chiave nelle attuali sfide relative all'inclusione e alla tutela dei diritti dei minori. Ci si interroga in questo contributo sui presupposti costitutivi di un concetto in evoluzione con l'obiettivo di individuare i rischi e le scommesse della costruzione della cittadinanza nella prospettiva transnazionale.

Il presente studio, a carattere esplorativo, rimane ancorato alla possibilità di tracciare il sistema educativo essenzialmente come strumento che favorisce lo sviluppo della personalità e della socialità, e quindi di quelle componenti di relazione e reciprocità senza le quali è impossibile pensare a percorsi di cittadinanza che possano tra l'altro rispondere alle trasformazioni indotte dai fenomeni migratori. Si rileva a tal proposito l'evoluzione e l'espansione della politica educativa EU, la sua importanza nella definizione della cittadinanza europea, con lo scopo di dimostrare la necessità di una nuova direzione in relazione ai minori non cittadini.

Premessa

La riflessione sulla cittadinanza, e sui confini legati al suo riconoscimento, apre un ventaglio di considerazioni filosofiche e giuridiche sulle diverse connotazioni che storicamente ne hanno definito la nozione.

Nel lungo cammino per una definizione ampia della cittadinanza è necessario non perdere di vista, nella diversità degli approcci, che tutti i momenti scelti (senza pretesa esaustività) godono di un'intrinseca dinamicità, si muovono cioè tra continuità e discontinuità costituendo parte di un disegno incompiuto che segue l'evoluzione della società a partire dalle particolari contingenze che delineano un nucleo fondamentale di principi attorno al quale ruotano le istituzioni.

1. Tra principi e istituzioni il concetto di cittadinanza sembra porsi come il punto di incontro nell'eterno problema sul rapporto tra l'individuo e lo Stato da un lato e l'uomo e il cittadino dall'altro.

Se si pone la convinzione di fondo che la natura sia alla base del concetto di uomo mentre l'artificio appartiene al concetto di cittadino (l'uno quindi definito per nascita, l'altro per acquisizione), stabilire se lo stato naturale sia concepito come positivo o negativo; e se, quindi, l'artificio si pone per rafforzare o per rimpiazzare tale stato di natura, sembra essere il presupposto di una delle varianti del discorso sulla cittadinanza.

Una prima premessa inevitabile ad ogni successiva argomentazione è quindi che la ricostruzione del tema della cittadinanza si riempie necessariamente di profili pluridisciplinari. La contaminazione tra modelli storici, giuridici, filosofici e sociologici, talvolta la loro contrapposizione, non deve essere intesa come un naufragio nelle molteplici posizioni, né un giudizio sul successo o la correttezza di alcune sulle altre, ma come l'indispensabile sviluppo di un oggetto che, costruitosi in relazione con altri, si sposta nelle lenti degli osservatori, i quali partecipano problematicamente alla realizzazione di un contributo reticolare, arricchito e reso unico proprio dalla capacità di restituire alla conoscenza la dimensione della complessità.

Pietro Costa suggerisce l'utilizzo metalinguistico della nozione di cittadinanza, dove il concetto metalinguistico è reso dal funzionale interrogarsi nel modo più 'aperto' possibile affinché si possano valorizzare allo stesso tempo diverse risposte.

2. Il riferimento alle condizioni entro le quali il tema della cittadinanza, del suo definirsi sulla base delle dicotomie cittadino-suddito o cittadino-straniero, si è posto in essere conduce a riflettere su differenti schemi di interpretazione perché diverse saranno le categorie e il punto di partenza in base alla contestualizzazione scelta. Le argomentazioni trovano il loro perimetro nella cittadinanza del Medioevo o della rivoluzione francese o della contemporaneità, ma non possono prescindere dal

riferimento temporale entro il quale si inseriscono. La storicità degli istituti giuridici spiega come essi possano configurarsi solo attraverso la realtà sociale.¹ Cittadinanza “è insomma un concetto che permette di formulare una serie di domande insistendo sull’ipotesi del loro essenziale collegamento: non sappiamo a priori «che cosa sia » cittadinanza; sappiamo solo che parlare di cittadinanza è parlare del nesso fra alcune grandezze (il soggetto, le sue prerogative e i suoi oneri, la comunità politica, l’ordine), ancora largamente indefinite e disponibili ad assumere i più vari significati una volta «calate» nell’uno o nell’altro contesto”.² Le teorie della cittadinanza si servono infatti di altri concetti, che pure appaiono costruiti in modo convenzionale e in parte astratto. Pertanto sarebbe perfino metodologicamente scorretto proporre la validazione o la contestazione di una tesi organica poiché la variazione dei suoi punti nodali manderebbe in frantumi l’oggetto stesso (Skinner 1999). Così la cittadinanza ha potuto qualificarsi come attiva, sociale, globale, democratica, multiculturale, amministrativa, virtuale³.

L’elaborato si divide in più parti. Nella prima parte la riflessione introduce le difficoltà di una definizione univoca della cittadinanza. Il riferimento ai contesti entro i quali il tema della cittadinanza si è posto in essere conduce a riflettere su differenti schemi di interpretazione perché diverse saranno le categorie e il punto di partenza in base alle differenti contestualizzazioni. La scelta di metodo è la comparazione anzitutto dei momenti coagulanti tra diritto e realtà sociale⁴ entro un’*escalation* storica di trasformazioni. Le argomentazioni seguono quindi una

¹ Questo tema è approfondito in Perlingieri P., 1972, *La personalità umana nell’ordinamento giuridico*, Jovene, Napoli.

² Costa P., *Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura*, in *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea* in Atti del convegno annuale SISSCO, a cura di Carlotta Sorba, Padova, 2-3 dicembre 1999.

³ Per le definizioni di cittadinanza attiva, sociale, globale, democratica, multiculturale, amministrativa, virtuale, fiscale rispettivamente: Grosso E. 1997, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova; Barcellona P., 1988, *A proposito della cittadinanza sociale, «Democrazia e diritto»*; Held D., 1995, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge; Kimlicka W., 1999, *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino; Gallo C. E. 2002, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*; Berry D., 2012, *Understanding digital humanities*, Palgrave Macmillan, UK; Torpey J., 2010, *The invention of the passport: surveillance, citizenship and the state*, Cambridge University Press; *Cosmopolites (Cittadinanze in vendita, trad. di Angela Ricci, LaNuovafrontiera, 2017; [Teubner G. 2019, Soggetti giuridici digitali? Sullo status privatistico degli agenti software autonomi, ESI; Berry D., 2012, Understanding digital humanities, Palgrave Macmillan, UK; Cheney-Lippold J., 2016, Jus Algoritmi: How the National Security Agency Remade Citizenship, International Journal of Communication 10, 1721–1742.*

⁴ Un *match* caro alla sociologia del diritto. Ci si riferisce al contributo del sociologo Eugen Ehrlich, *I fondamenti della sociologia del diritto (Grundlegung der Soziologie des Rechts)*, 1913, p. 479: “Ogni sviluppo del diritto riposa, quindi, sullo sviluppo sociale e lo sviluppo sociale consiste sempre nel fatto che gli uomini e i loro rapporti mutano nel corso del tempo.”

selezione di scansioni periodizzanti che stabiliscono le coordinate del concetto di cittadinanza, nel suo delinarsi tra continuità e discontinuità. Lo studio si intreccia inoltre con una selezione casistica.

Il focus nella seconda parte si sposta invece nello specifico diritto all'istruzione, nella sua emergente centralità soprattutto in relazione ai processi di integrazione europea. In un primo momento per l'integrazione dei mercati, poi per l'integrazione dei cittadini. Oggi ci si interroga sul destino dei non cittadini. In generale, nella ricerca di una convergenza tra dimensione economica e dimensione sociale verso il traguardo dell'integrazione, l'istruzione si è posta con una funzione determinante nel creare quel difficile equilibrio tra le culture nazionali e la dimensione europea, e nel saldare i diversi ambiti del lavoro, del mercato, della mobilità, della cittadinanza.

Infine il tentativo di ripensare l'inclusione sociale in relazione ai minori, ai minori stranieri in particolare, esplorando le loro possibilità all'interno del sistema di istruzione (con una schematica comparazione rispetto ai supporti palesati in alcuni circuiti nazionali con riferimento all'attuale obiettivo d'istruzione per i minori stranieri), ovvero in quella fase che permette loro la crescita come cittadini. Si è scelto di dare spazio anche ad una selezione di elementi normativi e giurisprudenziali UE in tema di cittadinanza e agli studi sui possibili interventi e sviluppi delle politiche educative come dato imprescindibile soprattutto nello studio del contesto di riferimento, ovvero la dinamica europea, come insieme di prassi e sistemi ancora differenziati e soprattutto soggetti a ripetute variazioni.

Nella convinzione di affrontare questi temi per maturare almeno qualche consapevolezza rispetto alle sfide prossime, ci si imbatte su un aspetto ancora problematico per quanto riguarda i rapporti umani e i rapporti tra persona, istituzioni e benessere. È una questione che mette in risalto la differenza evidente tra i beni e le persone nella misura in cui per i primi le garanzie si sono con il tempo affrancate⁵ trovando una regolazione generalizzata che ne ha impedito qualsiasi limite; invece la *persona* risulta tuttora vittima dell'impasse che si verifica tra azioni e ritrazioni entro definizioni e accordi pure divenuti invariabili ma sempre esposti alle difficoltà di una modulazione operativa.

⁵ “Distendendosi al di sopra dei confini, il mercato de-localizza e de-storicizza gli uomini, e li chiama a specifiche funzioni nel sistema del produrre e dello scambiare” (Irti 2006: 120).

I - Cittadinanza

Status e privilegio. Dal cittadino nel mondo romano.

Sebbene i modelli di cittadinanza ai quali fanno riferimento gli studiosi contemporanei abbiano a che fare con l'assetto politico-giuridico formatosi nello specifico contesto di fine '700, è importante sottolineare come lo *status civitatis* lasciato in eredità dal diritto romano abbia una fondamentale rilevanza nella ricostruzione del processo storico di riconoscimento dei diversi criteri di appartenenza e inclusione nella civiltà occidentale.⁶

Si possono immediatamente individuare tre elementi chiave della cittadinanza romana, tutti costitutivi di un "ordine delle disuguaglianze" (Costa 2005) concepito durante il medioevo. La città, prima di tutto, è lo spazio e la dimensione dei rapporti tra cittadini, la "città antica è per sua natura esclusiva, e la cittadinanza è indispensabile per partecipare alla politica, alla milizia, alla religione" (De Martino 1998). La differenziazione (Costa 1999) è l'altra importante caratteristica del mondo romano perchè la cittadinanza, prima dell'espansione territoriale e commerciale di Roma, si divideva nei molteplici status in relazione a criteri di conferimento su base individuale⁷. Infine, la metafora corporatista (Costa 1999) di un ordine gerarchico ma unito allo stesso, dall'amor patriae⁸, tempo rende comprensibile il rispetto e l'assimilazione di un assetto identitario nonostante la scomposizione delle molteplici posizioni e condizioni⁹. Perfino la schiavitù riconosciuta nella Roma antica si trasforma in cittadinanza nell'atto pubblico (iscrizione nelle liste del censo) e privato

⁶ Sugli elementi *attuali* del diritto romano cfr. Knütel, 1997, *Diritto romano e 'ius commune'* davanti a Corti dell'Unione Europea, Ricerche F. Gallo, III, Jovene, Napoli, pp. 521-557.

⁷ Sanfilippo C., 2002, *Istituzioni di diritto romano*, Rubbettino, Decima Ed, p. 53. Altri approfondimenti sulle differenze della civitas romana in Nov. Digesto Italiano III1957; Sherwin-White, *The roman citizenship*; Cordini G., 1998, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, CEDAM; Lamberti F., 2011, *Civitas romana*.

⁸ Definito in Costa P., 1999, *Civitas*, p. 60 come "non soltanto un'azione virtuosa, ma un rapporto di identificazione, di amore".

⁹ Negli ordinamenti contemporanei differenti status non corrispondono a differenti condizioni. Lo status come determinante di una condizione giuridica, una questione di appartenenza, che prevale sul concetto di persona. Gaudemet J., *Membrum, persona, status*, Pontificia Universitas Lateranensis, p.3.

(volontà) insieme della *manumissio*, che perdura anche in epoca post-classica, con il quale il proprietario “libera” un servo rendendolo cittadino romano. L’istituto segue una regolare evoluzione formale distinguendosi nelle diverse fasi della storia romana sulla base del luogo, dell’autorità e delle formule utilizzate nel ius civile e poi nella comunità cristiana.¹⁰ In alcuni casi il *manomesso* acquisiva la sola libertà e non la cittadinanza¹¹.

La concessione della cittadinanza romana, estremamente ambita per la serie di privilegi che il *plenum ius* consente al cittadino romano, ha un ruolo fondamentale nella formazione della società imperiale. Emblematica in proposito la vicenda di Paolo di Tarso che attaccato dalla folla a Gerusalemme e arrestato dal tribuno della corte della cittadella di Antonia, si dichiara cittadino romano per sospendere il processo ed essere giudicato dall’imperatore secondo legislazione romana¹². “Caesarem appellasti, ad Caesarem ibis” è la celebre risposta del governatore a Paolo. All’apostolo si riserva un trattamento esclusivo che la *persona*¹³ comune non ha il diritto di chiedere, il diritto risalente alla *provocatio ad populum* introdotto con *lex valeria*¹⁴, poi *appello all’imperatore*, al quale il *civis* aggiunge altri diritti pubblici e privati.¹⁵

A partire dal 212 d.C.¹⁶, quando la cittadinanza è conferita con la *Constitutio Antoniniana* a tutti gli abitanti dell’Impero per consentire al potere centrale di

¹⁰ *Manumissio in ecclesia*: l’autorità civile diviene il vescovo o sacerdote, e l’atto viene compiuto in un luogo di culto davanti ai fedeli. Sanfilippo C., 2002, Istituzioni di diritto romano, Rubbettino, Decima Ed.

¹¹ Coloro che acquisirono tale appartenenza fittizia divennero cittadini romani solo dopo la costituzione di Giustiniano.

¹² Atti degli apostoli. Sulla cittadinanza di Paolo, per la veridicità degli atti e della loro storia, Sean A. Adams, Paul the roman citizen: roman citizenship in the ancient world and its importance for understanding acts 22:22–29. UK, Brill, 2009.

¹³ Nella prima esperienza romana il termine *persona* viene usato in modo generico. Non si riferisce quindi ad una considerazione astratta della persona, di *corpora* e di *universitates* sotto la stessa nozione. Furono i canonisti a concepire la *personae fictae* e poi i commentatori. Tra i primi Bartolo da Sassoferrato a sottolineare che si tratta di una costruzione operata *per* la scienza giuridica “universitas proprie non est persona, tamen hoc est fictum positum pro vero, sicut ponimus nos iuristae”. Per Baldo il termine è risultato di un’astrazione. Infine, come vedremo, il giusnaturalismo volle far coincidere lo stato naturale fisico con il dato giuridico. Cfr. Orestano R., 1978, Azione, diritti soggettivi, persone giuridiche, Il Mulino, Bologna.

¹⁴ Con questa legge il cittadino condannato alla pena capitale aveva il diritto di appellarsi (*provocatio*) all’assemblea popolare che assumeva l’onere del giudizio sulla questione.

¹⁵ Pubblici: esercito, voto, essere eletto ed esilio; Privati: costituire famiglia, manomissione, diritti di credito e successori, *Dominium ex iure quiritium* (proprietà).

¹⁶ Già lo *ius latii*, ovvero l’appartenenza concessa alle colonie latine della *lex iulia* dell’89 a.c. (Humbert, *Le status civitatis*), dava una spinta verso una più estesa definizione della cittadinanza (tra cittadinanza romana e status peregrino). Vedi Catinella G., *Cittadinanza – Diritto intermedio* (voce), in *Digesto Italiano*.

controllare i territori conquistati, comincia a farsi progressivamente vivo l'interesse per l'estensione dello status.

La maggior parte delle province dell'Impero romano, fino all'Editto di Caracalla, risulta abitata da peregrini, privati di molti diritti, tra i quali *connubium* e *commercium*¹⁷. Lo *ius gentium* si è posto successivamente, come una risposta all'intensificazione dei contatti di Roma. La crescente flessibilità e l'adattamento delle forme rigide del *ius civile* e, soprattutto, la sua estensione agli stranieri, sono parte del processo di espansione dei confini di rapporti giuridici. La soddisfazione delle esigenze commerciali tra Romani e stranieri si può pertanto considerare come il principale motivo dello sviluppo di alcune istituzioni giuridiche in aggiunta a quelle del *ius civile*. Particolarmente significativo in questo senso è il passaggio in Marciano (all'inizio III secolo), che descrive procedure e negozi giuridici tratti da una persona che ha perso la sua cittadinanza per espulsione "ma conserva la sua libertà; è esclusa dal *ius civile* ma può esercitare lo *ius gentium*. Di conseguenza, egli può comprare e vendere, scambiare, prestare a interesse, e altre cose simili". A un *peregrino* si ammettono le istituzioni dello *ius gentium*, e si intuisce, come nella descrizione di Marciano, che queste avevano in primo luogo lo scopo di disciplinare le operazioni commerciali tra i cittadini romani e gli stranieri. Il carattere peculiare della cittadinanza romana si individua proprio nella varietà dei rapporti che disciplinano i contatti tra cittadino e straniero, dove all'inizio tra il primo e il secondo si inseriscono posizioni intermedie non totalmente oscure alle categorie della modernità che distinguono il cittadino sulla base di una capacità alla quale l'estraneo non ha accesso.

La 'romanizzazione' si impone con effettive limitazioni dovute ai contesti eterogenei che via via si mescolavano sotto lo stesso potere e la fusione continua a subire forme di identificazione provinciale o regionale che dividono cittadini dell'Africa, della Gallia o della Spagna. Nasce lo *ius vulgare*, quel connubio tra diritto romano e diritti locali, così declinato da Brunner.¹⁸

Alcune province remote e le fasce più povere della popolazione abbandonano con fatica i loro costumi anche una volta ottenuta la cittadinanza romana¹⁹ perché in realtà tale concessione non diviene un mezzo per appiattire le differenze quanto piuttosto una modalità comprensiva di coesistenza tra diverse manifestazioni identitarie. In

¹⁷ Istituti che permettono di operare all'interno dell'ordinamento romano: I. Rappresenta la capacità di contrarre matrimonio; II. Rappresenta il diritto di acquistare e vendere beni. Sanfilippo C., 2002, Istituzioni di diritto romano, Rubbettino, Decima Ed p. 149.

¹⁸ Per un approfondimento Romeo S., 2010, L'appartenenza e l'alienazione in diritto romano, Giuffrè. Per il rapporto tra diritto provinciale e romano dopo la Constitutio Antoniniana si consiglia anche Gallo F., 1993, Interpretazione e formazione consuetudinaria del diritto, Giappichelli.

¹⁹ L'estensione della cittadinanza di Caracalla non ha di fatto incluso alcune popolazioni delle aree non urbanizzate. Cfr. Gasparri S., 2003, Prima delle nazioni: popoli, etnie e regni fra Antichità e Medioevo, Carocci.

questo passaggio avviene comunque un distacco tra città e cittadinanza, nel latino *civitas*, cioè realtà individuale e collettiva insieme in un rapporto di reciprocità implicito nella nozione romana (Calore 2018: 20).

L'editto di Caracalla permette a Roma di separarsi dalla visione ristretta della città-stato e integrare nel diritto l'esistenza di un vasto impero. Ma a questo punto molti dei privilegi legati alla cittadinanza vengono meno, e lo status comincia a svuotarsi dei suoi contenuti originari. La massima titolarità connessa alla partecipazione ai pubblici poteri di un ristretto e circoscritto territorio diviene nel mondo romano l'esclusiva appartenenza formale concessa dal controllo centralizzato della più ampia e unificata amministrazione imperiale.

Il provvedimento di Caracalla si presta a interpretazioni controverse nella storiografia. Già, a suo tempo, lo storico Cassio Dione denunciava l'operato dell'imperatore, lodato per la concessione di una cittadinanza romana che non rappresentava affatto un vantaggio per gli stranieri, ma solo un modo per gestire il sistema tributario romano.²⁰ Successive considerazioni hanno anche rilevato l'effettivo svantaggio creatosi per gli stranieri privati della loro rete di protezione locale e altri effetti della politica dell'imperatore evidentemente non proprio indirizzata a un sostanziale cambiamento delle circostanze in favore dei cittadini.²¹

La romanizzazione si arresta definitivamente tra il V e il X sec quando, nella crisi dell'impero, la spinta delle forze barbariche crea la distruzione di quella civiltà gradualmente costituita sulla base della cultura romana. In questa fase si ripristina il legame tra l'individuo e il suo territorio specifico, riemergono i particolarismi e svanisce bruscamente l'idea di un unico status²² di cittadinanza. La forte frammentazione del potere politico centrale porta di fatto l'Impero ad organizzarsi tra elementi romani, cristiani e germanici e la continuità della civiltà latina è affidata in gran parte alle istituzioni ecclesiali impegnate nella difficile riorganizzazione del

²⁰ Il discorso su cittadinanza e fiscalità sarà ripreso nelle *quaestiones* civilistiche del pensiero giuridico comunale. V. Albericus De Rosate Comm. In Dig. Nov., 233. Si consiglia anche il recente contributo di Marotta V., Tre riflessioni sulla cittadinanza: da Roma antica al mondo attuale, in *IVRIS ANTIQVI HISTORIA* an international Journal on Ancient Law.

²¹ Si tratta di capire se la Costituzione di Caracalla “segna un momento di evoluzione del sistema statale oppure una involuzione di esso. Se ne segni cioè un miglioramento, oppure se sia l'anticamera del suo declino identitario che, annunciato nella tarda repubblica, esplose nell'età imperiale. Del suo declino dunque rispetto all'entità che era prima, perché la nuova entità che nell'impero involge persone e popoli nuovi, potrebbe anche essere considerata più valida della prima, specie nel catalizzare, sul piano delle strategie politiche e militari, gli interessi dei provinciali. Forse più valida, più moderna, più 'globalizzata' e 'globalizzante', ma certamente una cosa diversa, una nuova e diversa entità, un nuovo e diverso stato”. Randazzo S., 2012, Gli equilibri della cittadinanza romana fra sovranità e impatto sociale, in *Teoria e Storia del diritto privato* n. 5, p.13.

²² Una definizione è contenuta in Crifò G., *Cittadinanza in diritto romano*, in *Enciclopedia del diritto*: “Nel linguaggio dei romani, il termine status sta a indicare il modo d'essere della persona di fronte all'ordine giuridico”.

tessuto sociale e consapevoli della loro crescente influenza politica. “The Roman Christian religion became the greatest cultural and even political force of the times” (Mathisen, 2010). L’opera dei monaci dell’ordine Benedettino è considerata il pilastro più importante della ricostruzione civile e religiosa medievale sulla base dell’equilibrio tra l’individualismo germanico e l’opposta tradizione dell’*imperium* romano.

“Rimaneva dunque solo a far sì, che i due elementi si mescolassero, acciocchè ne nascesse quella felice fusione nella quale l’uno moderasse l’altro senza distruggerlo; e se n’avesse un doppio, armonico avvincolamento del genere umano, quale non s’era veduto giammai sulla terra. L’opera era divina: era necessario che all’esecuzione di sì importante fusione presiedesse una forza superiore: era necessario che intervenisse una mediazione sapiente, benefica, in virtù della quale nel conflitto de’ due elementi né l’uno né l’altro perisse: ed anzi in fine si riabbracciassero come fratelli ravvisati per tali, dopo lunga separazione ed infinita cieca discordia”. (Rosmini, 1843: 680).

Se c’è un dato fondamentale che non può essere trascurato nel ripercorrere la storia di Roma questo è il ruolo del Cristianesimo, decisivo dal punto di vista politico, religioso e culturale dopo la caduta dell’impero. La Chiesa riesce a mitizzare lo sfaldamento delle istituzioni romane e la generale percezione di insicurezza dopo le invasioni barbariche attirando a sé un potere legittimo e progressivamente estensivo a tutti gli aspetti della vita umana. Nelle città con i vescovi e i tribunali ecclesiastici, nelle campagne con i monasteri (Rapetti 2013) come rifugio dalle violenze e dalle crisi di produzione. La Chiesa diventa un’organizzazione sociale in grado di rispondere non solo alla crisi di spiritualità dell’uomo del tempo, ma anche al problema dell’analfabetismo, del lavoro e della disomogeneità delle culture entrate in conflitto.

La regola di Benedetto si inserisce in questo contesto e più tardi i monasteri, incoraggiati da Carlo Magno, si diffondono dall’Italia al resto del continente come comunità religiose, ma anche come centri agricoli, educativi, di assistenza e di protezione per gli stranieri.

Soggetto e sovrano

Modellare la cittadinanza nelle battute finali dell’età medievale implica una presa di distanza da quell’assetto che, più o meno stabilmente, aveva inglobato le necessità politiche, religiose, economiche, giuridiche e culturali delle comunità imperiali per un lungo periodo. Ciò che ha favorito la nascita dei forti poteri centrali occidentali è stato il progressivo indebolirsi di quelle istituzioni medievali (il feudo, le corporazioni e soprattutto la Chiesa) divenute prive di armonia nelle trasformazioni subite dai diversi territori.

La reazione più palese a questo stato di cose è la formazione delle grandi monarchie in Francia, Inghilterra e Spagna. In Francia la grande monarchia si costituì dopo la guerra dei Cento anni (1337-1453); in Inghilterra prese forma dopo la guerra delle Due Rose (1455-85); in Spagna col matrimonio tra Ferdinando d'Aragona e Isabella di Castiglia nel 1469.

La storia del diritto moderno in Europa è segnata dal graduale distacco con la tradizione continentale del diritto romano. L'Inghilterra in netta discontinuità dal diritto romano intraprende la formazione di un sistema indipendente e prepara gli apparati pre-burocratici di potenziamento del potere centrale già nel 1066²³ (considerato l'anno della genesi della *common law*) quando il regno di Guglielmo elabora il sistema di centralizzazione dell'amministrazione della giustizia e redige il noto *Domesday Book*, un registro del regno, indispensabile alla Corona per il controllo delle proprietà e soprattutto per la riscossione delle imposte (Vitolo 2000). Il diritto inglese basato sugli usi anglonormanni è il primo segnale di opposizione alla frammentazione locale del diritto ormai scomposto nella molteplicità di diritti sostanzialmente differenziati e non coordinati. Anche in Francia s'intravede la crisi del regime giuridico e quella ricerca di semplicità, uniformità e certezza che tornerà poi nella storia del diritto francese. L'Editto del 1312 di Filippo il Bello intende contenere la penetrazione del diritto romano e segnare il progressivo allontanarsi dall'Impero, almeno da parte delle regioni settentrionali, *pays de droit coutumier*. L'ordinanza attribuisce alle fonti scritte un ruolo sussidiario in grado di colmare le eventuali lacune del diritto consuetudinario. Nel 1454 l'ordinanza Montilse les tours chiarisce l'esigenza di redigere per iscritto tutte le consuetudini²⁴. Il giurista Guy Coquille scrisse nel Cinquecento che l'esperienza giuridica francese si identificava nel diritto consuetudinario e che il diritto civile romano veniva tollerato ma non rappresentava il diritto in Francia (Caravale 2012). La centralità delle consuetudini ha origine nell'intervenuta esigenza di legare il diritto a verità fattuali, ripetute nel tempo e divenute vincolanti all'interno di determinati contesti locali che a prescindere dalle loro dimensioni tendono ad ordinare giuridicamente specifiche e particolari realtà, convinzioni e strutture territoriali. La Francia raggiungerà poi la codificazione dopo un bilanciamento volto a mantenere il diritto consuetudinario e il diritto romano tardoantico insieme (ad opera dei giusrazionalisti, principalmente Domat e Pothier²⁵) nel tentativo di una sintesi giuridica²⁶ che verrà poi ripresa all'esito della Rivoluzione.²⁷

²³ Molti dei meccanismi del *common law* erano presenti prima della nascita della grande monarchia. Una trattazione nel manuale di Cavanna A., 1979, Storia del diritto moderno in Europa, Giuffrè, Milano.

²⁴ La città medievale (età comunale) si era organizzata a partire dal X secolo sulla base di consuetudini locali.

²⁵ Un approfondimento in Maruotti L., 2010, La tradizione romanistica nel diritto europeo II. Giappichelli, p.99.

In Italia la fine dell'età medievale e il periodo di una travagliata transizione nell'età moderna coincide con la crisi di un ordine fondato sulla convivenza del potere politico col potere temporale della Chiesa. Questo passaggio è evidente nelle tesi di Marsilio, e poi Machiavelli.²⁸

L'intensificarsi della disgregazione di quegli equilibri divenuti ormai complessi tra città e campagna, poteri feudali e potere centrale, proprietà e mercato porta l'uomo del Rinascimento a ridefinire un nuovo apparato di convivenza e soprattutto nuovi confini tra pubblico e privato (Bortolini 2002). Una suggestiva lettura di Aries suggerisce come i limiti della sfera privata, sia questa ricondotta alla vita domestica e familiare o alla socialità più estesa, dipendono sempre in qualche modo da un'affermazione dell'autorità pubblica. Sembra esserci in questa prospettiva un'evidente correlazione tra l'evoluzione del potere, come progressiva regolamentazione di tutti gli spazi e il processo di privatizzazione che si intensifica alle porte di una nuova struttura sociale. E' questo sommariamente il nodo che lega due epoche nel passaggio da una civiltà incentrata su legami di appartenenza e solidarietà gestiti dalla prossimità delle istituzioni, dove il limite tra pubblico e privato risulta sfumato, a una civiltà a cui si impone una delimitazione della sfera privata dal (l'assoluto) potere pubblico. Tale delimitazione presuppone non solo una separazione tra pubblico e privato, ma anche la rimodulazione del privato stesso che assume un carattere comune, come una costruzione sociale ormai estranea all'intimità profonda del singolo.²⁹ In questo quadro si inserisce, come un filtro tra il declino delle strutture medievali e lo sviluppo della nazione moderna, la nota teoria della sovranità di Bodin, nella quale la cittadinanza è essenzialmente il riflesso del rigore imposto dal sovrano. L'autore dei sei libri, che pure mantiene l'antica dimensione verticale della relazione tra cittadino e sovrano, introduce un'importante

²⁶ Chiare in tal senso le parole di Portalis: "E' utile conservare tutto ciò che non è necessario distruggere: le leggi devono aver riguardo delle tradizioni, quando esse non sono dei vizi". Calvo R. (a cura di), Discorso preliminare al primo progetto di codice civile, p. 47.

²⁷ Arnaud, *Les origines doctrinales du Code civil français*; Somma A., Monateri P.G. (2016), *Il modello di civil law*, Giappichelli.

²⁸ Machiavelli N., *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, XII cap. del Libro I: "La Chiesa ha tenuto e tiene questa provincia [l'Italia] divisa. E veramente alcuna provincia non fu mai unita o felice, se la non viene tutta alla ubbidienza d'una repubblica o d'uno principe, come è avvenuto alla Francia ed alla Spagna. E la cagione che la Italia non sia in quel medesimo termine, né abbia anch'ella o una repubblica o uno principe che la governi, è solamente la Chiesa [...]. Non essendo adunque stata la Chiesa potente da potere occupare la Italia, né avendo permesso che un altro la occupi, è stata cagione che la [ella, l'Italia] non è potuta venire sotto uno capo, ma è stata sotto più principi e signori, da' quali è nata tanta disunione e tanta debolezza che la si è condotta a essere stata preda, non solamente de' barbari potenti, ma di qualunque l'assalta". Per la tesi di Marsilio un approfondimento in Vasoli C. 1983, *Papato e Impero nel tardo Medioevo: Dante, Marsilio, Ockham*, Storia delle idee politiche, economiche e sociali, vol. II, pp. 543-667.

²⁹ E' la critica della civilization che farà Rousseau in *Scritti Politici*, p.7: "Come sarebbe dolce vivere tra noi, se l'atteggiamento esteriore fosse sempre l'immagine delle disposizioni del cuore".

differenza. I cittadini, definiti sulla base di quest'unica relazione, saranno tra loro eguali.³⁰ La cittadinanza nella definizione di Bodin è quell'obbligo "mutuo intercorrente fra il sovrano e il suddito; al quale il primo deve, in cambio della fedeltà e dell'obbedienza che ne riceve, giustizia, consiglio, conforto, aiuto e protezione (cose, tutte, che non si devono a uno straniero)" (Bodin 1964: 290). Al superamento dello schema di differenziazione tipicamente medievale Bodin aggiunge un altro elemento di rottura. "La città, in senso territoriale, non fa di per sé la cittadinanza, come diversi hanno scritto, così come la casa non fa di per sé la famiglia, che può esser composta di diversi schiavi e figli anche abitanti in posti lontani l'uno dall'altro e in diversi paesi, purché tutti siano soggetti a uno stesso capo di famiglia. Della cittadinanza diremo quindi ch'essa può essere composta di più città e villaggi che dispongano delle stesse consuetudini" (Bodin 1964, IV).

Questa volta è il valore dell'appartenenza a prevalere sul valore della partecipazione, ma l'appartenenza a partire dal noto Calvin's case del 1608³¹ va intesa con riferimento al Re e, territorialmente, al regno. Si tratta di una decisione che stabilisce per un bambino nato in Scozia i diritti comuni nell'Unione delle corone sotto Giacomo VI, in questo senso non distante dalla tesi di Bodin³² per il quale è "il potere sovrano che tiene unite tutte le membra e le parti di esso – lo Stato- che fa di tutte le famiglie e di tutti i collegi un solo corpo"³³.

La sudditanza del cittadino di Bodin trasforma il rapporto medievale tra ordine e società. E' il sovrano l'unico elemento dell'ordine e non più la partecipazione (città), la gerarchia (differenziazione) o l'identificazione nella somma (corpo) (Costa 2005). L'individualismo come concezione del soggetto astratto (uguale nella forma di fronte allo Stato) in relazione all'assolutismo delle monarchie sarà, nelle rivoluzioni, lo scontro di un individuo che si trova a confrontarsi con l'entità ormai definita dello Stato.

Nazione ed uguaglianza

La concezione moderna della cittadinanza (Mancini 2000) affonda le sue radici nella dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino dell'89. Nell'*operazione magica* -

³⁰ Bodin J. 1964, I sei libri dello Stato, VI, Utet, p.304: "Ciò che fa il cittadino è l'obbedienza e la riconoscenza del suddito libero per il suo principe sovrano, e la protezione, la giustizia e la difesa del principe nei riguardi del suddito; ed è questa la vera ed essenziale differenza fra cittadino e straniero. Tutte le altre differenze sono casuali ed accidentali, fra di esse per esempio quella di aver parte a tutte le cariche e i benefici o ad alcuni di essi."

³¹ Calvin v. Smith, 77 Eng. Rep. 377 (K.B. 1608).

³² L'analogia tra il caso e la teoria di Bodin è approfondita in Price, Polly J., Natural Law and Birthright Citizenship in Calvin's Case (1608) (January 15, 1997). 74 Yale Journal of Law and the Humanities 73 (1997).

³³ Ivi, II, p.175: "Il potere sovrano che tiene unite tutte le membra e le parti di esso – lo Stato- che fa di tutte le famiglie e di tutti i collegi un solo corpo".

scrive Lefebvre- della notte del 4 agosto “i capi della borghesia rivoluzionaria, con una consumata abilità di uomini di Stato, hanno saputo costringere la loro maggioranza a svincolarsi dagli interessi particolari per non pensare, almeno per qualche ora, che alla comunità nazionale” (Lefebvre 1975).

L’obiettivo manifesto della *dichiarazione* è la demolizione delle strutture dell’*ancien regime* e l’istaurazione dell’uguaglianza giuridica.³⁴Essa rappresenta una celebrazione di quei principi che si identificano con le ‘verità’ politiche dell’epoca non in funzione della realtà esistente o praticabile, ma in funzione della radicale trasformazione di tale realtà attraverso la traduzione in pratica di quelle teorie considerate il fondamento dell’interesse comune.

Come sostenuto dall’abate Sieyes, il contesto rivoluzionario oltre a denunciare l’illegittimità dei privilegi, compone un nuovo soggetto, collettivo, che è appunto la nazione. Nei suoi pamphlet lo schema di Sieyes appare piuttosto lineare. L’eguaglianza è la condizione per la costruzione di un ordine politico espressione di una volontà comune che inevitabilmente diventa “una volontà comune rappresentativa”³⁵. La nazione è potere costituente ‘contro’ un assetto esistente ed essa rappresenta per i costituenti francesi quell’unica identità collettiva in grado di legittimare l’ordine politico all’interno di uno spazio definito territorialmente. La nazione riproduce una realtà fisica o geopolitica, ma anche ideologica. Diventa un concetto-contenitore e originario di popolo, territorio, potere, volontà, legittimità. Un “corpo immaginario” lo definì Luigi XV prima ancora che si concretizzasse come il potente nemico della monarchia³⁶. La nazione, come riferimento, implica il riconoscimento dell’appartenenza come elemento essenziale della cittadinanza, come elemento portante quelle aspettative e quei valori della ‘volontà generale’.

A partire dalla rivoluzione è il tentativo di legittimare una sovranità della nazione che ristabilisce il quadro di riferimento per i diritti e i doveri dei cittadini francesi.

In realtà i rivoluzionari non hanno peregrinato fin dall’inizio un’idea di cittadinanza realmente universale, anzi, il problema centrale è stato senz’altro quello di determinare i criteri per distinguere il soggetto politico (il cittadino)³⁷ dall’essere

³⁴ “Per un millennio, in precedenza, la Francia era stata governata da un regime di monarchia assoluta, con graduale evoluzione dalla monarchia carolingia feudale alla monarchia del Roi Soleil. Il motivo per cui si parte dal 1789 è che le vicende della Rivoluzione francese non solo sono particolarmente significative nella storia del pensiero politico ma incidono anche sull’attuale struttura costituzionale. La Rivoluzione è il primo fenomeno di affermazione in Europa del principio dell’eguaglianza, sia pure prettamente ed esclusivamente giuridica.” Appunti di diritto costituzionale comparato.

³⁵ Sieyes E.J., *Per volontà della nazione*, in Fisichella D. (a cura di), 1983, La rappresentanza politica, Giuffrè.

³⁶ “Non tollero che si formi nel mio regno un’associazione[...] nè che si introduca nella monarchia un corpo immaginario che non potrebbe far altro che turbarne l’armonia” (Discorso che rivolge al parlamento nel marzo 1766).

³⁷ Nella Costituzione francese del 3 settembre 1971 all’art. 2 si elencano i requisiti per essere cittadino “attivo”.

umano (Rosanvallon 1994, p. 110). In questa distinzione di fatto solo chi possedeva una proprietà fondiaria godeva anche dei diritti politici.³⁸ Di questa contraddizione, tra il principio di uguaglianza iscritto nella dichiarazione e il progetto dei costituenti, si farà forte il famoso discorso contro il decreto sul marco d'argento pronunciato nell'aprile 1791 da Robespierre all'assemblea nazionale.³⁹ Ed è a partire dall'intuizione di Robespierre, dalla subordinazione dell'uomo alla proprietà⁴⁰, che Leroux a metà 800 contrasta la fallacia di qualsiasi fondamento che giustifica un diritto di proprietà in assenza di un'organizzazione e legittimazione sociale dello stesso.

Lo storico Pierre Rosanvallon, delinea la sua idea sui limiti della cittadinanza universale⁴¹, due in particolare: il primo legato alle considerazioni sociali che creano un dentro e fuori; e il secondo legato a considerazioni antropologiche che distinguono la persona sulla base delle sue capacità di *essere* un soggetto. Entro questa cornice, nell'analisi dell'autore, i minorenni restano esclusi perchè situati in una naturale fase di dipendenza.

Ciò che emerge è che i rivoluzionari francesi trovandosi impegnati nella complicata gestione delle dinamiche politiche sorte alla fine del '700 si concentrarono su un'azione più dettagliata rispetto alla formula generale che ne aveva lanciato i presupposti. La cittadinanza strettamente collegata all'individuo e ai suoi diritti (individualista) esce dall'evento rivoluzionario come la cittadinanza strumento della nazione (nazionalista), affermazione di una comunità politica.

Tra premesse e conseguenze il periodo rivoluzionario ha introdotto una ricchezza di spunti che ha portato gli studiosi dei secoli successivi a concentrarsi su interpretazioni tendenzialmente diverse.

Dal punto di vista filosofico-politico si pone tale nodo centrale della storia come riferimento principe nell'evoluzione del concetto di cittadinanza per due ragioni. In primis, con la rivoluzione francese si ridefinisce la contrapposizione tipica dell'*ancien regime* tra suddito e cittadino. La *dichiarazione* presuppone infatti che i diritti individuali fondamentali siano del cittadino in quanto persona o individuo. Si fa strada, in questo senso, la percezione di un diritto innato, soggettivo, inalienabile che non corrisponde più alla concessione da parte di un potere superiore che ne stabilisce le condizioni.

³⁸ I diritti "dei proprietari privati, maschi e bianchi..." in Marx K., *Il Capitale*. Per il dettaglio dei titoli per la cittadinanza "attiva": Furet F., Ozouf M. (a cura di) 1994, *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, 2 vol., Bompiani.

³⁹ Se è "costretto a presentare la volontà di un altro" non si tratta più di un cittadino ma di uno schiavo. Questa è la "verità", secondo Robespierre, dolorosamente oscurata da "tecnicismi laboriosi", da errori, con la quale si distinguono cittadini attivi e cittadini passivi.

⁴⁰ Leroux P., 1840, *De l'humanité*, pp. 142, 143.

⁴¹ Rosanvallon P., 1992, *Le sacre du citoyen . Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, da p. 142.

La seconda ragione sta nel considerare il contratto sociale Rousseauiano, come teoria substrato nello scenario citato, una risoluzione a un'altra grande contrapposizione, quella tra individuo e società. Per seguire l'incipit di Veca (Veca 2008), alla sostituzione dell'uomo al suddito, prima fondamentale tessera del mosaico della cittadinanza, si aggiunge la risposta al 'perché ubbidire?' che, nella dottrina politica in questione, chiama in causa l'esercizio dell'autorità (solo se) legittimata da una scelta da parte di individui. Ci si riferisce alle idee giusnaturalistiche del pensiero di Rousseau. Secondo i giusnaturalisti [Hobbes e Locke] l'uomo è titolare di diritti fondamentali ed inalienabili, e decide di associarsi con altri uomini perché questi diritti siano salvaguardati. In particolare, Locke concepisce lo Stato come il risultato di un patto associativo tra individui liberi ed uguali, che diventano cittadini affinché la struttura frutto del loro accordo permetta la migliore garanzia dei loro diritti fondamentali (la libertà, la sicurezza e la proprietà⁴²). L'uomo diventa cittadino, cioè parte di una comunità politica, perché altrimenti i suoi diritti non avrebbero concretezza e non troverebbero attuazione. E' l'appartenenza alla collettività che di fatto segna l'identità politica dell'individuo: il cittadino esiste come tale grazie al vincolo primario che lo lega alla comunità.⁴³

Ci si può accostare all'evento rivoluzione tenendo in considerazione anche tesi distanti dai fondamenti propriamente filosofici che caratterizzano la Rivoluzione. Nell'Ottocento l'accento sui diritti dell'uomo incoraggiato dalla Dichiarazione dell'89 subirà la centralità delle teorie dello Stato. Queste a loro volta verranno rimpiazzate nel secondo Novecento dal dibattito sulla crisi dello Stato. E in questo

⁴² Durante la codificazione e in generale nel corso dell'800 la costruzione del cittadino *proprietario* ha rappresentato una convalida delle tesi di Locke, avviando anche una serie di critiche, Marx tra tutte, sulla proprietà come elemento portante di un codice civile, quello francese, che reinterpreta la triade rivoluzionaria e ne confonde i valori. Rodotà S., 2010, Antropologia dell'homo dignitus, in Rivista Critica del Diritto Privato, n. 4.

⁴³ Rousseau riprende la dottrina politica dei due filosofi inglesi ma rielabora le conseguenze del conflitto tra individuo e società in modo diverso. Per i filosofi dell'Illuminismo, la libertà di coscienza è un diritto naturale che provoca necessariamente la libertà di espressione, anche se deve essere esercitata nell'ambito della legge. Senza la libertà di espressione, la libertà di pensiero è priva di senso. Al contrario, la concezione hobbesiana della coscienza individuale è destinata a distinguere la libertà di pensiero dalla libertà di espressione. La coscienza prigioniera del cittadino di Hobbes è ridotta al silenzio. Non importa quali siano le percezioni e le opinioni in merito all'ordine prestabilito. Tale dottrina limita la coscienza in uno spazio residuale. Il cittadino è soggetto a un principio generale di obbedienza nella misura in cui esso stesso riconosce il sovrano come suo rappresentante. Né la saggezza né la ragione come anche la verità del singolo individuo sono considerati criteri decisivi della legge, ma solo l'autorità (prestabilita) ne stabilisce la validità. Per un approfondimento su questi temi, per le molteplici combinazioni tra soggetto, diritti, ordine e sovranità che hanno formato l'oggetto del discorso sei-settecentesco sulla cittadinanza, passando dalle teorie di Pufendorf, Grozio, Hobbes, Spinoza, Pufendorf, Locke e altri, si veda Costa P., *Civitas* vol.I.; Solari G. 1939, *Filosofia del diritto privato*, Giappichelli, Torino.

continuo rapporto con la storia, il territorio e l'economia, la cittadinanza assumerà le sue forme derivate.

Che il periodo rivoluzionario rappresenti una svolta epocale resta comunque un dato oggettivo. Tale momento è considerato decisivo per la storia della cittadinanza perché mette in gioco i concetti di *eguaglianza, libertà (e soggetto)*, che saranno alla base di tutte le riflessioni e configurazioni del secolo successivo. Inoltre, con la rivoluzione avviene una rottura tra due tradizioni, antico e moderno, che hanno accompagnato l'evoluzione della comunità occidentale dalle origini. L'utilizzo del termine rottura si impiega nella consapevole accettazione che l'89 e le costituzioni successive non si sono poggiate su concetti oscuri o nuovi rispetto al passato, ma chiarisce come queste si siano appropriate di strumenti artificiali in grado di *perfezionare* le diverse formulazioni del regime 'antico'.

Quanto siano da considerare in un legame diretto le radici intellettuali dell'intero secolo e la rivoluzione è una questione quindi che non esclude l'indiscutibile importanza storica dell'evento in sé. Del resto il focus del discorso settecentesco non si fonda come un piano di attuazione, ma si limita a definire caratteristiche e condizioni di un ordine auspicabile. E' palese che la rivoluzione poi "esplode come un evento di gran lunga eccedente l'intenzionalità, le previsioni, gli schemi"(Costa 1999) della cultura riformatrice.

Stato e appartenenza

L'inversione statulistica successiva alla Rivoluzione apre le porte al perfezionamento dello stato di diritto nel tentativo di comprendere quel difficile rapporto che vuol conciliare i diritti dell'uomo e lo Stato, due elementi ormai storicamente definiti. La questione si snoda tra due poli, l'indipendenza dei diritti dallo Stato che a limite trova la sua funzione nel riconoscerli, o viceversa l'assoluta preminenza di tale entità che pone in essere l'individuo e i suoi diritti, concepndoli alla stregua di un derivato.

Il rapporto tra il potere statale e l'esistenza dei singoli lo si trova nella teoria "a due facce" dello Stato di Jellinek, il quale ha sostenuto un dualismo implicito nella formazione dello Stato, uno stato fattuale cioè che può dare origine e anche legittimazione alle aspettative normative, almeno in quegli elementi giuridicamente pertinenti. Con Jellinek lo *status libertatis* della tradizione romanistica viene trasformato in *status positivus*, una sintesi tra libertà e cittadinanza. Mentre il primo si limita alla distinzione tra l'uomo libero e lo schiavo; il secondo stabilisce dei diritti pubblici soggettivi che lo Stato conferisce al soggetto per proteggersi rispetto ai suoi diritti fondamentali stabiliti dall'ordinamento giuridico. Che la teoria di Jellinek abbia influenzato l'impianto del diritto pubblico per come anche adesso lo si conosce è evidente nella Legge fondamentale tedesca (art. 19, comma 2), "In nessun caso può

essere lesa la sostanza di un diritto fondamentale"; e nell'art. 53, c.1, della Costituzione spagnola, secondo cui solo la legge disciplina l'esercizio dei diritti e delle libertà, ma "essa dovrà in ogni caso rispettare il loro contenuto essenziale".

Lo Stato nella soluzione del giurista austriaco può essere compreso come ordine sociale e come istituzione giuridica, esso si definisce infatti nella congiunzione di territorio, popolo e potere. Non è un caso la sua attenzione all'idea di nazione, di nazione come entità storica, che "si sente unita eppure distante dalle altre". Egli tra i primi assertori dello Stato di diritto auspica un'istituzione in grado di garantire la libertà dei cittadini e di limitare la sua stessa azione nel rispetto della legge. Jellinek individua nella nazionalità una doppia funzione. Essa si esprime nella capacità di assicurare ai soggetti dei diritti e dei doveri dell'ordinamento statale e nella protezione in virtù di un'inclusione del soggetto al territorio entro il quale si esercita la forza del sovrano. Nella sua prima funzione la nazionalità diventa un rapporto di interdipendenza tra cittadino e stato, e "questa condizione è quella che viene designata come appartenenza allo Stato, come diritto di cittadinanza, come *nationalité*"⁴⁴. Nella sua seconda funzione la nazionalità si lega alla questione territoriale, a quella delle frontiere, utilizzate storicamente e simbolicamente per circoscrivere regimi di diritto, di inclusione (o esclusione) e per determinare l'identificazione degli individui "sulla base della loro capacità di occupare uno spazio o di esservi ammessi" (Balibar 2012: 93).

Su questa maturata concezione della collettività si è creata quella fusione tra cittadinanza e nazionalità che ha progressivamente delineato il profilo del cittadino come componente di un sistema oggettivo.⁴⁵ È questo il mutamento colto da Jellinek nell'incorniciare i diritti soggettivi, ai quali si rivolgeva l'esclusiva attenzione del giusnaturalismo, entro libertà che non sono altro dallo Stato, non preesistono ad esso.

La prospettiva normativista, in Kelsen, introduce una riflessione critica nei confronti degli approcci che includono lo storicismo nella scienza del diritto. Nella sua *dottrina pura del diritto*⁴⁶, appare discutibile l'intenzione di concepire la teoria del contratto come giustificazione dell'ordinamento giuridico post-rivoluzionario e la *rivoluzione* 'come il fatto storico della fondazione dello Stato', di quello Stato cioè che avrebbe preso forma dal contrattualismo. O meglio, tale intenzione, sposterebbe l'oggetto (legge) sul piano del soggetto (individuo), l'ordinato al posto

⁴⁴ Jellinek G., 1892, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, ediz.ital. a cura di V. E. Orlando, Milano 1912., p.127.

⁴⁵ Ratzel 1897, come riportato da Mezzadra S., (2004), *Confini, migrazioni, cittadinanza*, in "Scienza & Politica", 30: 83-92: "Ogni stato è una porzione di umanità e una porzione di territorio. L'uomo non è pensabile senza la terra, e tanto meno lo è la più insigne opera dell'uomo sul nostro pianeta, ovvero lo Stato".

⁴⁶ Orientata normativamente, che distingue l'essenza giuridica dal contenuto giuridico.

dell'ordinamento, dove il secondo è una derivazione del primo, e prescinde dal riferimento (Kelsen 1994). L'autore nell'evidenziare la sua posizione positivista di separazione tra diritto e morale, sostiene che l'ordinamento statale non necessita giustificazioni esterne ad esso. Il fine ultimo di tale ordinamento, il *giusto* o il *vero* come contenuti (*finzioni*⁴⁷), sono problemi insoluti ed equivocabili che riguardano l'etica politica, che veicolano posizioni ideologiche estranee alla teoria del diritto. Quest'ultima come paradigma può piuttosto cogliere del *contratto* quelle categorie *pre-giuridiche*⁴⁸ che legano i moderni ordinamenti al soggetto, nella traduzione in *rapporti* giuridici costitutivi di diritti e doveri. Ma gli sviluppi reali di tali rapporti non risolvono determinati presupposti originari del contrattualismo. Nel misurarsi con la sua effettiva validità infatti l'ordinamento giuridico si emancipa dalla condizione di (tacito) riconoscimento di coloro che sono soggetti alle norme e costruisce un'oggettività estranea alla volontà indirettamente espressa dal soggetto. Nel prendere di mira le posizioni filosofiche dell'illuminismo Kelsen ribadisce che “se l'ordinamento giuridico ha validità solo grazie al consenso di coloro che a esso sono sottoposti, se questo consenso, però, deve venire supposto anche là dove esso effettivamente manca, ciò significa che la validità di quest'ordinamento non dipende più dal consenso del soggetto”(Kelsen ed. 2013: 101).

E' bene tuttavia sottolineare che le critiche che questo tipo di impostazione riservano al pensiero filosofico precedente, settecentesco, non devono intendersi come una negazione del contesto entro il quale ‘quel’ diritto prende forma, almeno nella sua norma fondamentale. Lo stesso Kelsen, tende ad ovviare questo tipo di argomentazione, con un espediente metodologico che gli permette di focalizzare la sola interpretazione e produzione normativa. Egli non esclude i presupposti fattuali e i significati ad essi associati, ma esclude che l'essere, campo delle norme, possa mescolarsi col ‘dover essere’, portatore di valori, ideali e proiezioni che i teorici del diritto naturale utilizzano per rintracciare quella verità inaccessibile. Nel 1927 egli scrive: «il problema del diritto naturale è l'eterno problema di ciò che sta dietro al diritto positivo».

L'origine dell'impasse nel dibattito giuridico si determina nella “grande illusione” (Orestano 1978) di fine '700, come osserva Orestano, in quell'elaborazione del sistema dei diritti soggettivi che nei filosofi del diritto naturale tendeva ad affermare una priorità logica del diritto privato sulle regole dell'ordinamento, ma nella transizione dall'ipotetico e astratto piano filosofico–giusnaturalistico al sistematico

⁴⁷ L'autore a proposito dell'interferenza nella scienza giuridica: finzioni o tecniche. Tendenza naturalistica, non pura, dell'interpretazione giuridica.

⁴⁸ “Il motivo fondamentale di questa visione analitica e riduttiva della teoria pura del diritto è quello di salvare l'autonomia della scienza giuridica: questa deve occuparsi dei precetti giuridici, e non dell'uomo che è un'entità naturale e che quindi può essere, al più, un presupposto di tali precetti” (Bianca 2002: 137).

piano giuridico-positivo si trova a fare i conti con l'impossibilità di prescindere dall'incombente elemento statale e normativo. Tutti i tentativi di definire il *soggetto* come portatore di diritti originari e innati di fatto poi non lo rendono autonomo da un diritto oggettivo. Da qui l'esigenza di trovare un legame relazionale che si traduce in Kelsen nel passaggio dal concetto di *soggetto* giuridico al concetto di *rapporto giuridico*.⁴⁹

La teoria di Kelsen circoscrive il valore della cittadinanza e lo pone in una posizione di dipendenza dallo Stato. E' "uno status personale il cui acquisto e la cui perdita sono regolati dal diritto statale e da quello internazionale. L'ordinamento giuridico statale fa di questo status la condizione di certi diritti e doveri". In questo modello, nella *dissoluzione del concetto di persona*, titolo scelto da Kelsen, il soggetto di diritto è soltanto un artificio del pensiero, la persona un concetto della giurisprudenza, e quindi la cittadinanza, se intesa come un rapporto tra individuo e stato, "una nozione di diritto positivo" (Grosso 1997:12). Tornando alle tessere del mosaico esposte in precedenza, è chiaro che Kelsen si concentra più sul rapporto tra soggettivo/obiettivo e meno sulla questione suddito/cittadino che non esclude ma non elabora poiché ritenuta propriamente politica.⁵⁰ E' nota infatti la posizione dell'autore che nell'ambito della teoria del diritto, spiega "la funzione (il mantenimento dell'ordine) a partire dalla struttura (il diritto come ordinamento della forza)" (Bobbio 1977: 119).

Ora, al di là delle formulazioni a sostegno di una o dell'altra interpretazione, l'argomento, almeno in questa sede, non rischia un *regressus ad infinitum* sulle origini dei diritti e del diritto (forse nemmeno sulla genesi dello Stato), piuttosto separa due nette sfere di interpretazione perché le diverse angolazioni rappresentano gli schemi entro i quali si è potuto sviluppare lo specifico tema della cittadinanza tra funzione regolativa e strumento di identificazione o, si potrebbe dire, tra dimensione normativa e coscienza dell'agire umano.

Il periodo post-rivoluzionario è caratterizzato dalle codificazioni ottocentesche che ribadiscono seppure all'interno di coordinate diverse l'impostazione formalistica del cittadino definito dall'ordinamento come 'appartenente allo Stato' e soggetto di una sovranità che trova il limite nella sovranità degli altri Stati.

⁴⁹ Per l'ordinamento "rilevano quei comportamenti e quei rapporti che sono previsti dalla norma, non la realtà naturale o sociale dei soggetti" (Bianca 2002: 137).

⁵⁰ Nell'evoluzione del pensiero giuridico le teorie normativiste in generale verranno criticate per l'eccessivo formalismo. Ma anche il loro superamento, nelle concezioni istituzionali, subirà un tentativo di sintesi tra normativismo e istituzionalismo (neo-istituzionalismo, V. teoria di MacCormick). Infine, il configurarsi di una nuova compagine storica, favorirà l'emergere delle teorie della *proceduralizzazione* del diritto, più adatte allo scenario contemporaneo. Ci si riferisce alla "giurisprudenza sociologica" di Luhmann, al "diritto riflessivo" di Teubner. Per una sintesi si consiglia Ost F. - Kerchove M., *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Facultés universitaire saint-Louis, 2002.

Il restringersi del passaggio dei diritti all'interno della comunità di appartenenza e il progressivo sfaldamento dell'idea di un'apertura universale⁵¹ (al soggetto in quanto tale, privo cioè del riferimento nazionale) instrada i due momenti principali dell'evoluzione teorica dell'Ottocento, destinati anche ad incidere nella storia del secolo successivo. Si tratta della questione sociale e della questione identitaria. La questione sociale si pone nel tentativo di rimediare agli effetti perversi innescati dalla rivoluzione industriale con l'emergere di una divisione tra proprietari e non proprietari e di un conseguente conflitto tra le classi che alla fine mette in discussione quell'ordine fondato su libertà e proprietà a partire da soggetti (solo) giuridicamente eguali. Il problema nasce infatti quando l'appartenenza si traduce nel godimento delle sole libertà nella competizione gestita dal meccanismo proprietario senza l'intervento dell'entità unitaria nel governo delle sue parti e nella distribuzione delle risorse.

Con gli Stati nazionali del XVIII secolo nascono anche le "identità nazionali". Da questo momento non si tratta per lo Stato di definire solo dei confini territoriali e giuridici per la cittadinanza, ma anche di incoraggiare una base omogenea per la cultura di ogni nazione in un generale sentimento collettivo che distinguesse la popolazione di uno Stato da quella degli altri Stati. Tale sentimento di appartenenza trova la sua giustificazione con elementi "naturalisti" e "storici", oltre che propriamente giuridici o geopolitici. Così, la contrapposizione 'antica' che definiva la cittadinanza a partire dalla dicotomia suddito-cittadino lascia il posto al nuovo binario, cittadino-straniero, che diviene il fondamento della questione moderna fondata sul valore di appartenenza. In questo percorso sarà necessario stabilire un legame profondo tra i cittadini e la loro patria, "una d'arme, di lingua, d'altare, di memorie, di sangue e di cor", come nei versi del Manzoni.

Identità e Totalitarismi

Dalla patria alla nazione, e poi di nuovo alla patria. L'enfasi sull'uno o sull'altro termine, sfumature concettuali che finiscono per perdersi e armonizzarsi poi in un legame avverso: l'amore per la patria, patria dal suo significato di luogo *natio*, allora *nazione* e quindi territorio, nazione-popolo, nazione come potenza?

Lo slancio sul processo di nation-building nel corso dell'Ottocento e sulla necessità delle codificazioni in gran parte del continente europeo⁵², come requisito fondamentale dell'acquisita modernità giuridica e culturale, si concretizza nella

⁵¹ La tensione tra i due poli attualmente si ripropone soprattutto nel dibattito sui migranti e in generale nella difficile relazione tra diritto nazionale e internazionale.

⁵² Codificazioni: Prussia 1794, Francia 1804, Austria 1811, Italia 1865, Germania 1900, Svizzera 1907.

critica della cultura tedesca all'individualismo del modello francese⁵³. Per i giuristi tedeschi i diritti e le libertà dell'individuo, emblematici nelle trasformazioni del secolo precedente, non vengono più proiettati nel soggetto, ma nel popolo e nell'individuo funzionale all'ordine sociale (e quindi allo Stato). “Un popolo che si realizza organicamente nello Stato e viene continuamente contrapposto alla contrattualistica e individualistica nazione del modello francese.” L'elemento culturale nella tradizione francese coincide (o si vuol far coincidere) con il presupposto politico, mentre nel modello tedesco la nazionalità è frutto della cultura, come elemento “costruito”, e non può per questo farsi portatrice di valori politici universali.⁵⁴

L'origine dell'etnicismo⁵⁵ fa parte di un dibattito durato per secoli, ma l'orientamento della pubblicistica tedesca si impone nell'Ottocento alla fine del dominio napoleonico, quando la Germania si libera dalla presenza straniera e accusa i rivoluzionari di aver creato il mito dell'eguaglianza e, con questo posto, in essere la più grande minaccia per la civiltà, ovvero la mescolanza tra le razze. Nella metà del secolo la nota teoria di Gobineau, espressa nel *saggio sulle disuguaglianze delle razze umane*, accentua il valore della conflittualità tra le razze come dinamica storica e sviluppa una categorizzazione etnica non solo per dimostrare l'esistenza di una diversità intrinseca tra i popoli, ma anche per attribuire loro delle qualità dettate dall'appartenenza che ne definiscono un valore e un destino. Un destino che entra in relazione con la ripresa e potenziata entità della nazione del primo Ottocento unita alle 'teorie scientifiche della razza' del secondo Ottocento.

L'irrompere dei totalitarismi si è presentato nella storia come un evento collegato a una serie di fattori che in qualche modo ne hanno favorito una estesa e duratura propagazione. Il primo conflitto mondiale, il ripensamento dell'opzione liberale, l'emergere dei partiti politici di massa e il fallimento di Weimar⁵⁶ sono pacificamente considerati, insieme o separatamente, il preludio all'ascesa dei regimi totalitari. Ma nella celebre filosofia politica di Hannah Arendt si trovano anche i riferimenti più remoti. L'autrice attribuisce ai diritti umani un carattere illusorio, un'incertezza legata innanzitutto alla loro originaria formulazione, nel momento in cui tali diritti vengono proclamati. L'equivoco nasce infatti già nella Dichiarazione dell'89 che delinea un soggetto astratto e non distingue nettamente l'uomo dal cittadino finendo

⁵³ Si tratta di un modello perché, in effetti, si riferisce a delle posizioni più che a concrete realizzazioni della tradizione rivoluzionaria.

⁵⁴ “In France, then, a bureaucratic monarchy engendered a political and territorial conception of nationhood” (Brubaker R., 1992, *Citizenship and nationhood in France and Germany*, HUP, p.4).

⁵⁵ Con il termine etnicismo ci si riferisce alla politicizzazione dell'etnia.

⁵⁶ “La Costituzione di Weimar, superbo frutto della più raffinata dottrina, naufragò miseramente alla prova dei fatti”. Lucifredi P. G. 2001, *Appunti di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, p. 7.

così per far coincidere diritti umani e diritti nazionali⁵⁷. Si acuisce poi nel corso dell'Ottocento quando si assiste al completo capovolgimento del discorso etico rivoluzionario e i diritti del soggetto diventano diritti del popolo, quel popolo, circoscritto e appartenente alla sovranità della nazione. E' da questa impostazione etnocentrica della cittadinanza che si sviluppa l'ordine fondato sulla capacità dello Stato di proteggere la propria comunità di individui, non genericamente umani, ma essenzialmente differenti.⁵⁸ All'estremo, la divisione della popolazione in macro-categorie diventa evidente nella riorganizzazione interbellica dei lager, dove i gruppi di detenuti venivano "contraddistinti da segni particolari"⁵⁹, soprattutto in base alla loro nazionalità. Oggetto della forza e unico interprete del benessere della nazione è nel primo Novecento lo Stato o il partito, un organismo comunque in grado di reprimere il dissenso, organizzare le masse e strumentalizzare le istituzioni per opporsi al "nemico" interno ed esterno, minaccia dell'integrità del *volk*⁶⁰. Lo stato viene riconosciuto dagli stessi soggetti ma al tempo stesso si preoccupa di alimentare e organizzare con la propaganda l'adesione soggettiva a una forza collettiva, quell'aspirazione delle masse alla coerenza, per usare le parole di Arendt, perchè l'ideologia totalitaria "non mira alla trasformazione delle condizioni esterne dell'esistenza umana nè al riassetto rivoluzionario dell'ordinamento sociale, bensì alla trasformazione della natura umana"⁶¹. La percezione dello stato totalitario, e in questo il suo disegno straordinario, emerge da una costruzione che non lo impone come estraneo o esterno rispetto all'individuo, ma come necessaria e naturale estensione della volontà soggettiva.⁶²

E' la potenza dei regimi, nello spostamento dal soggetto all'oggetto, che sviluppa la "banalità del male", seconda suggestiva (e in principio controversa) riflessione della Arendt, ovvero la violenza sociale nei confronti dell'*altro* impersonale, l'attivazione di un meccanismo di deindividuazione, come nella dimostrazione sperimentale di Milgram.⁶³

⁵⁷ Suggestiva ripresa dell'impostazione Arendtiana in Žižek S. 2005, Diritti umani per Odradek?, Nottetempo.

⁵⁸ "Il biologico, con tutta la fatalità che comporta, diventa ben più che un oggetto della vita spirituale, ne diviene il cuore. La voce misteriosa del sangue, gli appelli all'eredità del passato di cui il corpo è l'enigmatico portatore, perdono la loro natura di problemi sottoposti alla soluzione di un Io sovraneamente libero". Levinas E., 1996, Alcune riflessioni intorno alla filosofia dell'hitlerismo, Quodlibet, Macerata, p. 31.

⁵⁹ Sofsky W., 2004, L'ordine del terrore, Laterza. L'autore indica un sistema di classificazione a 4 livelli, p.179.

⁶⁰ Diffusamente tradotto come "collettività di sangue".

⁶¹ Arendt H., ed. 2009, Le origini del totalitarismo, Einaudi, p. 628.

⁶² Costa P., Lo stato totalitario, un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo, in Quaderni Fiorentini, 1999, Vol. 28, p. 61.

⁶³ Un esperimento condotto dallo psicologo S. Milgram nel 1961 dal quale emerge che l'obbedienza di un agente non ha a che fare con il suo giudizio sull'azione.

La cittadinanza totalitaria si costituisce della regolare prestazione operativa a favore dei regimi e per questo gli individui diventano pienamente cittadini dello Stato, come agenti del pianificato cambiamento. Dalla corrispondenza di identità e appartenenza, emerge quel sentimento che sancisce la costruzione territoriale della cittadinanza, e va anche oltre “la terra e il sangue” (del nazionalismo tedesco) (Chabod 1961), per trasferire i valori della persona allo Stato. E’ palese per esempio nell’Italia fascista, nella riforma penale, quando nella legge n. 108 del 31 gennaio 1926 viene introdotta la perdita della cittadinanza per indegnità⁶⁴, non come provvedimento di natura strettamente penale, ma come logica in grado di confermare il legame imperativo tra cittadino e Stato. Il diritto penale investe la cittadinanza proprio per delineare un diritto vigente nettamente in contrasto con la concezione contrattualistica dell’ordine e dello Stato. Come conseguenza anche il problema della sicurezza si sposta in questa fase dalla persona alla “personalità dello Stato”⁶⁵. E’ di questa personalità, e della patria, che si preoccupa Alfredo Rocco nel discorso al Senato del Regno sulla cittadinanza, “qualunque sia la costruzione giuridica dell’istituto della perdita o dell’acquisto della cittadinanza, è certo che esso si ricollega al vincolo spirituale che unisce i cittadini alla patria”. Il modello autoritario prende forma in sostituzione allo stato di diritto di derivazione liberale per “nazionalizzare tutte le manifestazioni della socialità” (Barone, Vecchio 2012: 84) e rendere il cittadino *funzione* della nazione e dell’ideologia che la sostiene.⁶⁶

L’orientamento Stato-centrico e il progressivo venir meno di tutte quelle aspettative individuali che avevano trovato espressione nella rivoluzione francese si dirigono all’epilogo soltanto dopo le guerre mondiali quando il rifiuto di quell’exasperazione ottocentesca per la nazione, per la razza e per il conflitto tra Stati diventa anche un *input* per l’apertura di un nuovo orizzonte, da costruire sulla base di valori comuni, istanze pacifiche, diritti della persona, questo, nella difficile realizzazione di una convivenza tra nazioni e Unione.

La cittadinanza comunitaria

Il Trattato di Maastricht del 1992 è il frutto della volontà degli Stati membri di superare la sola integrazione economica e porre le basi dell’unione politica⁶⁷. Da

⁶⁴ Secondo la legge “perde la cittadinanza colui che commette o concorre a commettere all'estero un fatto diretto a turbare l'ordine pubblico nel regno, o da cui possa derivare danno agl'interessi italiani o diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia, anche se il fatto non costituisca reato.”

⁶⁵ Riforma penale Rocco.

⁶⁶ Emblematico il Regio Decreto Legge 5 settembre 1938, n.1390, Provvedimenti per la difesa della razza nella scuola.

⁶⁷ “Dovrebbe rappresentare per l’unione politica ciò che l’euro è stato per l’unione monetaria”, così Reding V., Relazione 2013 sulla cittadinanza dell’Unione. Un sostegno alla dimensione duale della

questo momento l'orientamento e gli obiettivi della comunità europea allungano il raggio d'azione dello spazio comunitario nella direzione di una politica monetaria, sociale, estera e di sicurezza comune.⁶⁸ È proprio qui che si giustifica la scelta di questa tappa tardiva rispetto all'evoluzione del patto europeo a partire dal 1951 per introdurre l'argomento della cittadinanza⁶⁹. Perché nel Trattato del 1992 non si trova soltanto una definizione concreta della cittadinanza europea ma si trova anche una definizione nuova della stessa Unione. La sua collocazione da manuale in una forma interposta tra confederazione e federazione⁷⁰ sembra con questa data scivolare in prossimità della seconda tipologia nonostante per molto tempo si sia discusso dell'UE come una particolare confederazione. Ma la confederazione è un legame tra diversi ordinamenti che non vengono tuttavia assemblati creando un nuovo ordinamento, o un doppio ordinamento; e non prevede peraltro una sua cittadinanza, perché mette in relazione gli stati e non gli individui. In tal senso l'Unione Europea viene plasmata dal Trattato di Maastricht come un nuovo 'luogo' della sovranità, ovvero il luogo che nasce dalla fusione tra due volti, lo stato e il guardiano dello stato. L'UE come entità complessa genera l'intreccio di elementi di governance sovranazionali, transnazionali e intergovernativi, una struttura di governance definita appunto "multilivello" (Jachtenfuchs, Kohler Koch e altri, 1996).

L'istituzione della cittadinanza europea è uno degli aspetti più significativi del Trattato, anche se la formula che ne definisce un valore derivato⁷¹ dalla cittadinanza nazionale naturalmente impone allo status le caratteristiche di un modello accessorio. Alle sue prime battute la nuova categoria giuridica riproduce il desiderio di proiettare diverse culture verso un'identità europea, ma ciò che si aggiunge nel perimetro allargato in realtà resta ancorato ad obiettivi politici ed economici, più che sociali, di consolidamento delle istituzioni e dei mercati per una maggiore competitività internazionale. Riaffiora la figura del cosiddetto *market citizen* (libero nello scambio,

cittadinanza europea anche in Shaw J. 2010, *Citizenship: contrasting dynamics at the interface of integration and constitutionalism*, Edinburgh School of Law Working Paper Series.

⁶⁸ Esempi dell'attenzione della Commissione sul fronte sociale sono il Framework for a European Debate on the Future of Social Protection (COM (95) 466), che definisce per la protezione «un livello di risorse conforme alla dignità umana»; e il documento Modernizzare e migliorare la protezione sociale nella Ue, (COM (97) 102)23.

⁶⁹ Per quanto riguarda la cittadinanza le due tappe che precedono i lavori al Trattato di Maastricht sono: il parere della Commissione europea del 23 ottobre 1990, la conferenza intergovernativa sull'Unione politica.

⁷⁰ Per Jellinek una "federazione di stati sorge quando gli stati danno luogo ad un'unione politica duratura, il cui scopo consiste almeno nella difesa comune, e che sia dotata di organi federali permanenti. La federazione di stati si differenzia dalla semplice alleanza in ragione della creazione di organi permanenti destinati a perseguire gli scopi della federazione, e dalla pura unione amministrativa in ragione del requisito essenziale della presenza di un fine politico". La federazione di stati, trad. a cura di Giorgio Repetto.

⁷¹ E' cittadino dell'Unione Europea "chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro" (Art 8, comma 1, del Trattato di Maastrich del 1992).

nella produzione, negli spostamenti), un profilo contraddittorio in sé, almeno per coloro che vedono nel mercato l'alimentazione delle disuguaglianze⁷². La libertà di circolazione e residenza⁷³ per i migranti europei, circoscritta quindi ai soli cittadini comunitari, si lega evidentemente in quelle circostanze alla possibilità di allargare il circuito economico e non il contesto sociale. Con la stessa finalità il Trattato promuove le politiche di integrazione culturale rivolte ai giovani, la tutela dei consumatori, l'istruzione e la formazione professionale. La cultura dello "Stato di mercato" nel contesto europeo è appunto questo rapporto tra gli Stati e la legislazione europea, la ricerca di una progressiva interdipendenza che non ha a che fare con una compatibilità culturale ma col funzionamento di un sistema che inizialmente è tenuto a rispettare regole comuni solo su quel fronte. La compatibilità in questo senso è il problema interno degli Stati. Cioè quanto la pluralità culturale locale o nazionale possa coesistere con un'impostazione generalizzata del mercato, come adattare i regimi di welfare nell'ipotesi che questi possano non collidere con il compimento di una disciplina economica che esce fuori dallo Stato.

Le politiche pubbliche in questa fase tendono ad enfatizzare i diritti procedurali piuttosto che i diritti sostanziali nella necessità di elementi di pianificazione centrale e assegnazione delle risorse. Qui i diritti sociali rimangono quindi concretamente deboli, ridotti dalla loro suscettibilità alle pressioni economiche e politiche poiché l'idea sottostante a tali politiche rimane la nozione di giustizia sociale che determina l'incoraggiamento e il supporto all'autosufficienza da *quella* specifica prospettiva di progresso.

Si può comunque attribuire al Trattato il merito dell'introduzione, di una prima introduzione, del concetto di "identità dell'Unione"⁷⁴, che pure nel rispetto delle identità nazionali, riesce a restituire un'idea di condivisione e adesione ai valori comunitari. E' poi il Trattato di Amsterdam, frutto di una negoziazione durata più di un anno, in vigore dal 1999, a ribadire le posizioni del precedente Trattato sul tema della cittadinanza dell'Unione, ma in questa fase non si registrano significativi chiarimenti sui diritti del cittadino europeo. La cittadinanza dell'Unione, si riafferma, "costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima".⁷⁵ Il discorso sulla cittadinanza europea si fa invece più incisivo, in una prospettiva inclusiva, nella Carta di Nizza per poi raggiungere nel Trattato di

⁷² Scharpf F.W. (2010), *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, JCMS

⁷³ Cfr. l'art. 48 CEE, il successivo art. 39 CE, l'attuale art. 45 TFUE: "La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata".

⁷⁴ Gli accordi di Fontainebleau del Consiglio europeo del 1984 con la creazione del Comitato Adonino possono essere considerati l'unico tra l'altro vicino precedente.

⁷⁵ Il Trattato di Amsterdam rappresenta un primo tentativo comunitario di indirizzo per le politiche migratorie, rivolte quindi ai cittadini di Paesi terzi. Le tappe principali sono il consiglio di Tampere del 1999, il Programma dell'Aia del 2005, il Regolamento n. 526/2006 noto per il Codice Frontiere Schengen.

Lisbona l'attuale (ultima?) formulazione di diritti collegati allo status e agli obiettivi delle politiche comunitarie⁷⁶. Con la firma a Nizza della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea si ha una effettiva selezione di contenuti in merito alla cittadinanza europea⁷⁷ che fino al 2000 sul piano qualitativo si era definita solo nei contributi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione. La Carta di Nizza cerca di coniugare diritti universali e diritti legati alla cittadinanza. Il confine infatti diventa davvero sottile nel rispetto del principio di non discriminazione che vieta "qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità" (art.21). In essa inoltre è ricorrente l'utilizzo dei termini persona e cittadinanza in modo estremamente connesso, come è evidente già nel preambolo, "l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Nel Trattato di Lisbona il discorso sulla cittadinanza si lega con maggiore enfasi alle istituzioni politiche dell'Unione, al riconoscimento di una cittadinanza democratica e quindi all'evoluzione della dimensione "sociale" del progetto politico europeo con espresso riferimento alla lotta contro l'esclusione sociale, alla tutela della salute e alla promozione di occupazione, protezione e istruzione.

In questa evoluzione il ruolo delle Corti si è dimostrato fondamentale nell'interpretare la complessità della situazione europea (complessità istituzionale che si riflette nell'istituto della cittadinanza, come in altri) e nel delineare gradualmente le caratteristiche della cittadinanza dell'Unione.

Il primo passo verso una cittadinanza di fatto, importante anche per ciò che riguarda il principio di solidarietà finanziaria tra Stati membri, è rappresentato dalla sentenza Cowan del 1989⁷⁸ nella quale un turista inglese chiede alla Commission d'indemnisation des victimes d'infraction del Tribunal de Grande Instance di Parigi un indennizzo ai sensi dell'art. 706-3 del codice di procedura penale per un'aggressione subita in Francia. Il governo francese ha sostenuto in quell'occasione che sebbene non si ponga nessun ostacolo alla libertà di circolazione la richiesta in questione "presupporrebbe un vincolo più stretto con lo Stato di quanto non sia quello di un destinatario di servizi e potrebbe pertanto essere riservato ai cittadini o agli stranieri residenti sul territorio nazionale". Il *dictum* della Corte ha precisato che "il principio di non discriminazione, sancito in particolare dall'art. 7 del trattato CEE,

⁷⁶ Si ricorda in questo passaggio l'adesione dell'Unione europea alla CEDU (art. 6, par. 2 del Trattato sull'Unione europea), organo giurisdizionale internazionale con sede a Strasburgo.

⁷⁷ Il titolo V della Carta contiene: diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo; diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali; diritto ad una buona amministrazione; diritto d'accesso ai documenti; mediatore europeo; diritto di petizione; libertà di circolazione e di soggiorno; tutela diplomatica e consolare.

⁷⁸ Sentenza 02.02.1989 — Causa 186/87.

deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro, per quanto riguarda i soggetti cui il diritto comunitario garantisce la libertà di recarsi in detto Stato, non può subordinare la concessione di un indennizzo statale, volto alla riparazione del danno subito sul suo territorio dalla vittima di un'aggressione che le abbia cagionato una lesione personale, al requisito della titolarità di una tessera di residente o della cittadinanza di un paese che abbia concluso un accordo di reciprocità con questo Stato membro”.

Nel 1992, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, nella sentenza Micheletti⁷⁹, la Corte ritiene di non privare della cittadinanza dell'Unione un cittadino argentino e italiano contro la volontà della legislazione spagnola. Secondo quest'ultima il cittadino avrebbe potuto godere della sola cittadinanza argentina⁸⁰, ma il giudice europeo dichiara che “le disposizioni di diritto comunitario in materia di libertà di stabilimento ostano a che uno Stato membro neghi ad un cittadino di un altro Stato membro, che è simultaneamente in possesso della cittadinanza di uno Stato terzo, il diritto di avvalersi di detta libertà per il solo motivo che la legislazione dello Stato ospitante lo considera come cittadino dello Stato terzo”. La decisione sulla cittadinanza comunitaria si pone quindi al di sopra della legislazione nazionale, anticipando le diverse tappe che portano a qualificare la cittadinanza europea come *additional*⁸¹.

Un altro noto chiarimento deriva dalla sentenza Martinez Sala. In questo caso la cittadina spagnola residente in Germania chiedeva allo Stato di Baviera un'indennità di educazione per il proprio figlio, ma la domanda veniva respinta per la mancanza di un permesso di soggiorno continuativo e della cittadinanza tedesca. Qui la Corte si pronuncia con una importante indicazione secondo la quale la residenza a prescindere dalla condizione di inattività, e quindi anche dall'estensione del permesso di soggiorno, dà diritto agli stessi benefici che la legislazione di uno Stato prevede per i suoi cittadini (Cfr. ad es. la sentenza del 12 maggio 1998, causa c. Freistaat Bayern). In questo senso la Corte ribadisce il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità.

⁷⁹ Corte di Giustizia, Sentenza del 7 luglio 1992.

⁸⁰ “E' d'uopo rilevare che il rigetto dell' amministrazione spagnola si fondava sull' art. 9 del Codice civile spagnolo ai cui sensi, in caso di doppia cittadinanza, che non sia quella spagnola, deve prevalere quella corrispondente alla residenza abituale dell' interessato prima del suo arrivo in Spagna, ossia, nel caso di specie, la cittadinanza argentina.” La sentenza è consultabile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0369>.

⁸¹ Col Trattato di Lisbona la cittadinanza dell'Unione *si aggiunge alla* cittadinanza nazionale. L'utilizzo di questa espressione sostituisce la precedente definizione della cittadinanza comunitaria come *complemento della* cittadinanza nazionale.

La più emblematica e discussa sentenza fa riferimento al caso Rottmann.⁸² Il cittadino austriaco acquista la cittadinanza tedesca e perde la sua cittadinanza originaria perchè il diritto austriaco esclude il possesso di una doppia cittadinanza⁸³. Ma anche in Germania la concessione subisce la revoca a causa di un reato commesso in Austria divenuto noto alle autorità tedesche e omissso dal cittadino in fase di acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione. Di fatto con l'attuazione della revoca Janko Rottmann diventa un apolide, privato anche della cittadinanza europea. Il caso apre due principali percorsi di riflessione. Un primo interrogativo che accompagna fin dalle prime battute la cittadinanza europea è se può esistere una cittadinanza che non corrisponde con la nazionalità. Un altro secondo interrogativo riguarda per così dire il futuro della cittadinanza comunitaria, se il progetto dell'Unione vuole essere "costitutivo o integrativo" (Shaw, 2010). Su entrambe le questioni le conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro sembrano aprire la strada per una definizione ormai inequivocabile della cittadinanza europea, l'esistenza quindi di una cittadinanza "che non è determinata dalla nazionalità"⁸⁴ ed è

⁸² Per una trattazione specifica D.-J. Mann Kai P. Purnhagen, *The Nature of Union Citizenship between Autonomy and Dependency on (Member) State Citizenship. A Comparative Analysis of the Rottmann Ruling, or: How to Avoid a European Dred Scott Decision?*; Lenaerts K., *The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of justice*, ERA Forum, 13 (4) (2012), pp. 569-583.

⁸³ Austrian Nationality Act Paragraph 27 BGBl. 311/1985: "Any person who acquires foreign nationality at his own request, or by reason of a declaration made by him or with his express consent, shall lose his Austrian nationality unless he has expressly been given the right to retain [it]".

⁸⁴ Causa Janko Rottman, Avv. Maduro: "Si tratta di due nozioni allo stesso tempo inestricabilmente connesse e autonome. La cittadinanza dell'Unione presuppone la cittadinanza di uno Stato membro, ma è anche una nozione giuridica e politica autonoma rispetto a quella di cittadinanza nazionale. La cittadinanza di uno Stato membro non consente solo l'accesso al godimento dei diritti conferiti dal diritto comunitario, essa ci rende cittadini dell'Unione. La cittadinanza europea costituisce inoltre qualcosa in più di un insieme di diritti che, di per sé, potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono. Essa presuppone l'esistenza di un collegamento di natura politica tra i cittadini europei, anche se non si tratta di un rapporto di appartenenza ad un popolo. Tale nesso politico unisce, al contrario, i popoli dell'Europa. Esso si fonda sul loro impegno reciproco ad aprire le rispettive comunità politiche agli altri cittadini europei e a costruire una nuova forma di solidarietà civica e politica su scala europea. Il nesso in questione non presuppone l'esistenza di un unico popolo, ma di uno spazio politico europeo, dal quale scaturiscono diritti e doveri. Poiché non implica l'esistenza di un popolo europeo, la cittadinanza dell'Unione è concettualmente scissa dalla cittadinanza nazionale. Come ha osservato un autore, il carattere radicalmente innovativo della nozione di cittadinanza europea risiede nel fatto che «l'Unione appartiene a, è composta da, cittadini che per definizione non condividono la stessa nazionalità». Al contrario, facendo della cittadinanza di uno Stato membro una condizione per essere un cittadino europeo, gli Stati membri hanno voluto sottolineare che questa nuova forma di cittadinanza non rimette in discussione l'appartenenza primaria alle nostre comunità politiche nazionali. Pertanto, tale nesso con la cittadinanza dei diversi Stati membri costituisce un riconoscimento del fatto che può esistere (e di fatto esiste) una cittadinanza che non è determinata dalla nazionalità. È questo il miracolo della cittadinanza dell'Unione: essa rafforza i legami che ci uniscono ai nostri Stati (dato che siamo cittadini europei proprio in quanto siamo cittadini dei nostri

più di una somma di diritti concessi per appartenenza ad un popolo, perchè essa è l'unione di diversi popoli in un contesto più ampio.

Tuttavia nella sentenza la Corte legittima sostanzialmente il provvedimento nazionale al quale non può opporsi per l'impossibilità di ostacolare uno Stato membro dalla decisione di revoca della cittadinanza ad un cittadino naturalizzato che ha violato quel vincolo di lealtà che lo unisce a uno Stato di appartenenza. Il diritto internazionale ed europeo previene e tutela infatti l'apolidia solo nei casi in cui si ritiene arbitraria la motivazione della revoca.

Nella successiva sentenza *Tjebbes and Others contro Minister van Buitenlandse Zaken*⁸⁵ la Corte ha di nuovo confermato la legittimità delle disposizioni che permettono a uno Stato membro di "tutelare la relazione speciale di solidarietà e buona fede" impliciti al concetto di nazionalità sottolineando tuttavia che questo non debba influire "in modo sproporzionato sul normale sviluppo della vita familiare e professionale [della persona] dal punto di vista del diritto dell'UE".

Si può asserire che nel ricostruire i percorsi della cittadinanza europea la Corte di Giustizia⁸⁶ ha di fatto per decenni sviluppato i contenuti principali della cittadinanza dell'Unione e sperimentato degli elementi suppletivi rispetto agli stessi Trattati. Ma in questo tracciato non può perdersi di vista la relazione fondamentale che la cittadinanza mantiene con la tradizioni e le competenze nazionali, con i limiti e le difficoltà che tale relazione può comportare nel riconoscimento dei diritti in situazioni transfontaliere.⁸⁷

I diritti si legano ancora con una percezione identitaria. Ma la richiesta del riconoscimento di identità coincide sempre più "con la richiesta del riconoscimento di una differenza" (Veca S., 2008). "La politica del riconoscimento"⁸⁸ è ciò che più caratterizza i temi della modernità fino ai nostri giorni. Essa insegue l'ideale dell'autenticità e dell'autodeterminazione della persona nel contesto aperto e dialogico della sfera pubblica per sostituire quell'ordine sociale gerarchico che ha nel passato incatenato le identità entro confini predefiniti e desunti. Il problema si pone però quando la considerevole proliferazione dei diritti da tutelare nei confronti dell'individuo come persona e non come categoria impone una regolazione più ampia e soprattutto una coerenza tra i diversi livelli normativi, il cosiddetto pluralismo delle fonti giuridiche.

Stati) e, al contempo, ci emancipa (dato che ora siamo cittadini al di là dei nostri Stati)."

⁸⁵ È il caso della cittadinanza olandese, che prevede che un adulto perda tale nazionalità se entrato in possesso di un'altra fissa la sua residenza per oltre 10 anni all'esterno dei Paesi Bassi. Alla perdita della nazionalità olandese del genitore succede automaticamente anche la perdita della nazionalità del minore.

⁸⁶ La CGUE si compone di un giudice per ogni Stato membro e si pronuncia su: ricorsi per inadempimento; ricorsi per annullamento; ricorsi per carenza; ricorsi per risarcimento.

⁸⁷ Commissione, Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione. Com_2010_603.

⁸⁸ Titolo di Charles Taylor in Habermas J., Taylor C., 1994, Multiculturalismo, Feltrinelli.

Finora l'estensione della tutela è stata gestita dalle interpretazioni specifiche che la giurisprudenza, anche la Corte EDU⁸⁹, ha delineato caso per caso con riferimento a volte indiretto ai diritti sociali. Ma, di fatto, lasciare alla sola giurisprudenza la tutela differenziata dei diritti individuali può comportare livelli positivi di tutela ma anche negativi. Se da un lato la giurisprudenza può contribuire ad appiattare tendenze contrarie al diritto e può essere un catalizzatore di significati, dall'altro può rendere meno effettivi, meno azionabili, quei diritti elaborati dalle stesure normative. L'ostacolo maggiore è probabilmente legato alla dimostrabilità. Se per esempio un uomo di colore, una donna o un disabile vengono discriminati, questi possono sì ricorrere alle autorità nazionali e adire alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ma sarà difficile dimostrare che è stato loro negato un diritto perché straniero, perché donna o perché disabile. La questione allora della cittadinanza o dei diritti rimane si può dire insoluta finché non si crea una cultura e un consenso rispetto a quella determinata norma, una protezione cioè che possa scaturire *a monte*, dal riconoscimento collettivo di un certo tipo di sostegno reciproco che il diritto può tradurre per il suo, proprio, sistema. Ma quando l'onere decisionale diventa anche l'unico modo per stabilire una comunità di valori vuol dire che esiste una carenza intrinseca negli altri sistemi, che evidentemente contribuiscono poco a legittimare uno stato di cose e soprattutto si compromettono a criteri di stabilità differenti.⁹⁰ L'importanza della cittadinanza dell'Unione dev'essere anche politicamente formata e concessa per divenire socialmente pregnante e in questa direzione non appare sufficiente la sola operosità dei giudici. Non va dimenticato, infatti, che l'Unione Europea "non viene concepita come comunità di destino prepolitica, caratterizzata da una comunanza di origine, lingua e storia, ma come formazione volontaria di un progressivo status comune" (Cocconi 2006:150).

II - Cittadinanza e istruzione

⁸⁹ Per esempio nei casi *López Ostra c. Spagna*, 9 dicembre 1994 (inquinamento e salute); *Di Sarno e altri c. Italia*, sent. 10 gennaio 2012 (sulla vicenda dei rifiuti in Campania); sentenza del 21.12.1999; caso *Petrovic c. Austria*, sentenza del 27 marzo 1998 (permessi di maternità); *E. B. c. Francia*, sentenza del 22.01.2008 (orientamento sessuale); sentenza *Luczak c. Polonia*, 2.8.2008 (condizione di lavoratore e accesso al sistema di sicurezza sociale professionale). Si rimanda al terzo capitolo per i casi relativi alla discriminazione di alunni di origine rom; CEDU, sez. I, sent. 13 giugno 2019, ric. n.14165/2016 (trattamenti inumani e degradanti a danno di minori); *Saadi v. Italy* 37201/06, sentenza del 28 febbraio 2008, *M.S.S. v Belgium and Greece* 30696/09 sentenza 21 gennaio 2011 (in materia di immigrazione).

⁹⁰ Si parla di *judge-made system*. Questa tesi è sostenuta da Azzariti G. in *I diritti sociali e il futuro dell'Europa*, in *Etica ed Economia*, n. 13/2014.

Le sfide dell'Unione europea

Il processo di integrazione politica europea va considerato per le importanti implicazioni che ha prodotto sul tema della cittadinanza, per l'approfondimento dei contenuti che ha generato soprattutto nell'assetto dei diritti sociali. Il *welfare state* nato per ridurre le differenze sociali e per tutelare coloro che vivono in condizioni meno agiate non viene più definito entro i confini della nazionalità, esso è il risultato di scelte politiche che entrano continuamente in discussione nel circuito internazionale.

La dimensione sovra-statale ricomponi i contenuti della cittadinanza, rendendo più sottile la discussa differenza tra i diritti umani e quelli dei cittadini (i primi veicolano ed influenzano necessariamente il riconoscimento degli altri ma allo stesso tempo il profilo del "cittadino" resta comunque delineato sulla base di un'appartenenza territoriale e quindi in un certo senso è autonomo rispetto al più ampio spettro di riflessioni connesse alla "persona") intreccia cioè il tema della cittadinanza sul piano giuridico-costituzionale con quello dell'uguaglianza, dei diritti fondamentali, della democrazia⁹¹ (Sciacca 2010). In tale intreccio naturalmente ciò che è legittimamente stabilito dalla sovranità statale non può che essere continuamente ridiscusso dall'istituto europeo e dalla disciplina internazionale, questo perché i diritti umani vanno ricompresi tra quelle norme imperative di diritto internazionale generale, accettate e riconosciute dalla comunità internazionale nel suo insieme come norme alle quali nessun deroga è permessa. In altre parole tali norme intendono garantire un'impostazione di concreta eguaglianza tra cittadino e straniero, almeno per quanto riguarda i diritti fondamentali. Il diritto internazionale assume quindi le forme di un costituzionalismo esteso e allo stesso tempo le costituzioni abbandonano la loro dimensione statica per selezionare dei contenuti fondamentali su un più ampio spazio di confronto. Secondo Teubner la trasformazione del diritto internazionale troverebbe un passaggio concreto da "un mero ordinamento contrattuale di Stati sovrani a un ordinamento giuridico indipendente, che si crea esso stesso il proprio

⁹¹ Emerge già nella sentenza 23 novembre 1967 n.120, nella lettura integrata degli artt. 2 e 10 comma 2, che il principio di eguaglianza pur essendo nella Costituzione italiana riferito ai cittadini debba riferirsi esteso agli stranieri per ciò che riguarda i diritti inviolabili dell'uomo in conformità con quanto previsto dall'ordinamento internazionale.

fondamento nell'ordine pubblico transnazionale con norme di carattere costituzionale⁹² che trovano uno specifico confine nei settori disciplinati, non più nei territori.

Da questa complessa gestazione per quanto riguarda i diritti si delineano, sul piano filosofico-politico, due posizioni. La de-statalizzazione in materia, la promozione cioè dell'universalità del diritto di cittadinanza e, sul versante opposto, la scommessa di chi, facendo i conti di questa eventuale estensione prevede un'implosione del sistema riconducibile agli ostacoli che ne deriverebbero nel reale ed effettivo godimento dei diritti (Veca 2010). L'illusione di un sistema egualitario potrebbe, infatti, paradossalmente determinare l'acuirsi delle differenze sociali basate su differenti livelli di garanzia degli stessi diritti nelle diverse categorie di soggetti.

La riflessione sui diritti e sulla cittadinanza europea non può che orientarsi su una delle maggiori sfide che attualmente costringe le forze comuni a ripristinare una congruenza tra necessità e diritto. Ci si riferisce alla dimensione dei fenomeni migratori nella società contemporanea, insieme con le proiezioni che vengono fatte da autorevoli fonti internazionali⁹³ sulla loro durata futura, che mettono in discussione a livello globale i tradizionali sistemi di acquisizione/conferimento della cittadinanza, la cui ridotta flessibilità giuridica ai mutamenti geopolitici e sociali è nota alla letteratura da decenni.

In sintesi, le migrazioni presentano alcune caratteristiche di seguito elencate:

- a) risultano essere fenomeni costanti, cioè non esiste un momento storico, anche limitato, che non le registri contestualmente in più regioni del mondo;⁹⁴
- b) risultano essere fenomeni globali, cioè riguardano contemporaneamente più continenti, e anzi spesso i flussi stessi vanno da un continente all'altro;
- c) muovono quote consistenti di popolazione, da centinaia di migliaia a milioni di persone, grazie al ricorso a mezzi rapidi di spostamento, a più modalità di trasferimento, anche combinate tra di loro, e alle più diverse soluzioni tecnico-giuridiche lungo tutte le varianti possibili comprese tra la legalità order-line e l'illegalità più spinta;

⁹²Teubner G., *Costituzionalismo della società transnazionale* — relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC.

⁹³ cfr. Dichiarazione di Martin Dempsey, Capo di stato maggiore delle forze armate USA, del 3 settembre 2015 alla rete tv americana Abc a proposito dei flussi migratori: «Dobbiamo affrontare sia unilateralmente che con i nostri partner questa questione come un problema generazionale, e organizzarci e preparare le risorse ad un livello sostenibile per gestire [la crisi rappresentata dalle migrazioni di massa] per i prossimi 20 anni».

⁹⁴ In particolare per quanto riguarda il nesso tra immigrazione e cittadinanza in Europa si è assistito a degli sviluppi storici che dal secondo dopoguerra hanno innescato un ripensamento dell'appartenenza entro i confini nazionali. Ci si riferisce all'internazionalizzazione del mercato del lavoro, alla nascita di nuove pretese di riconoscimento a livello globale, all'emergere della governance multi-livello e all'ingresso dei diritti umani nella codificazione internazionale. Cesarani D., Fulbrook M. 1996, *Citizenship, nationality and migration in Europe*, Routledge, p. 19.

- d) sono generate, come un tempo, da mutamenti delle condizioni sociali consolidate, ma questi mutamenti sembrano oggi meno annunciati da processi gradualisti e più improvvisi e, inoltre, risultano dovuti principalmente ad eventi bellici o comunque a situazioni conflittuali gravi, piuttosto che a vere e proprie persecuzioni, nel senso classico che a questo termine viene dato con riferimento a criteri di carattere razziale o religioso, o a gravi crisi sanitarie o alimentari. In ogni caso conservano le caratteristiche delle dinamiche sociali che tendono a spostare gli individui e i gruppi da situazioni repulsive a situazioni attrattive;
- e) mostrano la presenza di un'alta incidenza della percezione della qualità della vita nelle regioni-obiettivo rispetto a quella delle regioni di partenza o di fuga, mettendo quindi in evidenza un ruolo probabilmente molto significativo dei mezzi di comunicazione globale;
- f) hanno una straordinaria capacità di impatto verso il concetto tradizionale di confine di stato, dovuta alla consistenza quantitativa dei flussi ma anche alle motivazioni forti che li generano. Questo elemento non è nuovo (Castles, Miller 1993: 5), ma è certamente reso più forte ed efficace anche in questo caso dalla comunicazione globale e dagli effetti mediatici prodotti sia presso le stesse popolazioni migranti che presso le popolazioni di destinazione. La questione dell'immigrazione in relazione con la cittadinanza e i suoi diritti si divide a livello europeo tra gestione delle frontiere interne e controllo delle frontiere esterne (art.77 TFUE) ovvero di quei flussi provenienti da Paesi terzi⁹⁵ sui quali l'Unione interviene attraverso il potenziamento di una politica comune (Common European Asylum System, CEAS).

Le principali direttive dell'UE che disciplinano l'immigrazione:

- 1) Direttiva sul permesso per i lavoratori (2011/98 / UE);
- 2) Direttiva sui lavoratori stagionali (2014/36 / UE);
- 3) Direttiva studenti e ricercatori (2016/801 / UE);
- 4) Direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86 / CE);
- 5) Direttiva sui residenti di lunga durata (2011/51 / UE);
- 6) Direttive in materia di asilo (2011/95/UE, 2013/32/UE, 2013/33/UE).

Sul piano politico e normativo è in modo parziale avvenuto quel processo di integrazione a livello di europeo di indirizzo e creazione di norme comuni rispetto al lavoro, all'istruzione e in modo più incisivo negli ultimi anni all'accoglienza e all'immigrazione. Ma è da considerarsi un'integrazione parziale perché per quanto riguarda la diretta derivazione di tali questioni, e quindi la naturalizzazione o la cittadinanza, la transizione nel livello europeo non si è verificata, lasciando di fatto le

⁹⁵ Eu-LISA istituita nel 2011; Frontex (EBCG) istituita nel 2016; Sistema di ingressi/uscite (EES) adottato nel novembre 2017.

procedure di valutazione e realizzazione dell'integrazione (di persone) in una condizione di variabilità dipendente dai governi nazionali.

Sul piano sociale e culturale uno schema di sintesi elaborato da Castles e Miller dispiega in 4 stadi il progressivo inserimento degli immigrati nella società ospitanti. Secondo gli autori le migrazioni si avviano con una modalità provvisoria che può essere quella dei giovani in cerca di lavoro ma comunque legati ai luoghi di origine (I), si prolungano poi nel tentativo dei migranti di costruire relazioni sociali (II), e si consolidano attraverso i ricongiungimenti familiari o la formazione di comunità interne (III) volte a stabilire una definitiva convivenza con la popolazione autoctona (IV) gestita da governi più o meno apertamente disposti alla regolarizzazione di uno status per i nuovi arrivati. Il processo di integrazione dei migranti dura generalmente per generazioni. Durante questo processo, le differenze culturali tra migranti e nativi di solito diminuiscono, ma succede anche che il permanere di forti differenze incida sull'organizzazione definitiva degli immigrati nel contesto ospitante creando minoranze etniche all'interno dello stato.

La complessità e le peculiarità presentate dai moderni fenomeni migratori di massa rappresentano delle sfide che mettono in discussione certezze giuridiche, valori sociali, elementi identitari e altri concetti relativi alla convivenza sociale. Tra di questi, sicuramente ad essere messo maggiormente in crisi è il concetto di *cittadinanza*⁹⁶, che non sembra possa essere più considerato entro i parametri tradizionali e rassicuranti che fanno capo ad alcune dicotomie classiche: legalità vs clandestinità, formalità vs fattualità, diritto vs concessione, inclusione vs esclusione, convenzioni nazionali vs accordi internazionali, per non dire di *jus soli* vs *jus sanguinis*, e così via.

Tra le altre riemerge la questione insoluta del rapporto tra cittadinanza, identità e cultura, nei termini che ne hanno delinato posizioni contrapposte. Una prima, e probabilmente è ciò che più corrisponde allo *status quo*, concepisce la cittadinanza esclusivamente nella condivisione dei principi di giustizia e democrazia. E' la tesi di Rawls sull'"identità non pubblica"⁹⁷, ovvero su uno sdoppiamento tra identità pubblica e identità privata che "permette" la diversità⁹⁸ nella misura in cui riconosce i diritti e le responsabilità posti a fondamento di una determinata cultura politica, come "realizzazione di una razionalità collettiva" (Balibar 2012: 120). In sostanza l'autore delinea una spiegazione di ciò che può essere considerata una tolleranza fondata sulla ragionevolezza delle posizioni rispetto a principi concordati⁹⁹. La

⁹⁶ Joppke C. 2010, How immigration is changing citizenship: a comparative view, in *Ethnic and Racial Studies*, 22, 629-632.

⁹⁷ Rawls fa riferimento a "Convinzioni religiose, filosofiche e morali" e ad "impegni o fedeltà consolidate".

⁹⁸ Il liberalismo politico "onora, per quanto possibile, le richieste di coloro che...". Rawls J. 2012, *Liberalismo politico*, Einaudi, p. 267

⁹⁹ "Certo, una società può contenere dottrine irragionevoli e irrazionali, perfino pazzie. In quel caso il problema è contenerli in modo che non minino l'unità e la giustizia della società" (Rawls 1999, xvii).

ragionevolezza del cittadino di Rawls è la componente di un agente che è appunto un agente sociale, tende cioè a realizzare il suo progetto entro un circuito di cooperazione che si realizza per il vantaggio reciproco.

Si può criticamente sostenere che “Rawls non sembra interessato alle condizioni dell’identità del sé, ma soltanto alle condizioni di cittadinanza in una società liberale” (Rorty 1991), perché sono le società “well-ordered” il riferimento dell’autore (Rawls 1993). La società e il cittadino di Rawls godono di una stabilità che diviene presupposto perchè non considera visioni o orientamenti differenti dalla versione policamente liberale che assume come dato di partenza.

Una seconda posizione sottolinea quindi che è la questione identitaria sottesa alla cittadinanza, soprattutto in Europa, un luogo fertile per ripensare al pluralismo delle culture. Kimlicka nota come l’accordo tra contraenti sui principi di giustizia e di eguaglianza di Rawls, di certo funzionale all’idea pluralista del bene e dell’ordine nelle società moderne¹⁰⁰, può di fatto concretizzarsi nella noncuranza dello svantaggio che può derivarne a chi si trova a vivere immerso in una cultura privo di quegli strumenti necessari per potersi realizzare. L’autore s’interroga su ciò che ha permesso in alcuni casi una convivenza equa e pacifica all’interno di contesti differenziati, ma nel trovare una risposta in un certo grado di solidarietà ammette le difficoltà di compimento posticce.¹⁰¹

A partire dalla considerazione, diffusamente accettata in letteratura, che la cittadinanza sia fondamentalmente costituita, per la componente relativa ai diritti, dalla possibilità di una persona di accedere al welfare assicurato in un determinato territorio si può evidenziare come, dal un punto di vista dei fenomeni migratori, questa concezione della cittadinanza risulterebbe inafferrabile, atteso che alcune forme di accesso al welfare vengono (o dovrebbero essere) garantite immediatamente ai migranti anche in assenza della cittadinanza,¹⁰² secondo modalità temporanee, assimilative o pluralistiche (Ambrosini 2011: 222).

Occorre vedere, quindi, da una parte quali servizi di welfare possano essere ritenuti significativi in riferimento ad una cittadinanza sostanziale e, dall’altra parte, quali caratteristiche debbano presentare determinati servizi di welfare perché se ne possa fare degli elementi giuridicamente costitutivi della mutata cittadinanza. In questo senso il tema della cittadinanza diventa non soltanto una questione assolutamente attuale, ma anche una questione alla quale dare risposte urgenti. L’attenzione si

¹⁰⁰ Un “ordine” che nell’autore è già dato, accettato, sottolinea criticamente Habermas. Habermas J. (1998), *L’inclusione dell’altro*, ed. Feltrinelli.

¹⁰¹ Kymlicka W., *La cittadinanza multiculturale*, p.331; Bellamy, 2008, *Citizenship*, Oxford, p. 13.

¹⁰² “Respecting the principle of universalism, most of the rights enumerated in the Charter are conferred on all persons regardless of their nationality or place of residence; the Charter thus enshrines a number of rights conferred on the nationals of the Member States and on third-country nationals residing there. To that extent it reflects the European Union’s traditions and positive attitude to equal treatment of citizens of the Union and third-country nationals”. COM (2001) 127; V. inoltre per un approfondimento Zincone G., 2000, *Cittadinanza e processi migratori*, Fasc. 4, FrancoAngeli.

rivolge in particolare all'Unione Europea per l'unicum rappresentato da un'aggregazione di stati tuttora sovrani¹⁰³ al cospetto di una *escalation* migratoria che coincide con una fase di crisi istituzionale del processo di unificazione continentale¹⁰⁴ che ha proprio nella definizione della cittadinanza europea uno dei punti più importanti a livello evolutivo sociale, ma anche più dirompenti rispetto ai sistemi giuridici consolidati.

I diritti sociali: struttura, giustificazione e costo.

(diritti positivi/negativi; diritti di libertà/diritti sociali; le caratteristiche dei diritti sociali; contenuto formale/effettività sostanziale; il problema della loro associazione ai diritti morali; il “costo” dei diritti; soggetto e persona; il declino di un modello).

Interrogarsi sui diritti sociali è preliminare rispetto a una riflessione sulla cittadinanza specialmente se, come in questo caso, la questione della cittadinanza apre un approfondimento sui minori e sui minori stranieri in particolar modo. Da questo punto di vista il discorso sui diritti sociali è d'introduzione rispetto a un'argomentazione che considera l'istruzione come un diritto fondamentale e sociale, come bisogno di base per lo sviluppo del potenziale della persona¹⁰⁵ nel contesto della società. Un diritto essenzialmente costituzionale a livello nazionale,¹⁰⁶ ma riconosciuto anche a livello internazionale, il cui mancato o inadeguato livello di protezione non può essere giustificato.

Nella struttura del *modello sociale europeo (MSE)* l'istruzione ha trovato spazio in tutti i principali documenti che hanno definito le linee-guida della politica sociale dell'Unione: la Carta sociale europea (1961), il Trattato di Amsterdam (1997) e la Strategia di Lisbona (2000).

Le prestazioni sociali rappresentano probabilmente l'aspetto più problematico della riflessione sulla condizione giuridica dello straniero, tra ingresso e permanenza sul territorio. I diritti sociali delineano la capacità di un sistema di includere individui al suo interno e di renderli quindi cittadini nella possibilità di garantire loro sufficienti risorse economiche e sociali per una partecipazione effettiva alla società. In questo senso si è parlato di diritti sociali di cittadinanza, ma in realtà questa sovrapposizione

¹⁰³ Caso giurisprudenziale: Causa C-140/12 Brey; normativa: Direttiva sulla libera circolazione, Art. 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

¹⁰⁴ Ci si riferisce alla “drammatica dialetticità” tra Europa e nazione. Curcio C., 1958, Europa, storia di un'idea, Vol. I, p.25.

¹⁰⁵ Gli altri diritti inclusi in questa lista nel contesto di riferimento e quindi nei Paesi europei sono: l'alloggio; la nutrizione; l'assistenza sanitaria; la sicurezza sociale e l'assistenza sociale; il lavoro e condizioni di lavoro dignitose; la formazione o adesione a un sindacato e quindi la contrattazione collettiva e lo sciopero.

¹⁰⁶ Corte costituzionale, Sentenza n.61 del 2011: “Lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona”.

non risulta più così netta e oggi risulta corretto considerare il godimento di tali diritti solo un ragionevole preambolo rispetto alla cittadinanza.

La definizione dei diritti sociali non fa riferimento a un contenuto speciale che li distingue dagli altri, ma piuttosto alla struttura e alla giustificazione che li ha storicamente contrapposti ai diritti di libertà riconosciuti nello stato liberale. Il liberalismo appunto e il socialismo sono in linea di massima le due contrapposte ideologie di riferimento. Nel tentativo di allontanare il principio di autorità dell'assolutismo il sistema di diritto dello stato liberale ha valorizzato in particolar modo il principio di libertà, ponendolo in una posizione preminente rispetto ad altri diritti che pure erano stati contemplati, almeno politicamente, già nel primo Ottocento. Si parla infatti di diritti sociali come diritti di seconda generazione¹⁰⁷ proprio nell'esigenza di individuare nell'evoluzione dei complessi rapporti sociali, politici ed economici del Novecento¹⁰⁸ una risposta alla crisi dello stato moderno "chiamato in causa per la sua insufficienza nel garantire giustizia sostanziale nei rapporti umani e per la sua incapacità di sostituirsi ai meccanismi delle istituzioni sociali di antico regime (chiese, autonomie, poteri feudali) che, comunque, garantivano, con una pluralità di strumenti non solo giuridici, la formazione di equilibri e la soddisfazione dei bisogni" (Barone, Vecchio 2012). È il problema dell'*anomia*, per usare un termine sociologico, e "come possiamo combinare assieme il grado di iniziativa individuale necessario al progresso con il grado di coesione sociale necessario alla sopravvivenza?"¹⁰⁹

La positività dei diritti sociali implica un'azione altrui e impegna lo Stato nella costruzione del benessere, nella protezione e nel pieno sviluppo della personalità di ciascuno. "Le azioni positive si presentano come un modello paradigmatico di diritto diseguale" (Casadei 2012: 99) nella misura in cui trovano giustificazione nel principio di eguaglianza sostanziale, dove per sostanziale si intende un passaggio dalla semplice affermazione dei diritti alla loro effettiva tutela e attuazione. Al principio di libertà insomma si aggiunge il problema dell'uguaglianza, l'uno in relazione reciproca¹¹⁰ o complementare con l'altro, poiché la stessa libertà può divenire un prodotto se ci si allontana dall'idea che essa debba essere esclusivamente

¹⁰⁷ La prima generazione di diritti sono i diritti classici, di libertà. Sono diritti declinati in negativo perchè presuppongono per lo Stato il dovere di non interferire con le libertà dell'uomo con azioni che possono in qualsiasi modo limitarne il godimento. Nella divisione di N. Bobbio sono diritti di seconda generazione la salute, l'istruzione, l'assistenza; i diritti appartenenti alla terza generazione si rivolgono a destinatari non necessariamente "umani", abbracciano quindi la questione dell'ambiente e dello sviluppo; infine i diritti di quarta generazione legati all'impatto dell'ICT (Bobbio 1997).

¹⁰⁸ Sorprendente in tal senso l'anticipazione contenuta nella Costituzione francese della Seconda Repubblica del 4 novembre 1848 (art. 13): "la società [...] fornisce assistenza ai bambini abbandonati, gli infermi e i vecchi privi di risorse e di familiari in grado di soccorrerli".

¹⁰⁹ Russel B., 1949, *Authority and the individual*, p.11.

¹¹⁰ Leonardi L., 2014, *Introduzione a Dahrendorf*, Laterza, p. 48.

protetta, e realizzata poi durante il cosiddetto neoliberalismo attraverso condotte condizionate da imperativi di razionalità e autonomia individuale (Skinner 1993).

La struttura e la giustificazione dei diritti ‘a prestazione positiva’¹¹¹ induce a pensare che i diritti sociali siano ‘costosi’ mentre i diritti tradizionali, limitandosi a non interferire con l’azione individuale, garantiscano *ex ante* il diritto al soggetto.¹¹² Tale equivoco¹¹³ appare superato se si considera che anche i diritti classici hanno un costo nella misura in cui predispongono degli obblighi di protezione (Barone, Vecchio 2012: 106). Resta pacifico tuttavia che coi diritti sociali emergono delle criticità sconosciute al pensiero liberale. Ci sono due elementi in particolare che possono contribuire a limitarne, almeno sul piano dell’effettività, un pieno sviluppo. Il primo riguarda il legame tra questi diritti e le risorse disponibili, non tanto perché la disponibilità può privarne il potere normativo, ma perché questo elemento di certo denota una flessibilità dei diritti in questione, che possono restringersi o estendersi in base a determinate contingenze politiche e soprattutto economiche. Il secondo elemento che ha probabilmente inciso nell’evoluzione dei diritti sociali riguarda la storica connessione con la nascita dei diritti fondamentali e la formazione del diritto internazionale in generale. Spesso i diritti sociali vengono associati ai diritti umani in virtù del sostegno che ricevono anche dai valori o dai contenuti morali dei quali si fanno espressione. La correlazione riporta evidentemente al conflitto che ha sempre messo di fronte il *giuridico* e il *morale* (Forsthoff 1973). Per i diritti sociali si tratta pertanto di “correre il rischio” di appartenere alla seconda categoria¹¹⁴, come formule astratte, principi etici o pretese desiderabili, nonostante la loro traduzione giuridica. In questa direzione si potrebbe facilmente comprendere il noto trilemma di Teubner¹¹⁵, ma in realtà il discorso sui diritti sociali, al di là delle valutazioni sui limiti sofferti entro scenari di mutamento, dovrebbe piuttosto sorreggersi sulla loro *esistenza* - a partire cioè dalle garanzie di esigibilità e giustiziabilità che ne permettono un più maturo riconoscimento - e sulla loro *funzione*, come strumenti consolidati alla base di una regolazione necessaria (riflessiva). Nella conciliazione dei due interessi possiamo trovare il senso di una cittadinanza come benessere dei consociati indirettamente funzionale all’esercizio di altri diritti e doveri. Il conflitto tra libertà positive e libertà negative viene a colmarsi proprio in una visione che

¹¹¹ La nozione di libertà negativa si esprime nel rapporto inversamente proporzionale con le altrui interferenze. Nelle parole di Berlin (1969), *Four essays on liberty*: “You lack political liberty or freedom only if you are prevented from attaining a goal by other human beings”.

¹¹² Come sostenuto da R. Bin, nel pensare le libertà negative “in astratto” si corre il rischio di un’*entificazione* del diritto, ovvero un’identificazione del diritto nella *cosa* e non nell’effettività degli eventi che intervengono a caratterizzarlo. *Critica della teoria dei diritti*, p.41

¹¹³ Barcellona P., *Diritti economici sociali e culturali nell’ordinamento interno*, CEDAM, pp. 19-29.

¹¹⁴ Nella parte incondizionata hanno la natura di diritti morali.

¹¹⁵ Teubner G., 1987, *Juridification in the social sphere. A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust and Social Welfare Law*, Berlin/New York: Walter de Gruyter: “Se il processo di giuridificazione supera certi limiti o la legge la politica e la società diventano reciprocamente indifferenti o la giuridificazione produce effetti disintegrativi.”

associa i diritti sociali alla socializzazione dell'individuo con la sua società, alla partecipazione dello stesso alla vita economica e politica, e quindi al godimento di quegli altri diritti che più si legano alla sfera economica ed individuale ma che sempre necessitano per così dire un supporto al loro reale godimento. Il presupposto di un diritto che può essere esercitato liberamente è nello stato sociale anche un presupposto di parità tra i cittadini, una *pari dignità sociale*¹¹⁶ insieme con la dignità umana nella sua dimensione soggettiva entro una società “pensata, raffigurata e praticata come un insieme di relazioni che valorizzano la persona umana quale polo di sviluppo, ossia come soggetto degno di sé, e quindi come organizzazioni di istituzioni che esprimono tale visione” (Donati 1993: 194).

Interpretare il richiamo alla dignità non significa ricorrere a spiegazioni ontologiche¹¹⁷, ma piuttosto a uno strumento giuridico formatosi storicamente (Bianca 1984: 143; Repetto 2016), e a una costruzione sociale anche che realizza la dignità tramite azioni di “rappresentazione” rispetto a una situazione data¹¹⁸. Sul contenuto del concetto di dignità si scelgono quindi due riferimenti, Luhmann e Rodotà, in chiave sociologica e giuridica. Luhmann si concentra sulla generalizzazione di determinati valori in virtù di un meccanismo che si connette al consenso sociale¹¹⁹ mantenendo quel rapporto (osservabile) tra il funzionamento interno dei sistemi e l'ambiente esterno al quale si rivolgono, auto ed eteroreferenza (Luhmann 2005: 183). La “transizione dall'individuo alla persona” per Rodotà (Rodotà 2007: 21) si snoda nel valore della dignità delle costituzioni del secondo Novecento, nella *positività* del loro *dover riconoscerla*, come elemento che spinge verso una ridefinizione dell'uomo identificato nella sua pienezza e quindi oltre il valore economico (proprietà, produzione, consumo, mercato) che per molto tempo ha circoscritto la dimensione esclusiva dell'essere.

In questo processo, un astratto titolare dei diritti diventa bambino, donna, straniero, anziano, disabile, poiché il diritto “si fa misura della persona e della sua esistenza”, come espresso in Rodotà (Rodotà 2007: 24), nel riconoscere cittadini eguali.¹²⁰ L'uomo che diviene così *persona*, “assume questo attributo al momento della nascita e lo conserva fino al momento della morte”(Galgano 1985: 71). Lo stato sociale del Novecento differisce significativamente rispetto alle sue prime configurazioni¹²¹,

¹¹⁶ In Italia art. 3 Costituzione. Il riferimento è all'eguaglianza sostanziale, alla trasposizione della dignità sul piano sociale.

¹¹⁷ La “dignità della persona umana non è che una metafora ontologica, messa lì a designare la perenne legge del dialogo, cioè il dovere di comprendere chiunque possa esser compreso” (Calogero G., 1962, *Filosofia del dialogo*, Comunità, Milano, p. 395).

¹¹⁸ Cfr. Luhmann N., trad. it. Palombella 2002, *I diritti fondamentali come istituzione*, p.98.

¹¹⁹ “Il consenso sociale è da intendere come variabile [...] (azioni, aspettative, ruoli)” (Luhmann 2002: 45).

¹²⁰ “La diversità umana, lungi dall'essere una complicazione secondaria (da ingorare o da introdurre più oltre) è una componente fondamentale del nostro interesse per l'eguaglianza.” Sen A., 1994, *La diseguaglianza. Un riesame critico*, il Mulino, Bologna, p.10.

¹²¹ Silei G., 2000, *Welfare state e socialdemocrazia. Cultura, programmi e realizzazioni in Europa*

quelle del modello bismarkiano o dei totalitarismi del primo Novecento. L'obiettivo degli Stati nell'ascesa dei modelli di welfare¹²², è di trovare unità ed uguaglianza nel riconoscimento della differenziazione che per natura costituisce le società.¹²³

Questi sviluppi tuttavia subiscono di volta in volta gli arresti dettati dalle crisi economiche anzitutto e le conseguenti politiche di *retrenchment*¹²⁴ che interessano i diversi paesi nella risposta alle circostanze emergenziali. Ritorna allora il primo elemento che può limitare i diritti sociali sul piano dell'effettività, e cioè l'elasticità che connota i diritti sociali nel loro rapporto con le risorse disponibili. Questo perché appunto nella tradizione costituzionale di ogni Paese la ricerca dell'eguaglianza sostanziale è andata di pari passo con la "rimozione degli ostacoli", ovvero quella missione redistributiva affidata ai poteri pubblici.

Anche nello spazio comunitario le politiche economiche e monetarie comuni non sono riuscite a proteggere gli Stati membri dalla crisi dell'ultimo decennio. La recessione che ha colpito quasi tutti i Paesi dell'euro a partire dal 2008 ha costretto i governi a trovare una soluzione nella riduzione della spesa pubblica, soprattutto nei settori del welfare, per ripristinare le economie interne. Senza entrare nel merito delle posizioni che tratteggiano la cornice comunitaria come un supporto o come un ostacolo per la crescita degli Stati o per la loro uscita dalla crisi, in questa situazione ciò che comunque appare accentuato per quanto riguarda i diritti sociali (il loro "costo") è il ruolo delle corti¹²⁵, del legislatore nazionale e delle amministrazioni

occidentale dal 1945 a oggi, Lacaita, Manduria-Bari- Roma, pp. 25-26: «Se appare corretto parlare di welfare state o di differenti sistemi di welfare a partire dal secondo dopoguerra, nel momento in cui si fa riferimento a fasi storiche precedenti appare più appropriato utilizzare un termine più generico, come ad esempio quello di "Stato sociale" [...] in altre parole, mentre lo Stato sociale nasce assieme al mercato, ed è a sua volta figlio delle politiche di lotta al pauperismo, il welfare state ne rappresenta soltanto un particolare stadio evolutivo, sperimentato in alcuni paesi dell'Europa occidentale dopo il 1945».

¹²² Catania A., 2010, Manuale di teoria generale del diritto: «Promozionalità ed effettività generale diventano il binomio che dà un senso al fenomeno dello Stato interventista, dello stato sociale, del Welfare State: con esso il diritto viene chiamato a mediare attivamente tra le istanze e i bisogni sostanziali di quanti subiscono diseguaglianze distributive nel sistema economico capitalistico, senza intaccarne la struttura».

¹²³ Nonostante la diversità degli Stati nella configurazione dello specifico modello di welfare, tutti i sistemi hanno approssimativamente seguito un'evoluzione che ha storicamente orientato la nascita, l'apogeo e il declino del welfare state. La genesi è generalmente collocata negli anni Trenta, quando il cedimento di un'economia fondata sul mercato autoregolatore sfocia nella crisi di un sistema che non riesce più a gestire i suoi *invisibili meccanismi* e le conseguenti ripercussioni su scala mondiale.

¹²⁴ Queste politiche implicano la conseguente familizzazione o privatizzazione dei settori del benessere.

¹²⁵ Nel contributo citato di Mangia si evidenzia una palese disfunzione: "se si conviene che garantire un diritto (sociale o meno) significa sempre distribuire risorse (Holmes-Sunstein 2009), si deve anche convenire sul fatto che garantire un diritto in via giurisdizionale significa semplicemente che a distribuire le risorse è il giudice e non l'amministrazione. Il punto è che il giudice si muove, e non può che muoversi, nella dimensione e nel limite del caso concreto dedotto in giudizio. Sicché è facile capire che un giudice che fa giustizia in un determinato caso rischia, con la sua decisione, di dirottare

costrette nella risoluzione della tensione tra limitazioni finanziarie ed effettività del diritto. Come evidenziato da alcuni costituzionalisti il ricorso al principio di gradualità delle riforme onerose (Morrone 2014) o al valore dell'equilibrio finanziario dimostra infatti quel passaggio dei diritti sociali da una formulazione ideologica a una modulazione realistica che ne fa prima di tutto dei diritti razionali e "bilanciabili" (Spadaro 2011). Il riscontro di tali caratteristiche si è finora soffermato nella possibilità di tracciare una sfera non comprimibile dei diritti sociali e predisporre condizioni di sussidiarietà orizzontale. L'una e l'altra soluzione chiaramente tendono a neutralizzare la necessità risolutiva col minor sacrificio dei diritti¹²⁶.

A livello europeo nel novembre 2017 il Parlamento europeo, il Consiglio europeo e la Commissione europea approvano il cosiddetto "pilastro europeo dei diritti sociali"¹²⁷, si tratta di un documento rivolto ai cittadini europei, contenente 20 principi volti a favorire un'idea di Europa più inclusiva e più equa. L'undicesimo di questi principi è rivolto ai minori, ai loro diritti: educazione, cura, protezione.¹²⁸

risorse da una classe di pretese ad un'altra, senza essere tenuto ad operare alcuna valutazione comparativa in ordine alla opportunità di quella allocazione di risorse (Antonini 2013). E, probabilmente, senza neanche averne l'attrezzatura logica o culturale: semplicemente perché non è suo compito allocare risorse in una prospettiva che vada al di là del caso dedotto."

¹²⁶ Documento di Bruxelles sul futuro della protezione dei diritti sociali in Europa.

¹²⁷ Dichiarazione del presidente Juncker, Bruxelles, 17 novembre 2017: "È un momento storico per l'Europa. La nostra Unione è sempre stata fondamentalmente un progetto sociale. Va al di là del mercato unico, dell'economia e dell'euro e riguarda i nostri valori e il nostro modo di vivere. Il modello sociale europeo rappresenta un successo e ha fatto dell'Europa un luogo di prim'ordine per vivere e lavorare. Oggi affermiamo i nostri valori comuni e ci impegniamo ad adoperarci per realizzare 20 principi e diritti che spaziano dal diritto a un'equa retribuzione al diritto all'assistenza sanitaria; dall'apprendimento permanente e una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata alla parità di genere e il reddito minimo: con il pilastro europeo dei diritti sociali, l'UE si batte per i diritti dei cittadini in un mondo in rapido cambiamento. La proclamazione del pilastro al vertice sociale di Göteborg giunge in un momento cruciale e permetterà di far sì che la dimensione sociale costituisca uno degli elementi fondamentali del futuro dell'Unione europea. Quest'occasione è il frutto di una scelta precisa, che mira a fare della dimensione sociale dell'Europa la pietra miliare del nostro percorso verso Sibiu. In un'epoca di profondi cambiamenti, in ambito politico come nella vita, la cosa più naturale è tornare a ciò che ci definisce e ci tiene insieme. Pertanto sono lieto che siamo riusciti a trovare un accordo sul pilastro europeo dei diritti sociali in meno di sei mesi da quando la Commissione europea ha presentato la proposta. Quest'impegno comune rappresenta una testimonianza forte dell'unità europea. Il pilastro e la dimensione sociale dell'Europa nel suo complesso - avrà il peso che vorremo attribuirgli. Si tratta di una responsabilità comune, che prende il via a livello nazionale, regionale e locale, per la quale le parti sociali e la società civile svolgono un ruolo di primo piano. Pertanto, pur rispettando pienamente e inglobando i diversi approcci esistenti in tutta l'Europa, dobbiamo ora tradurre gli impegni in azioni concrete. I cittadini europei non meritano nulla di meno." Come prefigurato dalla dichiarazione di Juncker il vertice tenutosi a Sibiu nel 2019 ha poi confermato gli impegni UE in tale direzione. http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AT009.pdf?_1562548299397.

¹²⁸ Accessibile: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf.

La centralità dell'istruzione

Sono diversi i fattori che a partire dal diciannovesimo secolo in Europa spingono a una crescente attenzione per il diritto all'istruzione in ambito statale come elemento essenziale per la costruzione della cittadinanza.¹²⁹ L'identificazione nazionale, poi le rivendicazioni della classe operaia e il controllo statale delle scuole sono i segnali dell'interesse politico e sociale nella realizzazione di un'interdipendenza fondata sulla piena capacità dell'individuo di appartenere a una comunità.

C'è un breve passaggio, già nella Francia tra il 1789 e il 1792, che anticipa le idee dei secoli successivi sull'istruzione sulla base di alcuni contenuti formali. Si tratta dell'art. 22 della Costituzione francese del 1793, "l'istruzione è il bisogno di tutti. La società deve favorire con tutto il suo potere i progressi della ragione pubblica, e mettere l'istruzione alla portata di tutti i cittadini".

Su questi elementi frutto del rapporto sull'istruzione pubblica di Talleyrand del 1791 e del progetto di Cordocet presidente del Comitato di istruzione pubblica si snoda una questione fondamentale per l'organizzazione del sistema educativo nella costruzione della nazione. E' compito dello stato la formazione del cittadino?

Il problema nel campo dell'istruzione cominciò a porsi in Francia, come in altri Stati europei, dopo lo scioglimento della Compagnia. I gesuiti per oltre due secoli ebbero un ruolo fondamentale per l'educazione grazie a una diffusione esponenziale di collegi in tutto il mondo. L'acuirsi della rivalità tra lo Stato assoluto e la Chiesa di Roma raggiunse l'apice con la soppressione dell'Ordine nella seconda metà del Settecento. I gesuiti vennero accusati ed espulsi prima in Portogallo e nelle sue colonie, poi in Francia e in Italia. Solo Prussia e Russia rifiutarono di sopprimere la Compagnia per dare continuità alle loro istituzioni educative (Mezzadri, Vismara 2006).

Nelle cinque memorie sull'istruzione pubblica di Condorcet si trova il fondamento di un sistema scolastico che trova nell'apertura all'istruzione la concreta libertà ed eguaglianza di tutti i cittadini, incluse le donne, ma anche la possibilità di provvedere ai bisogni, poter sviluppare talenti innati, comprendere i diritti e i doveri della società per dirigere l'azione. Per Condorcet il ruolo dello Stato nel garantire l'istruzione pubblica doveva essere necessariamente diretto a spezzare il monopolio religioso sull'educazione. Il progetto di Condorcet si spinge oltre, nella teoria considerata la più completa e avanzata della scuola repubblicana, ribadendo la necessità di generare progresso e benessere della nazione attraverso il riconoscimento della famiglia come nucleo sociale di primaria importanza e dell'istruzione come mezzo per poter sviluppare il senso critico di ognuno nel rispetto di un ordine costituito.

¹²⁹ Cfr. Green A., Education and State formation. L'autore analizza il bisogno di istruzione nella formazione dello Stato tedesco.

Sebbene possa considerarsi una parentesi rimasta per lo più sul piano retorico¹³⁰, ben lontana quindi dalla predisposizione delle garanzie dello Stato sociale, l'esperienza francese comincia a seminare un dibattito che via via diviene centrale sul piano dei diritti perchè connette il diritto all'istruzione alla definizione dei concetti di eguaglianza, partecipazione e integrazione.

Nel rintracciare queste connessioni nell'attuale contesto europeo si ricomprendono i consolidati traguardi del passato e si lascia aperta la questione costitutiva della cittadinanza nel superamento del carattere simbolico (legittimante) con la quale lo status europeo si è avviato. Il nesso tra il diritto all'istruzione e il principio di eguaglianza, o divieto di discriminazione come declinato in negativo nella Carta di Nizza, si determina nella promozione e attuazione del diritto all'istruzione come strumento di rimozione di quegli ostacoli che in qualche modo generano o perpetuano diversità di trattamento¹³¹. Il valore aggiunto nel riconoscimento del diritto in questione si ritaglia dapprima per coloro che sono in una posizione di svantaggio economico, poi per i disabili e per gli stranieri. Ciò che lega invece diritto all'istruzione e partecipazione è lo sviluppo delle capacità individuali e sociali che permettono a ognuno la piena titolarità dell'azione all'interno della comunità,¹³² ovvero l'acquisizione degli strumenti per applicare o utilizzare la conoscenza, per pensare e agire in modo costruttivo, responsabile e critico¹³³ all'interno di una società democratica.¹³⁴ Ma è proprio sull'integrazione¹³⁵ che l'istruzione ha avuto un ruolo fondamentale nell'evoluzione dello spazio comunitario europeo. L'integrazione dei mercati, dapprima, poi l'integrazione dei cittadini. In generale l'istruzione si è posta con una funzione determinante nel creare quel difficile equilibrio tra le culture nazionali e la dimensione europea (e globale), e nel saldare i diversi ambiti tra loro maldestramente connessi (lavoro, appartenenza, economia, mobilità).

Per circa un ventennio la funzionalità del diritto all'istruzione nello spazio europeo

¹³⁰ L'istruzione rimase prerogativa delle famiglie o delle istituzioni religiose. Quando poi si diffuse, nell'arco del diciannovesimo secolo "la configurazione dell'istruzione come funzione pubblica implicava che la medesima fosse considerata più quale strumento per conseguire un fine statale, piuttosto che come garanzia di elevazione spirituale e morale dell'individuo, nonché mezzo di realizzazione dell'eguaglianza sociale", Sandulli A., Istruzione, p. 3306.

¹³¹ È presente una tabella con i casi giurisprudenziali su questo argomento nel capitolo 3.

¹³² Questo argomento verrà ripreso nell'ultima parte.

¹³³ Il diritto all'istruzione viene considerato "empowerment right": fornisce al singolo il controllo sulla sua vita e sullo stato. Donnelly, Howard, 1998, *Assessing National Human Rights Performance: A Theoretical Framework*.

¹³⁴ *The Case for Social Rights in Debating social rights*, Gearty C. and Mantouvalou V., Oxford: Hart Publishing 2010, p.20: "A condition of democratic governance is not only the respect of civil and political rights, but also the protection of social rights, without which a democracy will be imperfect."

¹³⁵ Un approfondimento in relazione alla stretta connessione tra cittadinanza e integrazione in Mazzarese T. (a cura di), 2013, *Diritto, tradizioni, traduzioni*, Giappichelli, Torino, p.18.

rimane ancorata all'integrazione dei mercati con l'obiettivo quindi di promuovere lo sviluppo del capitale umano¹³⁶ per favorire la competizione nell'apertura delle economie interne alla concorrenza del mercato internazionale. Lo si legge già nell'art. 128 del Trattato di Roma che stabilisce i "principi generali per realizzare una politica comune di formazione professionale capace di contribuire all'armonioso sviluppo sia delle economie nazionali sia del mercato comune". Il mercato comune, MEC, come progetto nuovo e infallibile in grado di delineare una gestione libera dalle ideologie politiche¹³⁷. I passaggi successivi ribadiscono poi la necessità di formare il lavoratore come agente economico in grado di spostarsi liberamente oltre le frontiere nazionali e stabilirsi all'interno di un mercato del lavoro comunitario. Alcuni vantaggi sociali per il cittadino lavoratore in mobilità si aggiungono quindi con il Regolamento CEE 1612/68 il quale sancisce la libertà di accesso ai percorsi formativi anche per i "figli del cittadino di uno Stato membro, che sia o sia stato occupato sul territorio di un altro Stato membro [...], alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato, se i figli stessi vi risiedono".¹³⁸ I diritti sociali conseguenza dell'evoluzione del diritto europeo del lavoro vengono confermati dai trattati, nell'articolo 9 del TFUE si definiscono gli obiettivi verso i quali l'Unione si adopera ovvero "le esigenze connesse, tra l'altro, con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana."

Negli anni 90 si assiste a una ridefinizione del welfare state, ripensato nelle sue misure redistributive verso un orientamento che mette in discussione le modalità di sostegno passivo¹³⁹, il "benessere senza lavoro" per intendersi, e ambisce piuttosto a consolidare le capacità di investimento per soluzioni e benefici derivanti nel lungo periodo e indirizzati quindi alla possibilità di ampliare il potenziale sociale in vista di un incremento dell'occupazione. Questo indirizzo è confermato nei tre principali documenti comunitari in tema di educazione: il Libro bianco "Crescita, competitività, occupazione, le sfide e le strade verso il XXI secolo" del 1993;

¹³⁶ *Investment in human capital* (l'investimento utilizzato per migliorare la quantità e la qualità della forza lavoro) e "promotion of educational projects and scholarships" come veicolo fondamentale per la crescita di tale capitale. Nazioni Unite.

¹³⁷ "Richiamare il mercato era un tentativo di avviare un processo di costruzione di una nuova dimensione politica e istituzionale a partire dall'unica realtà comune a più stati: la cultura dell'individuo e delle relazioni di scambio [...]. Richiamare il mercato significava, forse inconsapevolmente, affermare il primato dei valori dell'individualismo che si erano formati nel processo di sviluppo della modernità e si erano dovuto confrontare con la degenerazione delle istituzioni create per sostenerli: in primo luogo, Lo Stato." Vecchio G. *Nomi dell'uomo* e giuridicizzazione delle relazioni, in Barcellona P. (a cura di), 2009, La Società Europea, Giappichelli.

¹³⁸ Il Regolamento trova "ampia" conferma nel caso *Casagrande* del 1974.

¹³⁹ Ci si riferisce agli approcci che fanno riferimento a una lettura globale dello sviluppo, appunto come *sviluppo umano*.

"Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva" (CEC, 1995), seguito dal comunicazione "Verso un'Europa della conoscenza" (CEC, 1997) che pone una forte enfasi su la relazione tra conoscenza e occupazione.

La ridefinizione è concettuale più che sostanziale perché il welfare tenta di coniugare un supporto non economico, di accesso ai servizi per la persona, e un supporto attivo di redistribuzione materiale per combattere l'esclusione sociale. È una trasformazione che guida la pianificazione di un welfare interessato allo sviluppo, in termini di crescita economica o occupazionale, alla rimozione di barriere culturali o politiche anche, ma non più esclusivamente al problema dell'equità¹⁴⁰. Tenzialmente la riformulazione del sistema può poggiarsi sull'attivazione e sulla disponibilità alla partecipazione dei cittadini al mercato del lavoro (workfare) o su un incremento di competenze con l'obiettivo di emancipare i cittadini da una eventuale posizione di svantaggio per agevolarli quindi nell'inserimento lavorativo (welfare to work). Questo approccio, condiviso poi dal Consiglio di Lisbona nel 2000 e seguito negli anni successivi da rapporti di monitoraggio della strategia¹⁴¹, alimenta la speranza di far fronte alle trasformazioni economiche e politiche della società attraverso un welfare state "attivo"¹⁴² in grado di rimpiazzare i tradizionali modelli di welfare ai quali si attribuiva la responsabilità di alcune distorsioni. In particolare il dibattito si posiziona su due fronti, i costi e le finalità perseguite. Dal punto di vista economico si avverte infatti la necessità di conversione dei costi in investimenti e dal punto di vista più astratto si accusa invece il tradizionale intervento di sostegno di cristallizzare o perfino di acuire le disuguaglianze esistenti. Sulla scia di queste considerazioni si individua il noto problema di Okun¹⁴³, ovvero il discusso *trade-off* tra equità ed efficienza¹⁴⁴.

La ricerca di una convergenza tra dimensione economica e dimensione sociale¹⁴⁵ verso il traguardo dell'integrazione¹⁴⁶ si concretizza nel momento in cui si istituisce con i Trattati la cittadinanza europea, si sceglie l'istruzione come via per lo sviluppo e si promuove la mobilità come mezzo imprescindibile della rinnovata progettualità europea (Lloyd & Payne 2010). Il diritto all'istruzione quindi, nella sua funzione sociale (Maccabiani 2015), aziona una serie di leve che contribuiscono

¹⁴⁰ Garland D., Welfare state sotto assedio, trad. a cura di Adolfo Ceretti in Criminalità, Annuario di scienze penalistiche 2016 (2017), Edizioni ETS, Pisa, p.64.

¹⁴¹ "Relazioni di primavera": Barcellona (2002), Maastricht (2004), Helsinki (2006), Bordeaux (2008).

¹⁴² Nota formula con la quale si è espresso il Ministro del lavoro Belga Frank Vanderbrouke nel 1999.

¹⁴³ Cfr. Okun M., 1975, Equality and Efficiency: The Big Trade Off, Washington, Brookings.

¹⁴⁴ L'analisi delle finalità e dei risultati nella formulazione delle politiche redistributive.

¹⁴⁵ Il criminologo David Garland si esprime sulla capacità del welfare state di rendere "*market capitalism habitable for humans*".

¹⁴⁶ Ribadita poi, sempre nel quadro della Strategia di Lisbona, nella conclusione della presidenza del Consiglio di Barcellona del 2002 la "necessità di intensificare l'equilibrio, la coerenza, il coordinamento e la sincronizzazione fra la dimensione sociale e quella economica".

all'articolazione di quei principi che sono oggi alla base dello status giuridico del cittadino dell'Unione. Nella terza relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione del 2001 la libertà di circolazione e soggiorno è un "diritto fondamentale e personale" e la mobilità per la formazione, l'insegnamento o il volontariato, si sottolinea, "costituisce un risvolto sempre più importante dell'affermazione della cittadinanza europea". Lo stesso documento, insieme alla previsione di un'applicazione del diritto di soggiorno a tutte le categorie di beneficiari¹⁴⁷, propone maggiore tutela giuridica anche per i membri della famiglia cittadini di Paesi terzi¹⁴⁸. La relazione rispecchia la natura multiforme dei diritti sociali e intreccia i temi del lavoro, dell'istruzione e della mobilità nel contesto giuridico e politico formatosi dopo l'istituzione della cittadinanza dell'Unione del 1992 e alla luce dei due più recenti riferimenti, testualmente, "la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali (al Consiglio europeo di Nizza, nel dicembre 2000) e l'adozione, da parte della Commissione, della proposta di direttiva sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei membri della loro famiglia di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri".

La libertà di circolazione e il diritto di soggiorno¹⁴⁹ nella promozione di una mobilità indipendente dall'esercizio di un'attività lavorativa, la stessa elaborazione del concetto di dignità umana progressivamente assimilata come dato giuridico, il lavoro o il coordinamento interstatale delle politiche sociali, sono tutti quegli elementi dapprima concepiti strumentalmente in vista dell'integrazione economica, ma poi divenuti più autonomi rispetto alle sole finalità originarie.

L'approccio fondato sull'investimento sociale, in sé, non mantiene una spinta favorevole e duratura. Diverse contraddizioni emergono infatti già in una fase esecutiva quando di fatto si dimostra come modello contenitore di progetti anche molto differenti tra loro, come del resto era stato per le altre forme di welfare. La sua critica più significativa emerge in relazione al capitalismo. Il sistema che avrebbe dovuto in qualche modo rappresentare l'altra faccia del mercato alla fine ne diventa quasi uno strumento per il suo più funzionale ampliamento.¹⁵⁰ Il problema del risultato economico viene occultato, ma non ovviato¹⁵¹, e questo diventa evidente

¹⁴⁷ Compresi quindi "lavoratori dipendenti e autonomi, studenti, popolazione non attiva e pensionati". Relazione della Commissione - III relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione COM/2001/0506.

¹⁴⁸ "In particolare in occasione del decesso del cittadino dell'Unione da cui dipendono o, a determinate condizioni, in caso di scioglimento del matrimonio." V. Relazione della Commissione - III relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione COM/2001/0506.

¹⁴⁹ Direttiva 2004/38/Ce.

¹⁵⁰ Questo argomento riconduce alla tesi, su altro fronte, di Myrdal, ovvero il passaggio da un'economia liberale a una "democrazia economica".

¹⁵¹ Su questo argomento, il metodo di coordinamento aperto, Scharpf F.W. 2002, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, JCMS.

nella scelta di destinare gli “investimenti” a determinate categorie per incentivare la loro produttività futura e non per riconoscere un valore in sé all’infanzia come fase della vita, o al genere nell’importanza delle sue peculiarità. I fondi per il benessere e l’istruzione andrebbero in questa fase a ridefinire un “servizio” per “utenti” con “tecnologie” destinate a incentivare sviluppi “prevedibili”. Il coinvolgimento attivo degli individui nella ricerca della felicità è ancorato all’esclusiva dimensione occupazionale, non diviene condizione di esistenza dell’uomo (Ferlito 2016: 189). Inoltre il modello di investimento sociale che si oppone al welfare tradizionale perché auspica una riduzione dei costi “di riparazione” ex post non evidenzia il fatto che i costi da sostenere nell’immediato risulterebbero anche più impegnativi in condizioni economiche di ristagno o recesso. Infine, e forse rimane questo l’ultimo richiamo all’approccio, il problema della misurabilità, ovvero l’impossibilità di determinare, sempre in relazione a una crescita economica, il se e il come quell’investimento risulta specificamente proficuo nel lungo periodo. Ma anche quando questo ultimo modello di rilancio del welfare state subisce consistenti obiezioni e il conseguente ridimensionamento della sua portata evolutiva, il diritto all’istruzione, nelle sue irriducibili attribuzioni, non cessa di essere la preoccupazione, il mezzo o la soluzione di una costante europea.¹⁵²

Tramontato per lo più l’entusiasmo per l’*active welfare state*¹⁵³, le politiche europee in materia d’istruzione e formazione continuano a moltiplicarsi nel tentativo di correggere l’approccio strategico per riadattarlo ai mutati equilibri continentali e soprattutto alle crisi delle economie interne agli Stati. I “rapporti di primavera” a partire dal 2001 confrontano progressivamente l’adeguamento del sistema di istruzione e formazione agli obiettivi, soprattutto occupazionali, della strategia di Lisbona. A conti fatti dalla Strategia di Lisbona del 2000, alla Rethinking Education Communication del 2012, fino all’attuale strategia ET2020 lo schema competenze-occupazione- produttività- competitività ha comunque dominato in modo più o meno esplicito l’azione EU nell’ambito dell’istruzione. Nel 2010 il comunicato sulla cooperazione europea nell’istruzione e formazione professionale (Bruges) attesta l’importanza di una connessione tra lo sviluppo delle conoscenze e le esigenze del mercato del lavoro e promuove, in tale direzione, il potenziamento delle competenze linguistiche¹⁵⁴, l’impiego delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, il sostegno per i gruppi a rischio di esclusione e la già avviata mobilità internazionale.

¹⁵² Ci si riferisce per esempio alla nascita dell’OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) costituita nel 1961 per promuovere un “impegno verso un’economia di mercato e una democrazia pluralistica” che in anni più recenti concentra la sua attività politica e scientifica nel settore dell’istruzione.

¹⁵³ Gli studi sugli schemi possibili di investimento sociale sono stati ripresi nonostante il loro declino nello studio di Hemerijck del 2014, Social investment «stocks», «flows» and «buffers».

¹⁵⁴ Il riferimento si trova anche nella “Relazione sull’attuazione del piano d’azione: Promuovere l’apprendimento delle lingue e la diversità linguistica” della Commissione europea.

In questa modernizzazione sistemica si è creata un'Agenda Europea per l'integrazione dei Paesi Terzi per favorire un orientamento comune nella risposta ai fenomeni internazionali che coinvolgono la *governance* europea. La questione viene ribadita tuttora nella consapevolezza che “european societies are, and will continue to become, increasingly diverse”, come si legge nell'introduzione del recente documento europeo che stabilisce le priorità politiche per sostenere l'integrazione attraverso l'UE. Tra queste priorità insieme all'accesso ai servizi di base, al supporto nel periodo di transito per gli stranieri si trova l'istruzione come strumento fondamentale per il successo dei programmi di integrazione all'interno dei contesti ospitanti.¹⁵⁵

Il piano d'azione riconosce l'educazione come un mezzo potente per fornire a migranti e rifugiati le giuste competenze per raggiungere la realizzazione personale, trovare lavoro, diffondere i valori delle società ospitanti e promuovere il dialogo interculturale come base per l'integrazione. Esso identifica tre priorità principali per l'istruzione: (a) integrare i migranti appena arrivati nelle strutture educative tradizionali il prima possibile; (b) prevenire il mancato raggiungimento di tutti i migranti e consentire loro di realizzare il loro potenziale; (c) prevenire l'esclusione sociale e promuovere il dialogo interculturale attraverso sport, cultura e attività giovanili.¹⁵⁶

I minori non accompagnati e il loro diritto di accedere al sistema di istruzione in Europa (riferimenti)
--

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Consiglio d'Europa (CoE), Convenzione europea dei diritti dell'uomo - (Protocollo 1, art. 2) - CoE, piano d'azione per la protezione dei rifugiati e dei bambini migranti (2017-2019) - Agenda europea sulla migrazione (COM (2015) 240 final) - Piano d'azione per i minori non accompagnati (2010-2014) (COM (2010) 213 definitivo) - Direttiva sulle qualifiche (337/9 del 2011) - Piano d'azione CE sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi (COM (2016) 377 final) - Raccomandazione relativa agli investimenti nell'infanzia: spezzare il ciclo dello svantaggio (2013/112/UE) - Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) 2014-2020 |
|---|

Il ruolo della soft law. Vantaggi e svantaggi del Coordinamento Aperto Europeo.

Appare inevitabile considerare il diritto all'istruzione come un diritto sociale la cui tutela oggi passa dagli indirizzi stabiliti entro una dimensione comunitaria e internazionale nella considerazione che le politiche del settore educativo sono il risultato di “una combinazione di forze politiche, strutture sociali, tradizioni culturali, e processi economici inseriti in una matrice di intersezione multi-livello,

¹⁵⁵ In Italia nel 2017 dei minori non italiani registrati nel sistema di istruzione 77% (487.748) ha cittadinanza extracomunitaria.

¹⁵⁶ Cfr. Brussels, 7.6.2016 COM(2016) Action Plan on the integration of third country nationals.

multi-scala”.¹⁵⁷

La dimensione europea dell'istruzione è contenuta nell'art. 165 del TFUE dove si afferma che l'Unione "contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incoraggiando la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, sostenendo e completando la loro azione". Nel sostenere e completare l'azione degli Stati membri il Consiglio europeo di Lisbona descrive il metodo del Coordinamento aperto come uno "strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'Unione europea. Tale metodo è concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche"(Consiglio europeo 2000, paragrafo 37). Nell'istruzione come in molti settori coinvolti nella c.d. *eupeizzazione* il coordinamento non intende formare un assetto unitario, instaura piuttosto una progettualità che si materializza nella condivisione di determinati obiettivi¹⁵⁸. Le prospettive sul ruolo dell'istruzione europea rispetto ai sistemi nazionali si aprono a diverse angolazioni che si proiettano sulle politiche UE in materia di istruzione come l'insieme delle misure che l'Unione sottopone ai diversi sistemi nazionali, come giustificazione di un'effettiva esistenza di una politica EU del settore; o, al contrario, come l'apertura che lo spazio europeo rappresenta per la creazione di un programma che si distingue qualitativamente dalle politiche di istruzione degli Stati membri, come un'entità che non confina col livello nazionale "in terms of their scope, mandate, capacity and governance" (Dale & Robertson 2009).

In un documento della Commissione europea del 27 ottobre 2005 nel sottolineare l'importanza delle riforme strutturali relative ai diritti sociali si esprime in sintesi la strategia cominciata a Lisbona come modernizzazione di sistemi che nella loro diversità tradizionale racchiudono valori comuni.¹⁵⁹ Il MAC è una forma intergovernativa di controllo delle politiche nazionali che garantisce attraverso l'adozione di strumenti non vincolanti un coordinamento comunitario principalmente nei settori dell'occupazione, della protezione sociale, della mobilità e dell'istruzione. Il coordinamento si riferisce quindi ad alcuni obiettivi e ai relativi strumenti di misurazione del progresso di ciascun Paese verso la strategia congiunta¹⁶⁰. Nel caso

¹⁵⁷ Yeates (2001), *Globalisation and social policy*, London: Sage, p. 637. Sempre nell'ambito degli studi relativi all'approccio GEP (Global Education Policy) si consiglia il contributo di Taylor S., Henry M., 2000, *Globalisation and educational policymaking*, *Educational theory*, vol. 50, n.4. Un framework introduttivo è contenuto in Verger, Novelli Kosar Altinyelken, *Global education policy and international development: new agendas, issues and policies*, Cap.1, Continuum, London.

¹⁵⁸ Le politiche europee attualmente coinvolgono le seguenti aree: agricoltura e alimentazione; educazione e formazione; giustizia; questioni economiche e finanziarie; relazioni esterne europee; trasporti ed energia; welfare; sviluppo; privacy.

¹⁵⁹ Il titolo del documento è *I valori europei in un universo globalizzato*.

¹⁶⁰ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione- Parametri di riferimento europei per l'istruzione e la formazione. Consultabile: http://www.edscuola.it/archivio/norme/europa/c_133030606-3.pdf

dell'istruzione i parametri di riferimento originari riguardano gli investimenti in istruzione e formazione, l'abbandono scolastico, i laureati in materie scientifiche, gli studenti che portano a termine l'istruzione secondaria superiore e le competenze fondamentali intese come conoscenze di base per lavoro, per il successivo apprendimento e per lo sviluppo e la realizzazione personale.¹⁶¹

I denominatori comuni vengono stabiliti dal Consiglio che lascia alla Commissione il compito di supervisionare i traguardi raggiunti dagli Stati europei che tuttavia sono soggetti a una valutazione "tra pari". La valutazione tra pari, insieme al *mutual learning* (apprendimento reciproco) dovrebbero rappresentare i punti di forza del coordinamento, ma l'equilibrio virtuoso tra unità e differenze in realtà presenta alcune problematiche. Una prima difficoltà consiste nella valutazione sulla base di indicatori che rendono il monitoraggio del progresso più problematico rispetto al monitoraggio di elementi quantitativi, come avviene nella prospettiva di integrazione e sviluppo economico, perché la valutazione e la stessa comparazione del dato qualitativo consente accertamenti meno netti. Un paradosso d'altronde se si considera che questo genere di meccanismo si è diffuso nella speranza di realizzare un "approccio qualità". Condizioni di qualità ed efficienza nell'istruzione non rappresentano categorie neutre e diventano misurabili semmai soltanto rispetto ad una selezione di parametri. Eppure la governance scolastica è stata trasformata da riforme che hanno imposto un esercizio strategico rispetto ai risultati. Una strategia che ha modellato la scuola come un'organizzazione, imponendo valutazioni rispetto alle prestazioni degli insegnanti, alla conformità coi programmi, alla gestione delle risorse, alla promozione degli istituti, all'esito delle collaborazioni esterne.

Il coordinamento europeo può essere "un segno del fatto che il processo di integrazione ha raggiunto una fase in cui non solo le aree centrali dello stato sociale sono direttamente interessate, toccando il cuore stesso della sovranità nazionale, ma anche dove la cooperazione sempre più densa esercita un potere sempre più decisivo su attori (élite), politici e dipendenti pubblici, per adattarsi a un quadro comune"¹⁶². Il nuovo modello di governance¹⁶³ può per questo trovare la resistenza dei sistemi nazionali, poco disponibili alla perdita dell'esclusività nelle decisioni, soprattutto per ciò che tocca direttamente o indirettamente la gestione di risorse. Il rischio è rappresentato da una produzione formale di atti che non riflettono poi realmente gli interessi, la pratica e l'orientamento degli stati nazionali aprendo la strada a una

¹⁶¹ COM(2002) 629: Parametri di riferimento europei per l'istruzione e la formazione.

¹⁶² Jacobsson, K. (2003) *Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of the EU Employment Policy*, Seminar on the OMC, Minda de Gunzberg Centre for European Studies, Harvard University.

¹⁶³ Il riferimento è alla governance multilivello. Leibfried, Pierson, (1995), *European Social Policy. Between Fragmentation and integration*, the Brookings Institution, Washington.

probabile contraddizione, “policies without politics”¹⁶⁴. Il peso che in un certo senso accompagna da sempre i meccanismi di coordinamento delle politiche pubbliche, l’impianto *soft*, è dato dalla degenerazione possibile di un sistema che non generandosi dal basso finisce con l’essere percepito come una tecnocrazia. Questo può acuirsi se la scelta degli indicatori di valutazione, benchmarks, crea ‘a monte’ un dislivello nelle possibilità di risultato e se, come previsto dalla valutazione in assenza di *super partes*, gli Stati più forti finiscono col detenere più potere o autonomia rispetto agli Stati più deboli. Anche il *mutual learning* entra in questo senso in discussione perchè il trasferimento delle delle cosiddette buone prassi in altri contesti può rivelare la scarsa replicabilità di alcuni interventi in condizioni istituzionali differenti. Il modello “aperto” come strumento di armonizzazione o convergenza graduale dei sistemi nazionali appare inoltre minacciato dal concreto abbassamento degli standard dato dalla disgiunzione tra regole di adozione e regole di applicazione, dove per regole di applicazione si intende un “processo” che può essere interrotto in una fase qualsiasi del suo impatto. Il problema della diversa misura nell’applicazione di alcuni principi dello strumento *soft* è l’evidente effetto distorsivo di un’organizzazione che, almeno nel suo esordio, prefigurava delle prescrizioni minime per armonizzare rapidamente i diversi livelli¹⁶⁵, per determinare delle condizioni di partenza (Russo 2012), e poi si è concretizzata in un abbassamento dello standard complessivo, generando circuiti di competizione tra Stati membri, progressi asimmetrici¹⁶⁶. La cosiddetta *Europe ‘à la carte’* è la conseguenza di progressi asimmetrici che hanno progressivamente stabilizzato anche poteri asimmetrici generando squilibri di governance e quindi il formalizzarsi in Europa di decisioni guidate solo da alcuni Stati che sono riusciti a mantenere una posizione di

¹⁶⁴ Alcuni nodi critici sono contenuti in Kok W., Affrontare la sfida. Strategia di Lisbona per la crescita e l’occupazione, Relazione del gruppo ad alto livello, Novembre 2004. <http://europa.eu.int/comm/growthandjobs>

¹⁶⁵ Dal 2014 nell’ambito della Strategia Europa 2020 vengono pubblicate annualmente delle raccomandazioni (Semestre Europeo) per le politiche della formazione e dell’istruzione rivolte ai singoli Stati. Consultabili al sito istituzionale: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_it. Il programma di lavoro Istruzione e formazione 2020 (ET 2020) è stato lanciato nel 2009. Questo programma, che sostituisce il precedente ET 2010, fissa gli obiettivi strategici per la politica e i parametri di riferimento dell’UE al livello nazionale per valutare le prestazioni degli Stati membri.

¹⁶⁶ “Differences in political and social organization, in habits and manners, require corresponding changes to adapt a system of education to the nation; and, without such modifications, success in the institutions of one country is no guarantee for the same result in those of another”. Bache, 1968, European Primary Schools Notes and Educational Comparisons, in S. Fraser & W. Brickman (Eds) A History of International and Comparative Education: nineteenth-century documents, pp. 122-141, p. 124.

vantaggio sugli altri, cioè una leadership in grado di influenzare le politiche e la legislazione europea¹⁶⁷.

In qualche modo si è assistito a una declassazione del progetto europeo di coordinamento, nella consapevolezza della fragilità di un'integrazione tra sistemi diversi dal punto di vista economico soprattutto ma anche territoriale e ideologico. La crisi del 2008 ha poi acuito le le chiusure degli Stati rispetto ai programmi intergovernativi determinando il fallimento di alcuni obiettivi comuni, fallimento, per esempio, dei programmi di *relocation* nonostante il pregresso accordo tra gli Stati membri. Il rischio è dato dal polarizzarsi di posizioni estremamente differenti e dall'inevitabile insofferenza nei confronti dell'autorità decisionale europea. È l'insofferenza alimentata dagli euroscettici in qualche modo proiettati all'abbattimento di ogni legittimità esterna.

Le prospettive di *soft law o governance* sembrano quindi dipendere dalle molteplici riflessioni che ormai da un decennio ne presentano meriti e mancanze. È forse il caso di ricordare che il bilanciamento tra unità e diversità è ciò che più caratterizza le istituzioni europee, e la selezione di strumenti non vincolanti non insegue risultati diversi da quelli eventualmente prodotti con strumenti vincolanti. Per questo motivo si parla di un modello alternativo o anche preparatorio rispetto a successive modifiche dei trattati, "sparks of formal gestation", come suggerito nell'analisi di Joyner sulla dimensione normativa internazionale contemporanea.¹⁶⁸

Anche nell'elaborazione di Selden (Selden 2004) le forme *soft* di regolamentazione possono in più fasi interagire con la legislazione, nell'anticipazione, integrazione o interpretazione delle leggi come risposta funzionale alla complessità dei meccanismi di intervento presupposti nel contesto europeo. Al di là degli esiti le influenze comunitarie hanno comunque il merito di aver migliorato la visibilità di alcuni settori di policy all'interno degli Stati, e questo vale anche e soprattutto per l'istruzione.

Attualmente il dibattito che ha messo di fronte *hard* e *soft law* sembra esaurirsi nel potenziale risolutivo degli strumenti ibridi, ovvero nel superamento di alcune separazioni verso una *governance* europea formulata nella combinazione di metodi tra loro complementari (Best 2003). Questa interazione funzionale ha peraltro l'intento di lasciare invariato il sistema nel suo equilibrio di poteri, equilibrio che si è già determinato per lo status di cittadinanza e che si realizza anche nello spazio europeo dell'istruzione. In questa direzione nè l'accesso nè i contenuti dell'istruzione

¹⁶⁷ È il caso della Germania, che di fatto ha assunto un ruolo di vigilanza rispetto alla stabilità e alla disciplina fiscale. Approfondimenti in Majone G. 2012, Rethinking european integration after the dept crisis; Bulmer, Simon and Paterson, William E. (2010) "Germany and the European Union: from 'tamed power' to normalized power? *International affairs* 86, United Kingdom: Blackwell Publishing: 1051-1073; Nye J. (2008), "Public diplomacy and soft power", *Public Diplomacy in a Changing World: The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616: 94-109.

¹⁶⁸ Rethinking the Contemporary. Dynamics of Norm-Creation, in «California Western International Law Journal», vol. 11, 1981, p. 470

e della formazione convergono, se non a un livello minimo, verso l'omologazione dei profili nazionali poichè la presenza delle diverse identità europee preserva l'affinità dei sistemi di istruzione e formazione con le specificità culturali, storiche e linguistiche di ogni Stato. Tale differenziazione non è solo voluta per debolezza, perchè manca nell'autorità comunitaria la possibilità di attribuirsi nuove competenze, ma è anche voluta nel rispetto delle diversità nazionali (Cocconi 2006: 271) sia dal punto di vista culturale ma anche dal punto di vista organizzativo¹⁶⁹. Non significa inseguire principi approssimativi e privi di concretezza, significa invece che la naturale estensione degli spazi normativi impone ad ogni livello una valutazione specifica del dato contestuale. E questa è anche l'impronta pluralista che l'UE ha scelto fin dall'inizio per definire i suoi cittadini ed è questo che è stato ribadito anche negli ultimi incontri tra i capi di Stato o di governo al vertice tenutosi a Göteborg nel 2017 che ha dato l'avvio a una nuova agenda per il 2025 nella Comunicazione di Strasburgo dello stesso anno con l'intento di incoraggiare e rafforzare "European Identity through Education and Culture [...] following the motto of *unity in diversity*" (Strasbourg, 14.11.2017 COM(2017) 673).

Schema 1. Sintesi delle principali tappe europee in relazione all'istruzione e all'integrazione

<p>Direttiva 77/486/CEE del 1977 relativa alla formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti. "Conformemente alle loro situazioni nazionali ed ai loro ordinamenti giuridici, gli Stati membri prendono le misure appropriate perché sia offerta nel loro territorio, a favore delle persone di cui all'articolo 1, un'istruzione d'accoglienza gratuita che comporti in particolare l'insegnamento adattato alle esigenze specifiche di queste persone della lingua o di una delle lingue ufficiali dello Stato ospitante"</p>
<p>TFUE art. 79 comma 4 "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri."</p>
<p>Documento del Consiglio n. 14615/04 del 19 novembre 2004. Principi fondamentali comuni a sostegno di un quadro europeo coerente per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi "Gli sforzi nel settore dell'istruzione sono cruciali per preparare gli immigrati e soprattutto i loro discendenti ad una partecipazione più effettiva e più attiva alla società" "L'arretratezza educativa è facilmente trasmessa da una generazione all'altra. È quindi essenziale consacrare una particolare attenzione al rendimento di chiunque incontri difficoltà nel sistema scolastico. Considerato il ruolo fondamentale svolto dall'istruzione ai fini dell'integrazione dei nuovi arrivati in una società, soprattutto per le donne e i bambini, andrebbero evitati il rendimento scolastico insufficiente, il precoce abbandono scolastico e tutti i tipi di delinquenza giovanile degli immigrati, che dovrebbero diventare settori prioritari di intervento."</p>
<p>Comunicazione 20/07/2011 Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi Per garantire a tutti un insegnamento di qualità e mettere a frutto il potenziale della diversità, i sistemi scolastici devono adeguarsi alla crescente diversificazione della popolazione studentesca. Per garantire l'apprendimento delle lingue sarebbe poi opportuno intervenire in una primissima fase, già prima dell'età scolare.</p>

¹⁶⁹ Giubboni S., Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale" 3/2013, pp. 491-524, per la posizione che esprime la dovuta complementarietà tra Comunità e Stati membri. Vedi Sapir A., Politiche sociali efficaci, per la posizione, ancora più netta, che esprime la necessità di affidare ai soli governi nazionali le politiche sociali.

III - Cittadinanza istruzione e infanzia

Che cos'è un ambiente? Uno spazio di linguaggio, una rete di relazioni, di appoggi, di modelli (Barthes 1998: 6).

Una categoria autonoma?

Selezionare l'infanzia come categoria di riferimento all'interno di un contributo sulla cittadinanza è di per sé problematico. Ci sono aspetti della cittadinanza, dei suoi diritti e delle responsabilità, che vengono sostanzialmente esclusi, come il lavoro, e altri che devono essere pensati nell'applicazione che può interferire con la questione dei minori come ad esempio la partecipazione. Si condivide per cominciare una essenziale pretesa: "the demand that children be included in citizenship is simply a request that children be seen as members of society too, with a legitimate and valuable voice and perspective" (Roche 1999).

Il riferimento all'infanzia porta con sé delle criticità proprie legate alla difficile costruzione di specificità indipendenti. Alcuni elementi introduttivi appaiono tuttavia necessari allo sviluppo di una riflessione orientata al riconoscimento di una categoria che acquista progressivamente una sua autonomia (concettuale) nella distinzione con l'età adulta (i).¹⁷⁰ A partire da questa apparentemente immediata¹⁷¹ considerazione si sviluppano una varietà di studi interdisciplinari che rilevano le caratteristiche del bambino e ne circoscrivono un'identità dal punto di vista storico, psicologico, biologico, criminologico, sociale e antropologico (ii). Nel ripercorrere le tappe di una complessa e mutevole definizione ci si sofferma quasi inevitabilmente nella

¹⁷⁰ "In fact, regarding children as a separate social category is a rather recent phenomenon in the global North. In essence, one can roughly say that until about the end of the Middle Ages, there was little or no awareness of children as a "socialgroup"[...].This was reflected in the law: children simply did not exist as a separate social category, and where they did, they were regarded as their father's private property and treated like anyother "goods". Verhellen E., The Convention on the Rights of the Child. Reflections from a historical, socialpolicy and educational perspective, p.43 in The Convention on the Rights of the Child from: Routledge International Handbook of Children's Rights Studies Routledge, 2015.

¹⁷¹ Stanzione P., Diritti fondamentali dei minori e potestà dei genitori, in Rapp. pers. fam., a cura di Perlingieri, Napoli, 1979, p. 92. L'autore ritiene sia più corretto un approccio che abbia a che fare con la capacità di discernimento, ovvero una valutazione della minore età legata sempre al caso concreto.

“scoperta dell’infanzia” come scansione periodizzante tra il passato e il presente. Sfocato e discutibile tale passaggio è un netto capovolgimento di prospettiva, una graduale transizione, la scelta di una chiave di lettura o un evento storiografico, ma comunque una fase in cui l’attenzione si rivolge in modo analitico a una dimensione trascurata nel mondo antico e medievale. La ‘scoperta’ può trovare il suo riferimento nelle pagine dedicate all’infanzia di Rousseau, nel Romanticismo ‘sperimentale’ di Froebel, nei romanzi di Dickens¹⁷² o nella famiglia come ambito di ricerca storica in Aries, ma sul piano dei diritti si lega in qualche modo alla celebre anticipazione sul 900 di Ellen Key, o meglio, al momento in cui l’infanzia riesce a ricavarci un ruolo nel contesto normativo internazionale. La Convenzione Internazionale sui Diritti dell’Infanzia viene approvata dall’Assemblea Generale ONU a New York nel 1989. Essa è il frutto di un lungo percorso che ha inizio con la Dichiarazione di Ginevra ovvero la Dichiarazione dei diritti del fanciullo del 1924 nella quale la comunità internazionale riconosce per la prima volta i diritti del bambino in un documento redatto dalla Società delle Nazioni, organismo intergovernativo fondato nel primo dopoguerra con l’obiettivo di gestire i conflitti e promuovere la pace mondiale. Il documento succede agli eventi drammatici del primo Novecento e impone un’attenzione nei confronti dei minori, ma come è noto, in questa fase, la tutela dell’infanzia non è legata alla sua valorizzazione quanto piuttosto alla formalizzazione di un soggetto passivo di diritti con particolari necessità materiali ed affettive. È nel secondo dopoguerra che si riprende il progetto di una Carta sui diritti dei bambini e si fa strada l’articolazione di alcuni bisogni specifici dell’infanzia fino a quando nel 1959 si approva la Dichiarazione dei diritti del fanciullo da parte dell’ONU che recupera quel tentativo di cooperazione internazionale già intrapreso dalla precedente Dichiarazione del 1924 e poi clamorosamente fallito nel secondo conflitto mondiale. Vent’anni dopo la Commissione per i diritti umani istituisce il gruppo di lavoro che produce dopo una collaborazione decennale il testo più completo nella storia dei diritti dell’infanzia, composto da un preambolo e 54 articoli. Gli Stati che hanno sottoscritto tale Convenzione si impegnano sui quattro pilastri principali della tutela dei minori che sono la sopravvivenza (art. 6, art. 24, art. 27), lo sviluppo (art.28, art. 29), la protezione (art.7, art. 16, art. 20, art. 26, art. 32, art. 35, art.36), la partecipazione (art.12, art. 14, art. 15).¹⁷³

Uno degli aspetti più problematici della Convenzione, che appare opportuno considerare, è l’assenza di un sistema internazionale di garanzie, ovvero la costruzione di un impianto normativo che ha voluto affidare agli ordinamenti nazionali la tutela giurisdizionale dei diritti posti in luce. Soprattutto per i diritti sociali in cui gli Stati si pongono come artefici delle sole condizioni alla base del

¹⁷² Nella scelta dei personaggi dei suoi romanzi sociali, due minori, David Copperfield e Oliver Twist.

¹⁷³ Con la Convenzione si istituisce anche il Comitato sui diritti del fanciullo con l’obiettivo di verificare il progresso degli Stati in relazione ai contenuti sottoscritti (art. 44).

principio a cui aderiscono, il “percorso” tracciato dal quadro internazionale viene soltanto monitorato rispetto a dei parametri di progresso, e gestito da eventuali comunicazioni. In questo senso emergono le criticità rispetto alla validità dello strumento internazionale poiché esiste anche la possibilità di una diversa visione sottesa al riconoscimento del medesimo diritto nelle differenti legislazioni e procedure statali.

Nonostante tali perplessità hanno dal principio associato la Convenzione ad un “panorama di civiltà virtuale”¹⁷⁴ ad essa si riconosce comunque il perfezionamento sui contenuti che ha realizzato nei confronti di una categoria, quella dei minori, pervasa dai molteplici argomenti posti in riferimento e la spinta alle successive elaborazioni, anche in ambito europeo¹⁷⁵.

La letteratura accademica sui diritti dei bambini (Liebel 2012) si è divisa tra posizioni differenti, perché “del resto tra i concetti di diritti e di bambini (o minori) la compatibilità è destinata a restare molto problematica: il concetto di diritti implica la capacità di usarli o di non usarli, quello di minori implica debolezza e immaturità” (Maggioni). Alcuni studi hanno privilegiato il focus sui diritti di protezione, come obbligo morale universale, altri sul ruolo dei diritti nel riconoscimento di autonomia e auto-determinazione (Federle, 1994), nella possibilità quindi che i minori possano servirsi di tale riconoscimento per intervenire su decisioni e condizioni della loro esistenza in una prospettiva emancipatoria (Verhellen, 2000). In fondo la questione non si dispiega in maniera così netta, la tensione tra *equal rights* e *special rights* potrebbe risolversi anche in un bilanciamento che li coinvolge entrambi, dal diritto di avere al diritto di essere, ma in momenti diversi (Franklin, 1986). L’importanza dei primi probabilmente è successiva al bisogno di cura e di protezione che emerge durante la prima infanzia, e quindi la specialità di alcuni interventi si richiede come condizione per l’accesso ai diritti, specialmente per quelle categorie particolarmente vulnerabili.

Ripetto ai suddetti momenti che accompagnano la vita e lo sviluppo del minore, per semplificare dalla protezione all’autonomia, un passaggio fondamentale è il distacco con la famiglia. Il gruppo familiare rappresenta quel contesto sicuro dal quale il minore a un certo punto si svincola per fare ingresso in altri e più ampi contesti di socialità. Si tratta di un passaggio *naturale* che si imprime nell’esperienza del minore perché rispetto alle sue esigenze esclusive di cura e protezione si aggiunge

¹⁷⁴ Finocchiaro F., 1995, I diritti dei minori tra convenzione internazionale e costituzione repubblicana, (atti) Napoli.

¹⁷⁵ Di seguito le principali azioni UE: REC, The rights, equality and citizenship programme 2014-2020; Towards an EU Strategy on the Rights of the Child (Comunicazione della Commissione, 2006); Council conclusions of 26 November 2009 on the education of children with a migrant background (2009/C 301/07); Protecting children in the digital world (Comunicazione della Commissione, 2011); EU acquis and policy documents on the rights of the child 2019.

progressivamente la formazione di un grado di autonomia che gli permette di scoprire relazioni non familiari.

Queste premesse risultano a fortiori necessarie se connesse con il profilo del MSNA, che si introdurrà, perché protezione e autonomia non appartengono solo a due momenti diversi, possono anche sovrapporsi. Il MSNA è un bambino che ha conosciuto direttamente l'autonomia distaccandosi completamente da quell'ambiente che permette un approdo graduale a questa fase. È un bambino che ha sperimentato diversi luoghi, autorità, diverse istituzioni e situazioni, che ha cioè fatto una esperienza diversa rispetto ai suoi coetanei, quale che sia l'età presa in esame, perché ciò che ha fatto lo ha fatto da solo e nella privazione di quel rifugio rappresentato dalla famiglia¹⁷⁶. La valutazione del bisogno di protezione del minore che si ha di fronte non è un dato che ha a che fare con il suo livello di autonomia, poiché probabilmente il bambino che all'età di sei anni è stato sradicato dal suo contesto di origine, portato via dai suoi genitori, trasportato dall'altra parte del mondo, e impiegato nel lavoro agricolo da uno sconosciuto è anche più autonomo e "adulto" rispetto a un altro bambino, ma questo non esclude la necessità di un intervento di protezione. Per questo autonomia e protezione non possono essere considerati due concetti che si contrastano. L'eventuale autonomia di questi soggetti non deve nemmeno essere confusa con le aspettative di autonomia, perché in questo caso non si tratta di una caratteristica della persona ma di un valore, di un principio riconosciuto in ambito procedurale come capacità del minore di essere soggetto informato e attivo rispetto ai suoi interessi. Coniugare questo riconoscimento al bisogno di protezione non è una contraddizione, è invece il passaggio che rafforza l'importanza dell'una e dell'altra condizione rispetto al profilo del minore in circostanze particolarmente difficili.¹⁷⁷

B.I.C e MSNA.

La prima definizione giuridica sui MSNA¹⁷⁸ si trova nella Risoluzione del Consiglio

¹⁷⁶ Preambolo Convenzione ONU 1989 si riconosce che "il fanciullo ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità deve crescere in un ambiente familiare in un clima di felicità, di amore e di comprensione.

¹⁷⁷ L'UNICEF descrive i "bambini in circostanze particolarmente difficili", coloro che sono senza famiglia o che provengono da una famiglia così traumatizzata da disastri, povertà, conflitti armati o dissensi familiari che non può soddisfare i loro bisogni primari

¹⁷⁸ La formula in uso nei contesti europei può variare in "Unaccompanied minors", "Mineur Isolé étranger"; "Separated Children"; "Menor Extranjero No Acompañado". Non tutti gli Stati Membri procedono all'identificazione della vulnerabilità implicita al profilo del MSNA. In Italia esiste un'indicizzazione dei criteri di vulnerabilità contenuta nelle linee guida. Francia e Regno Unito utilizzano un questionario standard che rileva gli eventuali bisogni speciali da parte del richiedente asilo, tuttavia tali questionari tendono a registrare le sole condizioni visibili e le connesse necessità sanitarie oggettive. In Belgio è prevista una formale ma sommaria registrazione del richiedente che si

UE del 1997 che specifica la situazione di quei minori “rimasti senza accompagnamento successivamente al loro ingresso nel territorio degli Stati membri”. Sono minori che sono stati inviati dai loro genitori, altri sono stati separati dai loro genitori dagli stessi trafficanti, oppure li hanno persi i genitori, prima o durante il viaggio verso l’Europa.

Le significative disposizioni su tale profilo sono contenute nel CRC 2005. La doppia condizione di “soggetto debole” è la caratteristica che più restituisce il profilo di questa figura, e cioè di una vulnerabilità legata non solo all’età, ma anche all’estraneità rispetto alla cultura ospitante e agli eventuali riferimenti adulti.

La Corte di Strasburgo ha progressivamente ampliato il campo di applicazione del concetto di vulnerabilità cominciando dal riferimento alla minoranza Rom (*D.H. and others v. the Czech Republic*, App. No. 57325/00, 47). Lo slancio segue poi un percorso che passa dalle persone con disabilità mentali poichè storicamente esposte alla discriminazione (*Alajos Kiss v. Hungary*, App. No. 38832/06, 20 Maggio 2010) ai richiedenti asilo (*M.S.S. v. Belgium and Greece*, App. No. 30696/09-2011). Nei suddetti casi si trova una definizione della vulnerabilità nella sua componente sostanziale in relazione alla disuguaglianza e si può in tal senso affermare che anche in questo caso la Corte si è servita positivamente¹⁷⁹ di una nozione evidentemente incerta restringendo il campo entro il quale il suo uso in ambito legale si è sottoposto a determinazione definendo l’effettiva situazione di colui che è continuamente esposto al pericolo.

La figura del MSNA¹⁸⁰ negli ultimi anni è diventata il focus prioritario delle politiche sull’immigrazione perché si rileva un considerevole aumento della percentuale di coloro che fanno ingresso nel territorio europeo¹⁸¹. Tale aumento pone nuove

limita a segnalare il genere, l’età, l’eventuale vittimizzazione, la condizione fisica, familiare e di salute. Alcuni Paesi provvedono a un immediato screening sanitario (Paesi Bassi e in Svezia). Altri, infine, affidano alle organizzazioni non governative le procedure di rilevazione dello stato di vulnerabilità dei migranti in ingresso (Grecia e Ungheria).

¹⁷⁹ Una positività rappresentata dall’estensione del concetto di vulnerabilità a categorie nuove con implicazioni sugli interventi di prevenzione rispetto a soggetti deboli. A questa pacifica positività si affianca tuttavia una preoccupazione per i rischi di stigmatizzazione che possono emergere se la definizione di vulnerabilità si concepisce rispetto all’omogeneità dei gruppi piuttosto che alla concretezza delle cause rilevate nei casi specifici. Un approfondimento in L. Peroni and A. Timmer 2013, *Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention Law*.

¹⁸⁰ Un documento della Commissione europea individua i 4 possibili fattori di spinta in relazione alla figura del MSNA: in fuga da guerre, persecuzioni, conflitti, povertà; reclutati dalle reti di traffico; “attratti” da aspettative sui modelli di vita occidentali; spinti dal desiderio seguire membri della famiglia. Disponibile online: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/uam/uam_infographic_a4_en.pdf.

¹⁸¹ Risoluzione 1810.2011 relativa ai minori stranieri non accompagnati in Europa. Il documento fornisce 15 principi comuni e obbliga gli Stati membri al rispetto del principio del superiore interesse del minore, principio di non refoulement, diritto alla rappresentanza legale da parte di un tutore, diritto di

responsabilità agli Stati per quanto riguarda il sistema di accoglienza¹⁸² e la valutazione delle misure di integrazione¹⁸³ a lungo termine, dove il primo non è solo il presupposto scontato dell'altro, ma è anche il momento più importante per l'ascolto del minore, cioè la fase in cui in accordo con gli obblighi internazionali le disposizioni interne si attivano a predisporre un intervento per capire il minore e avviarlo in percorsi di accoglienza secondaria sulla base delle sue volontà.

Il sistema di accoglienza subisce in questi anni dati preoccupanti sul numero dei minori stranieri che scompaiono dalle strutture dopo l'arrivo¹⁸⁴. Rispetto a tale rischio di fuga la Relazione intermedia della Commissione europea relativa all'attuazione del Piano d'azione sui minori non accompagnati sottolinea l'importanza della raccolta dei dati che comunque "continua ad essere una delle lacune fondamentali". Il fatto che i minori non accompagnati non costituiscano un gruppo omogeneo e siano assistiti da autorità diverse non permette a tutti i MSNA di rientrare nella raccolta dati effettuata periodicamente dagli Stati membri. A questo si aggiunge la scarsa affidabilità di quelle statistiche che non vogliono rilevare i soli richiedenti asilo, ma i minori "in transito" o le vittime di tratta¹⁸⁵. La crescente preoccupazione per la situazione dei bambini non accompagnati è anche legata al funzionamento e alla capacità delle strutture ricettive per i minori, ai programmi di rimpatrio (in Italia adesso tribunale per i minorenni competente, prima ministero vedi legge aprile 17), ai tentativi delle ONG di favorire il loro reinserimento nel paese di ritorno e infine al fenomeno della tratta. In questi casi la necessità è di valutare se le condizioni delle strutture nazionali o la cooperazione delle autorità nel Paese di ritorno garantisce il rispetto dei contenuti della normativa europea (Direttiva

richiedere asilo e protezione internazionale, divieto di detenzione, diritto alla salute, all'istruzione e ad un'abitazione adeguata, diritto al ricongiungimento familiare.

¹⁸² In Italia il riferimento è la legge del 28 febbraio 1990 nella quale è specificato che "la capienza del Sistema è commisurata alle effettive presenze dei minori nel territorio nazionale ed è, comunque, stabilita nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo di cui all'art.1-septies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416".

¹⁸³ Il tema dell'integrazione è trattato negli accordi europei dal Consiglio di Salonicco del 2003, dall'Agenda comune per l'integrazione del 2005. L'approfondimento sui "bambini provenienti da un contesto migratorio" è contenuto nel documento del Consiglio 2009.

¹⁸⁴ Alcuni dati in OSCE 17th Alliance Conference Vienna 3-4 April 2017, The link between missing migrant children and trafficking.

¹⁸⁵ "One of the most repugnant aspects of child migration is the exploitation of minors by traffickers. Lucio Melandri, Senior Emergency Manager for UNICEF's work on the refugee and migrant crisis in Europe, discussed the problem and the steps being taken to tackle it. It was estimated that 22,700 child migrants were stranded in Greece, Bulgaria and the Balkan states in June 2017, Melandri said. Many of them had low levels of education, and were from sub-Saharan Africa, and were prey to traffickers because no one else offered them any prospect of reaching western Europe (Figure 1). Between 2015 and 2017, 1,400 children had drowned in the Mediterranean after they or their families had paid traffickers to make the crossing." Promoting the social inclusion of migrant children and young people. The duty of social services, ESN, p.10.

2008/115/CE). La responsabilità per gli ‘irreperibili’ ricade intuitivamente ai centri di accoglienza che non riescono ad esercitare un controllo adeguato sui minori, ma in effetti i centri affrontano diverse difficoltà dovute principalmente all’inevitabile concentrazione di migranti sproporzionata in alcune aree. Nel caso italiano, solo la Sicilia accoglie circa il 40 per cento dei MSNA¹⁸⁶, i registrati sbarcati nel territorio siciliano nel 2016 sono 8.147¹⁸⁷. Il problema degli oneri di alcune regioni geograficamente più esposte¹⁸⁸, non è nuovo nella pianificazione delle politiche migratorie, rimane una delle principali criticità nella gestione dei flussi a livello nazionale ed europeo e purtroppo continua ad essere uno di quei fattori che possono mettere in discussione le stesse priorità dell’approccio human security.¹⁸⁹ Tutta l’evoluzione della normativa internazionale in materia di diritti del bambino trova una sintesi nella portata straordinaria del principio Best Interests Child¹⁹⁰. Ma tale discussa formula “magica” (così Carbonnier in Droit civil), anche senza soffermarsi nell’ambiguità¹⁹¹ che ne connota un parametro per sua natura discrezionale¹⁹², si imbatte in una notevole sfida. La sfida è data dal fatto che il

¹⁸⁶ Report di Monitoraggio, Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Dati al 30 aprile 2017.

¹⁸⁷ Il dato è fornito dalla Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Catania.

¹⁸⁸ Art. 3, co. 5, TUI in Italia stabilisce la presa in carico a livello regionale.

¹⁸⁹ Human security approach: il pensiero e l’analisi politica tradizionale delle relazioni internazionali si sono concentrati sulla sicurezza nazionale come il primo (e, a volte, il solo) obiettivo della politica estera. Il politologo Hans Morgenthau ha definito la sicurezza nazionale, come l’obiettivo supremo di politica internazionale, a prescindere da altri principi o obiettivi morali. Il Concetto di sicurezza umana è stato presentato per la prima volta nel Rapporto sullo Sviluppo Umano del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) nel 1994. In breve, dopo la fine della Guerra Fredda la nuova compagine ha messo in discussione l’idea della sicurezza nazionale come concetto in grado di guidare le relazioni del contesto globalizzato e ha favorito l’emergere di una politica estera più attenta alle minacce contro i diritti umani, la sicurezza e il benessere degli individui.

La CHS (istituita nel gennaio 2001), nella sua relazione finale "Human Security Now", definisce human security un approccio in grado di "proteggere il nucleo vitale di tutte le vite umane in modi che migliorano la libertà e la realizzazione umana. Human security significa proteggere le libertà fondamentali, significa proteggere le persone da minacce e situazioni critiche e pervasive (diffuse), significa utilizzare processi che si basano sui punti di forza e sulle aspirazioni delle persone. Significa infine creare sistemi politici, sociali, ambientali, economici, militari e culturali che insieme consentano alle persone di costruire elementi di sopravvivenza, sostentamento e dignità"(CHS: 2003: 4).

¹⁹⁰ Il principio può essere rintracciato nei seguenti strumenti EU: art. 6 Regolamento Dublino (604/2013); art. 5 Direttiva Ricongiungimento familiare (2003/86/ec); art. 20 Direttiva qualifiche (2011/95/eu); art. 25 Direttiva procedure (2013/32/eu); e art. 5 Direttiva rimpatri (2008/115/ec).

¹⁹¹ “Nozione confusa e ambigua, sfuggente e indeterminata, idonea a essere impiegata con modalità molto fortemente condizionate dalle scelte di valore di chi vi ricorre”. Lenti L. (2016), La nuova Giurisprudenza civile commentata. Il diritto privato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, Atti del Convegno per i 30 anni di NGCC (Padova, maggio 2015), CEDAM, p.148.

¹⁹² Una delle riflessioni sulla discrezionalità implicita al BIC rinvia al dibattito sempre aperto sul distacco che principi come questo generano tra legislazione e giurisprudenza poiché i principi, in modo diverso dalle regole, sono indeterminati cioè legati al caso concreto e per questo solo

superiore interesse del minore, come si legge anche nel preambolo della Convenzione, ha come primo fondamentale riferimento la famiglia¹⁹³ nel suo duplice ruolo di protezione e sviluppo, ma cosa succede quando il minore è in transito e “non è accompagnato” (nella situazione attuale un numero crescente in Europa), quando cioè il minore è privo di quel contesto di riferimento dal quale poter emergere compiutamente come persona/cittadino? Ovvero come un agente in relazione con la società (una questione centrale nel dibattito sociologico), come specificazione di un profilo esistenziale, sostitutivo al soggetto derivato dal congegno liberale.¹⁹⁴

In effetti sembra che il principio del superiore interesse del minore sia stato per molto tempo un obiettivo della giurisprudenza, un obiettivo in parte raggiunto¹⁹⁵. Ma questo spazio di definizione giuridica di fatto paradossalmente sembra essere superato ogni volta che viene richiamato in causa. L’evoluzione del diritto ha orientato la normativa sui minori sul ruolo preminente della famiglia sia perché ne riconosce l’insostituibile ambito di formazione della personalità e della socialità sia perché si è trovato di fronte all’ineluttabile necessità di innescare meccanismi di sussidiarietà volti a bilanciare la fragilità del ruolo pubblico. E non si tratta necessariamente della famiglia di origine, anzi la tutela voluta dal principio del superiore interesse ne giustifica il distacco come soluzione estrema nei casi problematici e compromettenti per lo sviluppo del minore¹⁹⁶. È piuttosto un intervento e un sostegno verso una famiglia idonea, una disciplina cioè dei casi di adozione o affido.

indirettamente riconducibili alla norma *generale e astratta* che può stabilirne applicazione, misura ed eccezioni. “L’attuazione dei principi generali, e segnatamente dell’interesse del minore di cui ora ci occupiamo, risulta essere del tutto dipendente dal contesto socio-culturale di riferimento e dal modello di valori dell’interprete. E’ quindi evidente il rischio che dell’interesse del minore si possa fare un uso valutativo e arbitrario.” Ronfani P., 1997, L’interesse del minore nella cultura giuridica e nella pratica in Maggioni G., Baraldi C., p. 253.

¹⁹³ L’enfasi sul ruolo morale e sociale della famiglia, privatizzazione dell’infanzia, potrebbe investire negativamente sulla necessità di stabilizzare la funzione affidata allo spazio pubblico nei confronti dei minori.

¹⁹⁴ Children and youth on the move with low levels of education are at increased risk of exploitation. In a recent survey of children moving across the Central Mediterranean route to Europe, 90% of adolescents without education reported exploitation compared with 77% of children with primary education and 75% with secondary education. UNICEF, Report settembre 2017.

¹⁹⁵ Sneerson e Kampanella c. Italia 2011 (sottrazione del minore da un genitore); Soares de Melo c. Portogallo, n. 72850/14 (sottrazione del minore dal nucleo familiare); Paradiso e Campanelli c. Italia, 2017 (minore nato da maternità surrogata); Zaunegger c. Germania 2009 (custodia del minore nato fuori dal matrimonio); Gorgulu c. Germania 2014 (affido e diritto di visita); Zhou c. Italia 2014 (adozione “mite”); Jeunesse v. the Netherlands 12 (storia di immigrazione irregolare del genitore); Corte di Giustizia, 10 ottobre 2013, caso Alokpa e Moudoulou, C-86/ (figli di una cittadina di uno Stato terzo).

¹⁹⁶ Si noti in tal senso quanto distacco dal diritto romano, dalla figura del pater familias, titolare del ius vitae et necis sui figli. Un caso su questo argomento in Soares de Melo c. Portogallo, n. 72850/14.

Ma oggi, nella costruzione della storia del minore, in transito e solo (MSNA), si inseriscono figure diverse dalla famiglia e quel passaggio epocale (dal punto di vista giuridico) “dall’individuo alla persona” può realizzarsi solo attraverso una responsabilità pubblica e collettiva in grado di riconoscere una categoria specifica di destinatario (delle misure di intervento), e anche autonoma rispetto ad altre categorie vulnerabili. Il riconoscimento quindi può raggiungere il suo più nobile risultato se alla costruzione della storia di *ogni* caso, di *quel* minore, si può intervenire con decisioni che lasciano uno spazio di volontà e memoria¹⁹⁷ nel destinatario coinvolto dai processi di inclusione, nel conferimento di capacità e autodeterminazione che fa del bambino una *persona* e della tutela una garanzia. Il c.d. *droit à compensation*, nell’analisi di Stanzone, in cui “all’altro (al genitore, al tutore, all’amministratore di sostegno, al coniuge, allo Stato) si richiede di assistere senza sostituire, ovvero, in una parola, di *compensare* la diversità senza negare la dignità della persona”. Tale possibilità non esclude la protezione stessa, intesa come supporto all’esercizio dei diritti e alla costruzione non adulta degli specifici riferimenti del caso.

Ripensare all’interesse del minore negli sviluppi attuali significa costruire una storia di privazione familiare¹⁹⁸, e costruirla a partire da un’espansione della protezione¹⁹⁹ rispetto a circostanze emergenti e preoccupanti per l’Europa e per il rapporto tra i suoi Stati membri²⁰⁰. Ci si riferisce quindi a quanto si verifica nei territori di confine²⁰¹, al caso di Ventimiglia²⁰² tra gli altri²⁰³, una frontiera divenuta esperimento

¹⁹⁷ Ci si riferisce all’ascolto del minore che si traduce nel diritto per il minore di partecipare ai processi decisionali che lo riguardano. Principali riferimenti normativi: art. 12 convenzione Onu 1989; art. 6 convenzione Strasburgo 1996; art. 42 Regolamento Ce 2003; Corte di Giustizia nel caso Zarraga (Joseba Andoni Aguirre Zarraga v. Simone Pelz, C-491/10 PPU. Risulta curiosa la familiarità con cui ci si accosta ai temi connessi all’ascolto del minore se si considera la derivazione latina di *infanzia*, come colui che non ha voce.

¹⁹⁸ Committee on the Rights of the Child Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy, Adottato dal Comitato nella sua ottantesima sessione (14 gennaio - 1° febbraio 2019).

¹⁹⁹ "Strategie per far fronte ai rischi sociali insorti in economie capitaliste in settori come occupazione, salute, cura e istruzione" (Faist 2013: 3).

²⁰⁰ Affaire Khan c. France 2019 (precarie condizioni di vita a Calais).

²⁰¹ Tribunale amministrativo di Nizza, Ordinanza 23 febbraio 2018: <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/TA%20Nice%20réf%20liberté%20mineur%20refus%20entrée%20Menton%20Garavan%20Vintimille.pdf>

²⁰² Lucas, A. and Welander, M. (2017) Dangerous Borderlands: Human Rights for Displaced People on the French-Italian Border. Available at: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centrecriminology/centreborder-criminologies/blog/2017/10/dangerous>. Le informazioni sul caso sono contenute anche nel sito istituzionale EDAL. Si segnalano inoltre 2 report sulla situazione nella frontiera franco-italiana: https://www.msf.fr/sites/default/files/harmful_borders_190218.pdf; http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource_documents/reach_ita_situation_overview_msna_in_transito_a_ventimiglia_february_2017_ita_final.pdf.

per *quel* principio che regola l'azione nei confronti del minore. Una prova fallita se si considera il dato (non solo numerico) relativo ai respingimenti che le autorità gestiscono sfruttando i risultati di un'identificazione approssimativa (soprattutto per quanto riguarda l'età di coloro che tentano di attraversare le frontiere) e gli altri espedienti per rimandare gli oneri dell'accoglienza a Stati geograficamente più esposti, in violazione peraltro all'eccezione disposta per i minori dal Regolamento Dublino²⁰⁴. Il regolamento di Dublino prevede infatti che per i minori stranieri non accompagnati non si applichi il criterio del territorio di primo ingresso per la richiesta d'asilo, come previsto invece quando la volontà di ammissione nello stato avviene da parte degli stranieri adulti.²⁰⁵

Il principio a protezione dei minori deve in questi ultimi anni confrontarsi con i molteplici *interessi* (la formula in inglese è al plurale²⁰⁶) messi a rischio dalle dinamiche migratorie²⁰⁷. Nel 2017 in Europa si registrano 209.756 richieste di asilo di bambini²⁰⁸, ovvero il 30 % del totale dei richiedenti.²⁰⁹ Le lunghe procedure per la richiesta d'asilo nei paesi d'accoglienza, l'aumento degli spostamenti secondari dei giovani migranti all'interno dell'UE e quindi il mancato accesso ai diritti (si pensi alla continuità scolastica²¹⁰) nei paesi di transito rappresentano (in)direttamente

²⁰³ Un altro caso segnalato dal Comitato per i diritti dell'infanzia CRC/C/81/D/16/2017, è il caso di un cittadino algerino sbarcato in Spagna nel 2017 dichiaratosi minorenne ma trasferito in un centro per adulti poiché valutato in sede ospedaliera di età superiore ad anni 19. L'ONG Fundacion Raices in difesa del minore ha presentato in fase d'istruttoria i documenti d'identità ricevuti dalla famiglia dello stesso.

²⁰⁴ Il regolamento di Dublino è un atto comunitario con il quale vengono disciplinate le procedure e le competenze degli Stati membri in merito alle richieste di asilo. Il I Regolamento è stato adottato nel 2000, il II nel 2003, le modifiche a quest'ultimo portano all'entrata in vigore del Regolamento di Dublino III nel 2014. Su quest'ultimo la Corte di Giustizia si pronuncia nella recente causa 647/16 su un caso di trasferimento di un cittadino (adulto) iracheno verso uno Stato membro prima che questo abbia formalmente acconsentito.

²⁰⁵ Del Guercio A. 2014, Superiore interesse del minore e determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di asilo nel diritto dell'Unione europea, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1, p. 247.

²⁰⁶ Come evidenziato da Elisabetta Lamarque nel suo testo *Prima i bambini. Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale*, il plurale della formula inglese si riferisce ai più importanti interessi del minore, mentre al singolare l'interesse del minore sarebbe più un interesse che si contrappone ad altri interessi di volta in volta concorrenti.

²⁰⁷ CEDU, 4 novembre 2014, caso Tarakhel v. Switzerland. È il caso di una famiglia afgana con sei minori nel quale la Corte ribadisce che uno Stato prima di procedere al trasferimento ha l'obbligo di accertare le condizioni esistenti nello Stato di destinazione e valutare in particolar modo in presenza di minori idoneo il sistema di accoglienza.

²⁰⁸ I principali paesi di destinazione dei minori migranti non accompagnati nel 2017 (Eurostat 2018): Italia (31,9 %), Germania (28,9 %), Grecia (7,8 %), Regno Unito (7 %), Austria (4,3 %) e Svezia (4,1 %).

²⁰⁹ Report QCEA 2017, Child immigration detention in Europe.

²¹⁰ Peraltro ribadita come intervento educativo più ampio rispetto al solo sistema scolastico nell'art. 20 della Convenzione Onu del 1989

fattori di esposizione al reclutamento da parte di persone o organizzazioni coinvolte in attività illegali.²¹¹

La figura del tutore, le famiglie affidatarie, i diritti sociali legati ai bisogni fondamentali della persona, quindi l'accesso all'istruzione²¹² e, ancora prima, un sistema di identificazione e riconoscimento²¹³ possono assicurare la fine di un'esperienza traumatica e l'inizio di un'esistenza possibile. Il tutore²¹⁴ come profilo fondamentale nel processo di integrazione del minore non accompagnato nel territorio, nella tutela che questo può offrirgli, trova ancora una collocazione ambigua rispetto a professioni e autorità competenti. Non è chiara la sua qualifica né il suo ruolo, entrambi risultano vagamente definiti e soprattutto variabili nei diversi contesti istituzionali,²¹⁵ nonostante il tentativo di armonizzazione avviato e incoraggiato nella Risoluzione 2136 (2016)²¹⁶. E poi c'è il sistema d'istruzione, che subentra in una fase successiva, al quale si chiede un supporto adeguato per far fronte alle specifiche esigenze educative dei minori stranieri, soprattutto MSNA, relative quantomeno al disagio linguistico e all'interruzione di eventuali percorsi formativi. Come per la famiglia, anche nell'ambito dell'istruzione, il superiore interesse del minore come bilanciamento tra più interessi configura anche un interesse pubblico, affinché il minore possa frequentare programmi educativi e di integrazione prima di finire in percorsi non desiderabili per la società stessa. È questo il motivo per cui il bene istruzione viene considerato un bene con esternalità positive il cui consumo va oltre il beneficio del privato (il valore sociale del bene)²¹⁷.

Se la scuola è mezzo per la costruzione dell'etica pubblica, come avviene l'accettazione dei modelli sociali in cui uno straniero si trova a vivere?

La risposta è, almeno teoricamente, molto razionale. L'individuo coinvolto nella vita sociale della società ospitante avrà diretta percezione di tale realtà e sarà disposto ad accettare il processo che lo conduce verso la piena partecipazione nella stessa. Il sistema di istruzione non è soltanto il mezzo per percepire l'orientamento della

²¹¹ Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sull'azione contro la tratta di esseri umani, GRETA (2015), 4 Rapporto generale.

²¹² In questo caso è forse utile richiamare una distinzione diffusamente accettata in letteratura tra educazione e istruzione poichè con il primo termine si fa riferimento a ciò che la persona riceve in ambito privato, nel contesto familiare appunto; mentre con istruzione ci si riferisce generalmente a uno strumento di accesso alla vita pubblica e quindi più neutro e estensivo rispetto all'educazione. Cfr. N. Daniele, *La pubblica istruzione*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 781.

²¹³ Un approfondimento sugli uffici competenti nei diversi stati europei è contenuto nel report ECRE 2019: *Asylum authorities An overview of internal structures and available resources*.

²¹⁴ Direttiva 2013/33/UE.

²¹⁵ FRA, *Guardianship for children deprived of parental care: A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*, Luxembourg, Publications Office, June 2014 (published in 2015), p. 13, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforce-guardianshipn>.

²¹⁶ *Harmonising the protection of unaccompanied minors in Europe* (8.1.3.).

²¹⁷ *International Handbook on the Economics of Education*, a cura di G. Johnes, J. Johnes, E. Elgar, p. 211.

collettività attraverso lo sviluppo della socialità, ma anche il mezzo affinché da questa socialità derivi una formazione della personalità individuale evidentemente proiettata nella direzione che permette al soggetto la possibilità di esercitare un potenziale nel contesto che la circonda. Si tratta allora di una formazione della coscienza che permette al singolo di inserirsi nella società per il tramite di alcune istituzioni che in sostanza garantiscono la riproduzione dei rapporti sociali che progressivamente costituiranno una base per la struttura occupazionale ed economica entro la regolamentazione politica e giuridica di una società. Il problema subentra quando tali strutture seguono un'evoluzione che crea una netta scissione tra le logiche economiche e i bisogni della persona, ovvero quando i mutamenti negli equilibri di sistema rivelano l'incapacità delle istituzioni di predisporre una coesione sociale che possa veicolare determinati obiettivi di riproduzione senza intrappolare le scelte e le aspettative della persona.

Prospettive di inclusione

Il concetto di inclusione sociale è inevitabilmente connesso alle forme di cittadinanza, a quegli elementi soprattutto sociali che determinano una posizione del soggetto in relazione al contesto in cui vive. L'accesso a determinati beni e servizi e non la proprietà definisce oggi la posizione del soggetto nei confronti dei diritti, un soggetto sociale appunto che ha il diritto di non essere escluso, in sostituzione al soggetto giuridico classico tutelato nei suoi diritti individuali di escludere il prossimo dal possesso o dal godimento di un bene (Moccia 1999:44).

La riflessione sull'inclusione è una riflessione sulle opportunità sostanziali più o meno riconosciute a soggetti esclusi o ai margini di un determinato sistema costruito sulla base di contesti relazionali o occupazionali rivolti a specifici ruoli e identità. Da una prospettiva inclusiva si può quindi riflettere sulla questione della cittadinanza ma essa può essere rivolta anche al sistema di istruzione se si considera che i significati sottesi a una determinata prassi istituzionale sono in realtà attribuzioni che vengono perpetrate automaticamente sulla scia di modelli non più necessariamente adattabili al cambiamento della società o alle problematiche emergenti.

E' chiaro che per definire ciò che si intende con inclusione è necessario fare un confronto con il suo opposto, l'esclusione quindi in una sfera che circonda il dentro e il fuori in una conservazione strategica²¹⁸ della marginalità.²¹⁹ L'inclusione

²¹⁸ Questa società fa distinzioni molto specifiche rispetto al suo ambiente, ad es. risorse utilizzabili e non utilizzabili rispetto a domande ecologiche o corpi (esclusi) e persone (inclusi) nei confronti di individui umani" (Luhmann 1997:74).

²¹⁹ Agamben G., p.32: "Il popolo porta, cioè, già sempre in sé la frattura biopolitica fondamentale. Esso è ciò che non può essere incluso nel tutto di cui fa parte e non può appartenere all'insieme in cui è già sempre incluso".

come forza contraria a tale meccanismo può essere considerata un “ampliamento dell'orizzonte nella riconquista di un senso di appartenenza”.²²⁰

La questione dell'inclusione emerge in alcuni Stati europei in relazione alla crisi degli anni Settanta²²¹, in un momento storico in cui si diffonde una forte incertezza nel ruolo delle istituzioni statali per il destino di gruppi consistenti rimasti appunto esclusi dal mondo del lavoro e dal sostegno sociale. Il primo riferimento politico all'inclusione è quindi rivolto alle situazioni di povertà che creano una rottura del tessuto sociale²²² e un quadro di marginalizzazione elevato all'interno dei contesti nazionali. La questione si sposta poi nel dibattito europeo dove con la presidenza Delors degli anni 80 comincia a farsi strada il progetto di integrazione europea, integrazione sociale anche, nella prospettiva di un “Europa della solidarietà”. Il progressivo approfondimento delle condizioni di svantaggio allontana il concetto di esclusione dal solo riferimento al reddito o al tema dell'occupazione, per rilevare una serie di fattori che concorrono di fatto alla povertà come mancanza di accesso alle risorse ma anche ai beni e ai servizi. Quindi istruzione, alloggio, salute. Oggi il destinatario principale dei processi di inclusione è lo straniero, la sua condizione impone la riorganizzazione sociale e istituzionale dei confini geografici e concettuali (Mezzadra S., 2004). E sui confini come nel contributo di Simmel si apre una questione fondamentale, molto cara alla sociologia. Nella componente fisica e simbolica che i confini rappresentano si snoda uno spazio che è lo spazio entro il quale si configura la vita sociale. Il confine emerge appunto con le sue caratteristiche socio-spaziali che si muovono tra diritto, potere, conflitto.²²³

Cittadinanza e istruzione, o cittadinanza è istruzione come nel profilo che si tenta di delineare, sono i sistemi che rientrano in discussione nella difficile gestione delle sfide attuali soprattutto se si considera che le politiche UE hanno attraversato una fase di apertura e successivamente un ritorno a istanze securitarie che tuttora emergono dai dibattiti politici nazionali nel tentativo di riacquistare il monopolio dello spazio.

Il pilastro principale dell'inclusione è la cittadinanza e i diritti che ne derivano. Abbandonare il modello di cittadinanza ad *excludendum* del passato,²²⁴ per comprendere i mutamenti che hanno determinato un più ampio orizzonte di condivisione e progressivamente sgretolato il potere degli Stati nazionali come riflesso attorno al quale si è storicamente definita la cittadinanza, significa in primo luogo orientarsi nella costruzione di valori comuni o compatibili nello spazio di

²²⁰ Canevaro A., 2009, La lunga strada dell'integrazione nella società per una nuova vita indipendente, in L'integrazione scolastica e sociale, Erickson.

²²¹ È la crisi energetica che ha innescato un processo di innalzamento del prezzo del petrolio generando importanti cambiamenti per le economie di tutti i paesi dell'Europa.

²²² In questo periodo in Spagna si colloca la transizione dal franchismo alla democrazia.

²²³ È la prospettiva interdisciplinare oggi proposta dai *border studies*.

²²⁴ Quella «premessa di una cittadinanza esclusiva ed indivisibile, determinata dalla nazionalità e/o dalla residenza territoriale». Fraser – Honnet, *Redistribuzione o riconoscimento?*, p. 118.

formazione del cittadino, del “cittadino in crescita”. Il bambino è stato per molto tempo considerato dalla società e anche dalla letteratura come un cittadino “futuro”, un soggetto non ancora cittadino e pertanto posto in una condizione di disparità “naturale”.

L’attenzione crescente per l’eguaglianza nei diritti e per il riconoscimento di alcune categorie ha problematizzato l’eguale cittadinanza a partire dalle questioni di genere, di reddito, di etnia, nel tentativo di potenziare gli strumenti di accesso ai diritti. Di fatto oggetto e soggetti di interesse sono rimasti ancorati a una concezione dell’eguaglianza volta a sostenere i principi di equità di distribuzione delle risorse o parità di trattamento dei lavoratori, senza mai misurarsi con le implicazioni discriminanti del fattore età.²²⁵

La valutazione dei processi di inclusione sfocia inevitabilmente anche nella questione dei minori e dei minori stranieri in particolare, come gruppi specifici della popolazione in considerazione di una sperimentata vulnerabilità²²⁶ che potrebbe ostacolare l’accesso al sistema di tutele e diritti e richiedere un puntuale intervento di protezione e supporto speciale²²⁷. La gestione dei momenti di accoglienza e inclusione del minore straniero per la tutela dei suoi diritti e per il contrasto delle forme di violenza rappresenta quindi un campo di valutazione dello sviluppo delle politiche EU in tema di inclusione sociale, cooperazione comunitaria, cooperazione con i Paesi terzi, stato di diritto, prospettive di cittadinanza e sicurezza. Eppure spesso i concetti di inclusione e sicurezza sembrano sovrapporsi nell’orientamento della comunità e nella pianificazione delle istituzioni. La consapevolezza dei problemi che i migranti affrontano nei territori di provenienza (guerra, povertà) e in quelli di destinazione (violenza, emarginazione, discriminazione) spinge verso il riconoscimento globale dell’importanza della protezione di alcune categorie, ma allo stesso tempo le reali garanzie legate a tale riconoscimento incontrano ancora un terreno di negoziazioni perchè gli Stati faticano ad abbandonare i loro modelli di determinazione nonostante la condivisione convenzionale ai principali orientamenti. Emblematici in questo senso i recentissimi sviluppi del GCM (Global compact for safe, orderly and regular migration)²²⁸. L’ultima conferenza intergovernativa è del luglio 2018, e vede l’uscita dal patto da parte di alcuni Stati europei per dichiarato

²²⁵ Sgritta G., La cittadinanza negata, in Baraldi C., Maggioni G. (a cura di), 1997, Quattroventi, p.49.

²²⁶ Belhadj Kouider E., Koglin U., Petermann F. 2013, Emotional and behavioral problems in migrant children and adolescents in Europe: a systematic review.

²²⁷ “Specific protection and assistance needs to be granted to more vulnerable children, such as migrant children, refugee and asylum seeking children, unaccompanied children, children with disabilities, homeless and street children, Roma children, and children in residential institutions” (Council of Europe Guidelines on Child-friendly Justice).

²²⁸ Un documento delle Nazioni Unite che esorta l’impegno degli Stati membri in una progettazione comune per far fronte al fenomeno globale dei movimenti transfrontalieri di persone. Una sintetica descrizione è contenuta nel Dossier Statistico Immigrazione, Idos, 2018, p. 45.

conflitto con gli interessi di sicurezza nazionali.²²⁹ In sostanza si assiste, nonostante qualche rara eccezione²³⁰, a una “stratificazione del diritto alla mobilità” (Ambrosini 2014), mobilità che non conosce regole e confini per coloro che si legano al mondo del lavoro a partire da basi formative, professionali o economiche già ben consolidate nel mondo occidentale e mobilità che si fa presto a chiamare immigrazione²³¹ per tutti gli altri che di queste basi devono ancora scoprirne l’esistenza. Il riferimento è a una selettività dei confini sostanzialmente incentrata su “passaporto, professione, portafoglio” (Dzankic 2019). Emblematici e discussi²³² in questo senso i conferimenti di cittadinanza “per investimento”²³³, come nel caso di Malta e Cipro.²³⁴

L’uso amministrativo della sorveglianza attraverso passaporti e controlli documentali per l’identificazione e l’autorizzazione all’accesso in un determinato territorio si è storicamente perfezionato per stabilire il monopolio dello stato sui mezzi legittimi di movimento delle persone. L’invenzione del passaporto secondo l’autore non riguarda infatti soltanto l’utilità dello strumento in sé ma anche gli interessi sottesi al suo

²²⁹Dichiarazioni del Ministro degli esteri Szijjarto per l’Ungheria: “According to the Government’s position, the UN GCM is in conflict with common sense and also with the intent to restore European security”. Dichiarazioni Kurz per l’Austria: “There are some points that we view critically and where we fear a danger to our national sovereignty”. Polonia, primo ministro Morawiecki: “Our sovereign principles on securing our borders and controlling migration flows are absolutely the priority for us.” Rep. Ceca, Primo ministro Babis: “No one from outside is going to decide about who can live and work in our country. That is solely up to our businesses, institutions and government. Nothing has changed in our policy of not accepting illegal migrants. I don’t like this pact. It lacks a clear definition and that could be abused”.

²³⁰ Sweden Migration Court of Appeal, 5 march 2018, UM2630.17. Si tratta di un caso che mette di fronte l’interesse del richiedente e l’interesse a controllare l’immigrazione da parte dello Stato. La corte d’appello per le migrazioni accoglie il ricorso di una donna e dei figli minori di origine eritrea e dispone un alleviamento dell’onere probatorio relativo alla loro identità ai fini della concessione del permesso di soggiorno in Svezia in eccezione all’ordinaria procedura amministrativa.

²³¹ “Questo perché i termini che circondano la migrazione sono indissolubilmente legati al potere, così come il modo in cui le nostre organizzazioni mediatiche scelgono di diffonderli” Daniel Trilling, How the media contributed to the migrant crisis, articolo online in The Guardian, 01.08.2019.

²³² Si pone la questione, nel rispetto della legislazione antiriciclaggio, delle verifiche possibili in merito alla provenienza di questi fondi.

²³³ Attualmente si distinguono 4 schemi di cittadinanza per gli investitori: “capital investment; investment in immovable property; investment in government bonds; and one-off contributions to the State budget.” Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union {SWD(2019) 5 final}.

²³⁴ Malta Individual Investor Programme (MIIP); decisione del Consiglio dei Ministri del 13 settembre 2016 emessa ai sensi dell’articolo 111A (2), della legge del Registro Civile 2002- 2013, della Repubblica di Cipro. Si tratta della concessione del passaporto da parte di alcuni stati membri UE ad investitori stranieri. Un approfondimento in *Cosmopolites (Cittadinanze in vendita*, trad. di Angela Ricci, LaNuovafrontiera, 2017. Una risposta agli eventuali rischi relativi a tali programmi è contenuta nel Comunicato stampa della Commissione europea, Bruxelles, 23 gennaio 2019.

utilizzo, ovvero la necessità dello stato moderno di stabilire cittadini e non-cittadini (Torpey 2010).

Questi meccanismi non solo rimettono in discussione il fondamento della cittadinanza nei diritti ma esprimono anche, come afferma Sayad, l'impossibilità per gli Stati ospitanti di riflettere e agire sull'immigrazione con categorie che possano superare il modello, "nazionalista", con cui è pensato l'intero mondo sociale e politico (Sayad 367-368).

L'assunto nazionalista si è poi legato alla sicurezza che sembra negli ultimi anni riproporsi come un tema centrale per le politiche del Vecchio Continente, sia a livello comunitario, ma soprattutto a livello nazionale, dove la creazione di sistemi securitari e la gestione dell'immigrazione tendono ad essere confusi soprattutto da quei partiti che formulano maldestramente un nesso tra terrorismo o devianza e mobilità, perché sistematicamente hanno costruito un nemico per catturare il consenso politico, enfatizzando fratture consolidate o annunciate (centro e periferia; nord-sud; est-ovest; nativi- stranieri).²³⁵ È utile, in questo senso, considerare che l'ultimo dato disponibile indica 22,3 milioni di persone (4,4%) cittadini di paesi terzi dei 512,4 milioni di persone che vivono nell'UE al 1° gennaio 2018 (Fonte Eurostat), confrontarlo cioè con rappresentazioni che evidentemente non coincidono con tale dato nella misura in cui tendono a tratteggiare una relazione che non può esistere tra flussi di migranti e problematiche nei territori di destinazione.

I dibattiti che sorreggono le politiche pubbliche non dovrebbero perdere di vista i valori della tradizione europea, non dovrebbero occultare il problema dell'equità o della giustizia sociale manipolando qualsiasi missione istituzionale che possa rivelare un'incapacità di gestione interna²³⁶. La leader francese di estrema destra Marine Le Pen durante la candidatura alle elezioni presidenziali del 2017 ha chiesto la fine dell'educazione gratuita per gli immigrati in un discorso tenuto a Parigi con testuali parole: "Ma io dico loro: se vieni nel nostro paese non aspettarti di essere curato, che i tuoi figli siano educati gratuitamente"²³⁷. Si assiste sostanzialmente a un ritorno seppure retorico ai campi di esclusione che hanno dominato la logica dello Statonazione nel secolo precedente. Il territorio che ha ceduto agli scambi globali e alle appartenenze virtuali "*si vendica*, divenendo talora protagonista di intensi sentimenti di appartenenza, di abbarbicamento, sembrando costituire una delle ultime spendibili difese contro la caduta di ogni frontiera, specificità, tradizione, contro ciò che distingue e che si vuole che continui a distinguere" (Sicardi 2003: 116).

²³⁵ Intervista di G. Azzolini al sociologo Bauman, La Repubblica, 5 agosto 2016.

²³⁶ Bauman Z., 2015, Meno democrazia, xenofobia, risentimento: tempi bui per i rifugiati in Europa, «Open Migration», dicembre, <https://openmigration.org/idee/intervistaazygmuntbauman/>. In questa intervista il sociologo si esprime in merito ad atteggiamenti politici ormai popolari in Europa.

²³⁷ Un articolo BBC (08 dicembre 2016) in merito a queste dichiarazioni è disponibile in <https://www.bbc.com/news/world-europe-38249570>

Si moltiplica “nelle relazioni interpersonali l’allarme per l’alterità, e l’identificazione di ciò che è estraneo con ciò che è minaccioso”²³⁸. Minaccioso per le risorse dello Stato²³⁹, per i tassi di disoccupazione, per il decoro urbano, e infine per la sicurezza²⁴⁰. In questa direzione infatti, con un ulteriore passaggio, dall’immigrazione al terrorismo, si è sfruttato il clamore dell’ondata di terrorismo internazionale a partire dal 2001²⁴¹ che si è aggiunto a questa ritrovata enfasi per il nazionalismo alimentando una preoccupazione crescente in Europa²⁴², quel tipo di rappresentazioni diffuse alla quale le politiche nazionali hanno risposto con il controllo dei confini con una funzione meramente simbolica²⁴³. Simbolica perché simbolico è il *nazionalismo banale* (Billig 1995) fondato sostanzialmente su dichiarazioni politiche, ma non solo²⁴⁴, alle quali non hanno fatto seguito esiti positivi rispetto a determinati problemi: non sparisce l’immigrazione se si chiudono i porti, non si ostacola il terrorismo se si chiudono le frontiere, non si contrasta lo sfruttamento dei minori se questi si rimandano indietro. Simbolica allora sostanzialmente perché non guarda alle cause endemiche, eppure probabili, dei problemi.²⁴⁵

²³⁸ De Leonardis, *Modernità nel pensiero di D. Garland*, in Pena, *controllo sociale e modernità nel pensiero di D. Garland*, cit., 85.

²³⁹ E’ chiamato *welfare shopping*, “uno dei più potenti fattori di legittimazione delle chiusure nei confronti dell’immigrazione straniera”. Ambrosini M., *Immigrazione e terrorismo: uno specchio delle nostre paure*, Riviste Erickson.

²⁴⁰ “Uttering security, a state representative moves a particular development into a specific area, and thereby claims a special right to use whatever means are necessary to block it” (Huysmans 2006).

²⁴¹ Ci si riferisce agli attentati in Francia, alla redazione Charlie Hebdo e poi al Bataclan nel 2015; alla strage di Nizza del 2016; all’attentato sul London Bridge del 2017 e poi a Barcellona nello stesso anno.

²⁴² A partire dall’accordo e poi dalla convenzione di Schengen si delinea una politica europea sull’immigrazione in cui l’elemento peculiare è rappresentato da un’ideologia del controllo «che si basa sulla rappresentazione dei migranti come portatori di un pericolo; un pericolo che essi costituirebbero in quanto tali, non come singoli individui determinati, ma come appartenenti a una categoria a rischio: gli stranieri [...]. Si crea così una categoria di soggetti pericolosi, il cui status di classe determina una condizione di pericolosità ontologica» in De Giorgi A., *Zero Tolleranza*, p. 59.

²⁴³ Sul nesso di causalità tra opinione pubblica e politiche c’è un’ampia letteratura che si interroga sostanzialmente sulla formazione delle politiche e degli atteggiamenti delle persone come uno scambio bidirezionale (Jakobs & Herman 2009, *The nexus between immigrant integration policy and public opinion in the European Union*. In: Niessen, J., & Huddleston, T. (Eds), *Legal Frameworks for the Integration of Third-country Nationals*. Martinus Nijhoff Publishers: Leiden, 113-140; o come influenza maggiore dell’uno o dell’altro (Lahav, 2004, *Immigration and politics in the New Europe*. *Reinventing Borders*. Cambridge: Cambridge University Press).

²⁴⁴ Alcuni governi si sono spinti oltre le dichiarazioni creando delle barriere fisiche: in Grecia un fossato di 120 km nel 2011 al confine con la Turchia, lo stesso ha fatto la Bulgaria nel 2013 con la costruzione di una recinzione di 160 chilometri e la Bulgaria con un muro di 175 chilometri.

²⁴⁵ Un riferimento in Italia è il cd. Decreto Sicurezza-bis: il d.l. 53/2019 prevede che il Ministro dell’Interno possa adottare provvedimenti volti a limitare o vietare l’ingresso, il transito o la sosta di navi nel territorio per contrastare l’immigrazione irregolare.

Le evidenze riportate dall'eurobarometro rintracciano le due sfide principali per l'UE proprio su immigrazione e terrorismo. Non è stato difficile per i governi procurarsi il favore dell'opinione pubblica rispetto alle politiche di protezione dei confini esterni. "Si tratta di convincere la gente che il pericolo è già qui, nel futuro prossimo, e che se non si fa nulla per ristabilire l'ordine morale e sociale tutti saranno responsabili del caos che seguirà. Il sistema funziona (...) turbando e inquietando la popolazione per poi potere meglio sicurizzarla."²⁴⁶

Da un lato quindi si pone la questione delle risorse e della sicurezza, settori in cui gli Stati nazionali intendono mantenere l'esercizio della loro sovranità, dall'altro la questione delle future generazioni, l'altra faccia di un potere non immune da interferenze sovranazionali.

Le pratiche di tutela dei diritti dei minori hanno subito importanti cambiamenti negli ultimi decenni perchè l'intervento richiesto alle istituzioni di welfare non si limita più alle sole problematiche relative agli orfani o figli trascurati o abusati dai loro genitori, ma coinvolge anche l'attivazione di risposte rispetto alle gravose circostanze di un crescente numero di bambini che varcano i confini con aspettative di permanenza nel territorio ospitante, lasciandosi alle spalle le mancanze e i traumi delle esperienze vissute nei contesti di origine. Ripensare l'inclusione sociale in relazione ai minori stranieri, significa esplorare il loro percorso e poi garantire l'accesso a quella fase che permette loro la crescita come cittadini, quella capacità del sistema sociale di attivare meccanismi di trasmissione, ma anche di consapevolezza e autonomia. Un processo che ha il suo avvio anzitutto nella possibilità del giovane attore sociale di aderire all'offerta di integrazione prevista dal suo diritto/dovere all'istruzione, e dalla famiglia, altra principale volontaria agenzia di socializzazione ed educazione.²⁴⁷ Queste due rimangono naturalmente connesse negli studi sul welfare dei minori, almeno se il welfare si pone l'obiettivo di spezzare la "catena del vantaggio".

I genitori investono sui loro figli, lo fanno inconsapevolmente, trasmettendo quegli elementi culturali di cui sono in possesso, ma lo fanno anche economicamente, supportando col loro reddito tutte le attività complementari al percorso scolastico.²⁴⁸

²⁴⁶ Bigo D., 2000, Sicurezza e immigrazione. Il governo della paura in Sandro Mezzadra e Agostino Petrillo (a cura di) *I confini della globalizzazione*, Manifestolibri, Roma, pp. 213-230; Un approfondimento anche in Alesci G., 2018, (In-)Sicurezza e immigrazione. La "colpevolizzazione" dello straniero nel diritto dell'emergenza, *Archivio penale*.

²⁴⁷ Scuola e famiglia come agenzie in grado di generare quelle dinamiche di azione e relazione che formano il cittadino. Il riferimento è a Parsons T., 1994, *Comunità societaria e pluralismo*.

²⁴⁸ Esping-Andersen G., 2005, *Children in the welfare state. A social investment approach*, DemoSoc Working Paper; Mistry, Rashmita & Biesanz, Jeremy & Chien, Nina & Howes, Carolle & Benner, Aprile. (2008). Socioeconomic status, parental investments, and the cognitive and behavioral outcomes of low-income children from immigrant and native households. *Early Childhood Research Quarterly*. 23. 193-212.

Il diritto all'istruzione, la sua gratuità e copertura è la garanzia principale per una crescita sociale più equa.

Nelle Conclusioni del Consiglio, del 26 novembre 2009, si riconosce all'istruzione “un ruolo chiave non solo per garantire che i bambini provenienti da un contesto migratorio possano esprimere il loro potenziale e diventare cittadini integrati e di successo, ma anche per creare una società equa, inclusiva e rispettosa della diversità.”

Per quanto riguarda l'istruzione in aggiunta alle dinamiche di fruizione, partecipazione e accesso, la persistenza e la continuità degli spostamenti mette come si è detto in primo piano il problema della ricerca di una coesistenza pacifica tra gruppi eterogenei.

L'Unesco definisce l'inclusione nell'istruzione come “un processo che affronta e risponde alla diversità dei bisogni di tutti i bambini, giovani e adulti attraverso una crescente partecipazione all'apprendimento, alle culture e alle comunità, nella riduzione ed eliminazione dell'esclusione dal sistema di istruzione”²⁴⁹. Questa definizione si proietta nella responsabilità pubblica nei confronti dell'istruzione²⁵⁰, una responsabilità che diventa capacità inclusiva nella realizzazione del diritto sociale in questione (disponibilità, accessibilità e adattabilità) nella prospettiva di attuazione e diffusione di buone prassi non esclusivamente legate all'istruzione formale e obbligatoria, e soprattutto in grado di garantire modelli adeguati ai cambiamenti sociali e alle esigenze di apprendimento specifiche.

Dalla lettura della dettagliata Relazione del Parlamento europeo²⁵¹ emergono alcuni dati di base per quanto riguarda l'istruzione dei minori stranieri nel contesto europeo:

- gli alunni stranieri risultano essere svantaggiati nel sistema educativo e abbandonano con maggiore frequenza il percorso di istruzione;
- gli ostacoli burocratici del sistema educativo determinano minori possibilità di accesso o risultato agli immigrati rispetto ai cittadini europei;
- sia l'immigrazione legale che l'immigrazione clandestina sono fenomeni attuali, risulta pertanto necessario un quadro giuridico comune in materia di politiche migratorie allo scopo di proteggere i migranti e le potenziali vittime, in particolare donne e bambini, che sono esposti a varie forme di criminalità organizzata nel contesto della migrazione e della tratta degli esseri umani.

²⁴⁹ UNESCO, Policy Guidelines on Inclusion in Education, 2009.

²⁵⁰ “Per i giovani, la scarsa istruzione e la disoccupazione sembrano essere le principali cause dell'esclusione sociale”. Pantea M.C. (2014), Summary report on the 2013/14 social inclusion country templates, Youth Partnership, available at http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/7110690/Summary+Report_Social+Inclusion_2014.pdf/11362dce-b78b-4ddb-9528-e90c487dd3fc, accessed 27 October 2016.

²⁵¹ Commissione per l'occupazione e gli affari sociali *sull'integrazione dei migranti, gli effetti sul mercato del lavoro e la dimensione esterna del coordinamento in materia di sicurezza sociale* (2012/2131(INI)).

A tale quadro di sintesi si accostano le ulteriori difficoltà incontrate nel percorso scolastico dal più specifico profilo del minore straniero non accompagnato:

- I minori nel sistema di istruzione hanno bisogno dell'aiuto delle loro famiglie. Per le seconde generazioni infatti si è potuta registrare una tendenza positiva in istruzione e occupazione rispetto alle condizioni familiari di partenza, rispetto ai componenti del nucleo inizialmente trasferiti in Europa con uno scarso livello di istruzione e perlopiù impiegati in lavori manuali. Chi non è seguito tempestivamente da adeguate condizioni e cure familiari si trova in una posizione di svantaggio ulteriore nel contesto sociale e anche nel contesto educativo. Inoltre le famiglie immigrate hanno in genere aspirazioni elevate per i loro figli e l'investimento nell'istruzione è considerato un riscatto per l'intera famiglia. Questo è un fattore che di solito fa la differenza tra prima generazione e seconda generazione rispetto agli esiti del percorso scolastico.²⁵² La stessa differenza si riscontra nel confronto tra gli esiti scolastici dei minori provenienti dal continente asiatico con discreti supporti economico-familiari e i minori provenienti dal continente africano, spesso privi di riferimento nel territorio ospitante.

- Il MSNA si confronta con diverse istituzioni e lingue al quale cerca di adattarsi in via provvisoria durante il suo "viaggio" transnazionale. La situazione di transito comporta l'inevitabile interruzione rispetto a un possibile adattamento. Se l'integrazione è una funzione del tempo trascorso in una società nazionale o nel suo contesto locale è evidente che le circostanze del MSNA, costretto a spostarsi tra i confini, richiedono un'attenzione particolare.

- Il minori che hanno alle spalle esperienze traumatiche o di abbandono²⁵³ spesso necessitano di cure e consulenze prima di poter essere inseriti all'interno del percorso scolastico.²⁵⁴

Su queste premesse si attiva a livello europeo quel processo di coinvolgimento dei cittadini dei Paesi terzi nelle società "accoglienti". La previsione di "un approccio complessivo a livello locale, nazionale ed europeo" ha come obiettivo tra l'altro il

²⁵² Questo argomento è trattato nello studio di Djouder A., 2007, *Disintegrati. Storia corale di una generazione di immigrati*.

²⁵³ Rutter J., 2006, *Refugee Children in the UK*. Maidenhead: Open University Press, in uno studio sul trauma in relazione ai bambini rifugiati nel Regno Unito sottolinea anche la pericolosità di un approccio compensativo che tende a categorizzare i bambini rifugiati come deboli e quindi a procurare un'omologazione della valutazione dei traumi vissuti e delle risposte necessarie.

²⁵⁴ Gonzalez-Ramos G., Sanchez-Nester M., 2001, *Responding to Immigrant Children's Mental Health Needs in the Schools: Project Mi Tierra/My Country*, *Children & Schools*, Volume 23, Issue 1, pp. 49-62.

potenziamento di programmi di lingua nei paesi ospitanti in grado di abbattere quelle barriere linguistiche d'ostacolo per la trasmissione dei valori e dei principi della democrazia europea.²⁵⁵ La garanzia di pari opportunità nell'educazione dei minorenni si traduce nel superamento di condizioni iniziali di svantaggio rispetto ai coetanei nativi (OCSE 2010) e con questo scopo ci si interroga sulle iniziative che possono colmare gli svantaggi dei giovani stranieri e sugli strumenti possibili per rintracciare le loro esigenze scolastiche.

Supporti e prassi per l'istruzione dei minori non cittadini

Esplorare una serie di fattori di specificità in alcuni Paesi europei con riferimento alle condizioni dei minori stranieri e all'istruzione al fine di rilevare i modi in cui i sistemi giuridici, economici e politici si trovano ad affrontare la necessità di nuove tutele aiuta a restituire un terreno di confronto tra le diverse prassi nella possibilità di valutare il progresso verso gli obiettivi comuni dell'integrazione sociale. Il processo migratorio che ha interessato la società europea non sembra infatti porsi come una condizione reversibile, e i governi si trovano di fronte la consapevolezza che in futuro una parte consistente di giovani avrà origine da tale processo migratorio.

Between 2003 and 2015, the share of students who had either migrated or who had at least one parent who had crossed an international border to settle elsewhere grew by six percentage points on average across OECD and seven percentage points across EU countries (OECD 2018, Reviews of Migrant Education).

Diversi studi hanno approfondito le politiche e i modelli di integrazione nell'ambito scolastico degli alunni di origine straniera. Un contributo di Pollini²⁵⁶ a partire dalle fasi di integrazione che distingue in *subordinazione, assorbimento, corporativismo e coordinazione* stabilisce una corrispondenza con l'approccio adottato dalle politiche educative che può quindi essere poco o per nulla favorevole agli immigrati, compensativo, multiculturale o interculturale. Nei primi due casi, sottolinea l'autore, l'esito dell'azione educativa ha una natura asimmetrica poichè tende a stabilire una posizione di vantaggio di una cultura sull'altra; viceversa, nel caso di un approccio multiculturale o interculturale (Portera 2018), le diversità si incontrano su un livello di valorizzazione equivalente. Ma anche in quest'ultimo caso lo stato moderno si

²⁵⁵ Recommendation CM/Rec(2014)5 to member states on the importance of competences in the language(s) of schooling for equity and quality in education and for educational success.

²⁵⁶ Pollini G., 1993, *Appartenenza e integrazione*, in Scidà G., Pollini G., *Stranieri in città. Politiche sociali e modelli di integrazione*, FrancoAngeli, Milano. Si segnala come contributo affine Besozzi 1997, *Accoglienza e integrazione dei bambini immigrati: gli orientamenti della normativa*, in *Bambini extra-comunitari a scuola: modelli di integrazione possibili*, D.S.U. (Rivista del Dipartimento di Scienza dei Processi conoscitivi, del Comportamento e della Comunicazione), II, 3, 1997.

trova di fronte a un problema notevole, oggetto di un dibattito continuo negli ultimi anni incentrato sul ruolo del multiculturalismo e interculturalismo²⁵⁷, poichè nell'ambito dell'educazione è difficile per l'organizzazione statale garantire per i minori stranieri il mantenimento dei legami con la loro cultura di origine, il trasferimento delle conoscenze nella loro lingua materna o la protezione dei principi di una fede religiosa estranea al contesto nazionale.

Le ricerche riportate nel Rapporto Eurydice 2019²⁵⁸ indicano le barriere affrontate dagli studenti provenienti da contesti migratori:

- mancanza di informazioni nelle scuole;
- posizionamento inappropriato;
- offerta linguistica che non è adattata alle esigenze degli studenti con diversa lingua madre;
- insufficiente supporto all'apprendimento e mancanza di sostegno sociale ed emotivo;
- insegnanti che non sono formati e/o supportati per insegnare in classi differenziate;
- insufficiente cooperazione famiglia-scuola;
- mancanza di flessibilità nei finanziamenti per fornire adeguata fornitura e supporto.

Per quanto riguarda i minori stranieri si presenta un quadro notevolmente eterogeneo nella pianificazione del sistema educativo e nell'attuazione di un welfare eventualmente preliminare o integrativo rispetto al processo educativo. In particolare si verificano prassi molto diverse tra gli Stati membri nella richiesta di documentazione per l'iscrizione nelle scuole e nella ripartizione dell'accesso ai diversi livelli di istruzione. Le legislazioni di Spagna (art. 4), Italia (art. 34)²⁵⁹, Francia, Belgio (art. 24) e Olanda (art.41) fanno espresso riferimento all'apertura universale per l'istruzione primaria e secondaria. In Spagna tuttavia nel 2018 si è

²⁵⁷ I due termini non sono sinonimi: nei documenti ufficiali con educazione interculturale si intende un orientamento più dinamico, volto all'interazione e non alla semplice compresenza di diverse culture in un unico contesto. Questo è il motivo per cui con riferimento ai sistemi di istruzione in generale il termine multiculturale è stato praticamente archiviato. Cfr. "Education Policies to Foster Tolerance in Children and Young People in the EU" (2016).

²⁵⁸ Integrating Students from Migrant Backgrounds into Schools in Europe: National Policies and Measures

²⁵⁹ DPR 394/1999, art. 45: I minori stranieri presenti sul territorio nazionale hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani. Essi sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia. L'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani; il diritto all'accesso all'istruzione dei titolari dello status di rifugiato è garantito dall'art. 26 del d.lgs. n. 251/2007, che recepisce letteralmente l'art. 27 della direttiva "qualifiche". I minori titolari dello status di rifugiato hanno diritto di accedere agli studi di ogni ordine e grado secondo le modalità previste per il cittadino italiano.

verificato un caso denunciato dall'ONG Caritas Espanola in cui gli ostacoli intercorsi nella registrazione dei minori provenienti da Paesi terzi nel registro municipale avrebbero determinato un impatto sul loro accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria e quindi condizioni diverse rispetto ai minori spagnoli in violazione a quanto previsto dall'art. 10 della Convenzione sui diritti dell'infanzia. La Camera Amministrativa dell'Alta Corte nazionale spagnola si è pronunciata con sentenza del 28 dicembre 2018 in merito alla rimozione di tali ostacoli.

Anche in Bulgaria, Finlandia, Ungheria, Lettonia e Lituania l'accesso alle scuole statali è ancora in qualche modo subordinato al possesso di adeguata documentazione, come il permesso di soggiorno o la dimostrazione del pagamento delle tasse da parte delle famiglie. Altri Stati, come Polonia, Estonia, Repubblica Ceca, garantiscono l'istruzione primaria ma non la secondaria il cui accesso rimane limitato ai soli residenti regolari (FRA 2011: 88). La Norvegia dà diritto ai bambini di frequentare le scuole ma solo se il loro soggiorno supera i tre mesi, in Svezia invece l'accesso è garantito anche per un breve periodo, per coloro che hanno ottenuto un permesso di soggiorno per un tempo stabilito.²⁶⁰ La Svezia è infatti uno degli Stati che più si avvicina a una copertura completa per quanto riguarda l'assistenza in generale (Rodriguez-Pose 2002), e anche nel sistema educativo l'accesso nelle scuole dell'infanzia, il sostegno per le famiglie o l'integrazione linguistica per i minori stranieri non vengono percepiti come risposte speciali rispetto a condizioni emergenti, ma fanno regolarmente parte di un'amministrazione decentralizzata che permette la gestione a livello locale²⁶¹ delle risorse da destinare alle scuole in base alle necessità contingenti di contesti specifici puntualmente monitorati su domanda di formazione, strumenti e strutture. Le scuole con un più alto grado di autonomia, ma sempre in un quadro di gestione delle prestazioni a livello nazionale, si ritiene possano adattarsi più facilmente ed efficacemente alle esigenze dei bambini migranti e di altri gruppi svantaggiati.²⁶² Eppure in alcuni casi i cambiamenti legati all'immigrazione sono stati spesso sottostimati, e proprio dal welfare di matrice scandinava, perchè il numero degli ingressi ha mantenuto un livello basso, seppure crescente, e le garanzie nell'ambito dell'istruzione o della

²⁶⁰ Cfr. Documento Eurydice, 2004, l'integrazione scolastica dei bambini immigrati in Europa.

²⁶¹ Nel 2015, lo SNAE ha assegnato 200 milioni di corone svedesi ai comuni che hanno ricevuto almeno il 10% dei minori nuovi arrivati. Migration and Education in Sweden: Integration of Migrants in the Swedish School Education and Higher Education Systems NESET II ad hoc question No. 3/2017 By Prof. Nihad Bunar, Stockholm University; In Svezia National Board of Health and Welfare è responsabile della supervisione delle municipalità alle quali viene affidata la cura dei minori che fanno ingresso nello Stato. Il diritto all'istruzione è garantito all'arrivo e non tiene conto dei tempi relativi alle richieste di asilo. Cfr. Celikaksoy A., Wadensjo E., Unaccompanied Minors and Separated Refugee Children in Sweden: An Outlook on Demography, Education and Employment, April 2015.

²⁶² Cfr. Report Study on educational support for newly arrived migrant children, Commissione europea. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. Cfr. anche lo studio di Dumčius et al. (2013:9), Study on educational support for newly arrived migrant children. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

protezione hanno affrontato tale situazione fornendo dei servizi in grado di supportare i giovani migranti e le loro famiglie allo stesso modo dei residenti, senza cioè tener conto della particolare vulnerabilità o posizione di svantaggio che rende differenti le condizioni dei destinatari degli interventi (Skivenes, Barn, Kriz, Poso 2015). Attualmente infatti non tutti gli Stati identificano i minori stranieri appena arrivati (NAMS) come gruppo specifico²⁶³ per quanto riguarda la maggior parte dei servizi, eppure si registrano esperienze significative sulle condizioni di questi minori anche in relazione al loro diritto all'istruzione. Sono minori che spesso hanno trascorso poco tempo nelle scuole o non ne hanno completamente frequentate; minori che subiscono il ritardo nell'iscrizione alle scuole per via dei tempi relativi all'accertamento dell'età, alla preventive indagini familiari o all'approvazione della loro richiesta di asilo; minori che hanno ricevuto nel migliore dei casi un'istruzione durante la loro permanenza nei centri di accoglienza per mezzo di un'attività gestita esclusivamente da ONG e volontari (Fundamental Rights Agency, 2017, pp. 6–8).

I bambini immigrati che arrivano in una scuola non rappresentano tra l'altro un gruppo omogeneo²⁶⁴. L'età anzitutto, ma anche le condizioni che hanno preceduto l'ingresso nel Paese ospitante: alcuni possono provenire da Paesi economicamente stabili altri possono aver vissuto conflitti e traumi, perdite multiple, ricordi che ostacolano la loro capacità di rendimento a scuola.²⁶⁵ Tutto questo naturalmente andrà a caratterizzare il percorso di integrazione educativa che non sarà un percorso che comprende la sola specialità dei bisogni di apprendimento, sarà invece un percorso olistico, dove gli interventi dovranno inserirsi per colmare in qualche modo anche i bisogni sociali ed emotivi del minore migrante.

Rispetto alla condizione degli stranieri nel sistema educativo gli strumenti di equità di possibile adozione nei diversi Stati contemplano la disponibilità di interpreti²⁶⁶ e supporto linguistico²⁶⁷ o didattico (Table 1), la possibilità di incontri aggiuntivi per le

²⁶³ “The availability of good data is crucial to developing integration policies that respond to the needs of migrants. At EU level, the Council52 agreed in 2010 on a set of common EU core indicators ('Zaragoza indicators') to measure migrant integration in the areas of employment, education, social inclusion and active citizenship. These indicators represent a step forward in understanding integration in the EU. According to the Commission, however, they have limitations53: data on the migrant population is not always harmonised, indicators are not always reliable, and the different groups of migrants cannot be identified.” The integration of migrants from outside the EU Briefing Paper, May 2018, p.25.

²⁶⁴ Un approfondimento in AA.VV., Migrant children within Europe: a systematic review of children's perspectives on their health experiences, Public Health, Volume 158, May 2018, Pages 71-85.

²⁶⁵ In Europa solo 4 Stati membri prevedono un supporto psicologico per i minori che presentano traumi. ESN, Promoting the social inclusion of migrant children and young people. The duty of social services, p. 22.

²⁶⁶ La seconda misura per migliorare la comunicazione tra scuole e genitori riportata nell'analisi di Eurydice (2009) è l'utilizzo di interpreti.

²⁶⁷ Per alcuni riferimenti normativi e istituzionali, per una recente ricerca-azione contestuale e per una dettagliata riflessione sul ruolo degli strumenti linguistici oggi in relazione a partecipazione ed

famiglie immigrate (Heckmann 2008: 40) o la predisposizione di documenti informativi e di orientamento²⁶⁸ (Table 2), la preparazione degli insegnanti²⁶⁹ per la gestione di contesti eterogenei e di alunni con un diverso background culturale (Table 3).

Attualmente non si tratta infatti di interventi messi a sistema²⁷⁰, prassi diffuse in modo capillare e programmato o vincolante per tutte le amministrazioni, tuttavia si rilevano alcuni tentativi di sostituzione di un modello che affronta la questione del background degli studenti immigrati non come un “peso”, una responsabilità quindi sgradita e onerosa per i Paesi ospitanti, ma come un’opportunità in termini di risorse alla quale una comunità può attingere in vista di un suo sviluppo concreto in termini economici, sociali, culturali.²⁷¹

Supporto linguistico		
Norvegia	Nel 2007, il governo ha introdotto un nuovo curriculum "Norvegese di base" per gli studenti immigrati appena arrivati. Si tratta di un piano di studio transitorio per facilitare una transizione graduale verso le classi tradizionali.	Norwegian Ministry of Education and Research (2008), OECD Review of Migrant Education – Country Background Report for Norway,

esercizio della cittadinanza si consiglia il testo di Muscarà M., 2008, Educare al plurilinguismo, Città aperta.

²⁶⁸ Un approfondimento in Janta B. and Harte E. 2011, Education of migrant children. Education policy responses for the inclusion of migrant children in Europe. RAND Europe.

²⁶⁹ Volpicelli L., Valdi T., 1968, Prospettive europee della scuola, Ferro, da p. 357.

²⁷⁰ Un rapporto della Commissione europea sottolinea infatti l’esistenza di regimi di supporto molto differenti tra loro: abbastanza completo in Svezia e Danimarca; non sistematico in Italia, Grecia e Cipro; basato sul supporto allo svantaggio iniziale in Francia e Lussemburgo; complessivo, cioè di supporto alla socializzazione generale e meno alle competenze di tipo specifico in Irlanda; di tipo compensativo, volto a colmare le differenze, in Belgio e Austria. European Commission (2013), Study on educational support for newly arrived children.

²⁷¹ Tutte queste preoccupazioni sono state confermate e prese in esame anche in un recente studio promosso dalla Commissione europea. Si tratta di una consultazione online del 2019 attraverso un questionario inviato ad esperti e organizzazioni che lavorano con i minori o legate al welfare dei minori, funzionari pubblici, autorità a livello nazionale e subnazionale, ricercatori e accademici. Il questionario è stato predisposto per approfondire la condizione dei minori più svantaggiati in UE (cioè bambini che vivono in situazioni familiari precarie, bambini residenti in istituti, bambini di recenti migranti e rifugiati e bambini con disabilità e altri bambini con bisogni speciali). Per quanto riguarda l’istruzione dei minori stranieri gli ostacoli rilevati riguardano in misura maggiore l’accessibilità, l’informazione, la discriminazione. Nello specifico la polarizzazione delle scuole, ovvero la concentrazione dei migranti nelle stesse scuole (Slovenia); la difficoltà di adattamento al sistema educativo (Spagna); lunghi tempi di attesa prima della regolarizzazione dei percorsi educativi e il supporto inadeguato nelle scuole primarie (Germania). Cfr. Feasibility Study for a Child Guarantee Report on the online consultation 2019, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Danimarca	Tutti i bambini sono sottoposti a screening linguistico all'età di tre anni. Tutti i giovani migranti subiscono una valutazione linguistica quando entrano per la prima volta nel sistema scolastico per determinare se hanno bisogno di supporto linguistico. Il Ministero della Pubblica Istruzione ha reso disponibili gratuitamente i materiali per la valutazione linguistica.	Danish Ministry of Education (2008), OECD Review of Migrant Education – Country Background Report for Denmark
Grecia	DYEP, "Accoglienza / classi preparatorie per l'istruzione dei rifugiati" è un programma di lezioni preparatorie pomeridiane per tutti i bambini in età scolare da 4 a 15 anni.	Ministerial Decision, GG 3049/B/23-09-2016
Francia	Valutazioni linguistiche che rientrano nella competenza del Centro accademico per l'educazione dei bambini nuovi arrivati e dei nomadi (CASNAV). I risultati del test consentono agli insegnanti di integrare il bambino all'interno di progetti dedicati, come la formazione in francese adattata per gli stranieri	Circular NOR: 2012-143 of 2 October 2012. (FLE, français langue étrangère) o classi di iniziazione.
Paesi Bassi	Nella capitale alcune scuole offrono istruzione di prima accoglienza per i nuovi arrivati. L'obiettivo principale è insegnare la lingua olandese e introdurli alla società olandese preparandoli per il sistema scolastico tradizionale	https://www.hetabc.nl/professionals/metropool/nieuwkomers/nieuwkomers-information-for-parents/
Italia	La Direttiva del MIUR del 27 dicembre 2012 ha incluso tra i Bisogni Educativi Speciali anche quelli derivanti dallo svantaggio socioeconomico e linguistico.	https://www.miur.gov.it

Predisposizione di documenti informativi e di orientamento

Austria	Il governo ha sviluppato un DVD che mostra informazioni sul sistema educativo e sulle scelte scolastiche e ha tradotto gli opuscoli informativi scolastici in diverse lingue.	Wroblewski, A. and B. Herzog-Punzenberger (2009), OECD Review of Migrant Education – Country Report for Austria
Irlanda	Il National Welfare Board ha prodotto informazioni per i genitori in 18 lingue.	Irish Department of Education and Science (2009), OECD Review of Migrant Education – Country Report for Ireland,

Abilitazione degli insegnanti ai contesti multiculturali

Finlandia	Il ministero dell'Istruzione ha istituito reti di insegnanti (teacher networks) per gestire le questioni relative all'educazione degli immigrati.	Finnish Ministry of Education (2009), "OECD Thematic Review of Migrant Education: International Questionnaire"
Svezia	L'Agenzia nazionale per il miglioramento scolastico ha selezionato scuole di successo con un'alta percentuale di alunni con un diverso background etnico, sociale, linguistico e culturale. Tali scuole divengono da modello per gli altri, partecipano a reti scolastiche, ricevono visite da altre scuole, rispondono alle domande e presentano il loro lavoro sul sito web del progetto	Swedish Ministry of Education and Research (2008), OECD Review of Migrant Education – Country Background Report for Sweden

Svizzera	EducaNet si concentra in particolare sulla collaborazione e sulla formazione degli insegnanti.	Educa website: www.educa.ch
Italia	Il dirigente scolastico può dare incarico ad ‘esperti esterni’ quindi insegnanti aggiuntivi (in possesso di adeguati livelli di competenza e affidabilità) di supporto per l’integrazione degli alunni stranieri.	Decreto Interministeriale n. 44, 1/02/2001, art.40, ‘contratti d’opera’

Una questione di assoluta rilevanza nel binomio istruzione-inclusione è l’inserimento dei minori stranieri nelle classi regolari²⁷², ovvero la scelta tra due modelli, ‘integrato’ o ‘separato’. Alcuni Stati adottano un sistema di immediato di inserimento dei nuovi arrivati nelle classi con i nativi (Francia, Belgio, Italia), altri predispongono classi specifiche o “intermedie” (Norvegia, Paesi Bassi)²⁷³ di preparazione al programma generico. Più limitante è considerato l’approccio che fa subentrare i minori stranieri nei percorsi scolastici regolari soltanto dopo il superamento di prove di abilità media (Danimarca, Austria), soprattutto linguistiche.²⁷⁴ Per esempio una Legge austriaca del 2017²⁷⁵ obbliga gli stranieri in transizione nel sistema scolastico alla firma di una *declaration of integration*²⁷⁶. Nelle parole del ministro degli Esteri Sebastian Kurz si tratta di promuovere l’integrazione seguendo il principio dell’ “integrazione attraverso l’adempimento”, un “contratto” insomma che obbliga ai nuovi arrivati di imparare la lingua tedesca e conoscere il diritto e i valori austriaci.²⁷⁷

Il modello separato può essere un supporto importante per gli alunni stranieri, può offrire servizi straordinari soprattutto in ambito linguistico e può essere uno strumento di aiuto per uno sviluppo identitario e culturale graduale e consapevole²⁷⁸.

²⁷² AA.VV., 2017, Policy innovation in refugee integration? A comparative analysis of innovative policy strategies toward refugee integration in Europe, Rotterdam.

²⁷³ All’interno dell’OCSE il sistema dei Paesi Bassi è un esempio di modello che pratica la selezione di bambini in diversi tipi di percorsi scolastici o educativi in tenera età in base alle loro capacità scolastiche. Cfr. Shewbridge C., Kim M., Wurzburg G., Hostens G., OECD Reviews of Migrant Education, Netherlands.

²⁷⁴ EU Publications 2017, Cifre chiave dell’insegnamento delle lingue a scuola in Europa, p.18

²⁷⁵ Consultabile online: <https://www.ris.bka.gv.at>.

²⁷⁶ Education and training. Monitor 2017. Country analysis. Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017

²⁷⁷ In modo simile le normative di Lituania e Lettonia che prevedono per l’acquisto della cittadinanza il superamento di un esame di lingua, cultura e tradizioni dello Stato. Anche la Germania nel giugno 2019 approva una legge con una clausola che subordina la naturalizzazione all’integrazione della persona nelle condizioni di vita tedesche “deutsche Lebensverhältnisse”.

²⁷⁸ La ricerca dell’identità nei giovani migranti è diversa rispetto ai nativi poiché il loro sviluppo si presta ad essere ibrido: non avviene una identificazione completa con la società ospitante nè con la

Tuttavia si tratta di un modello che poi viene implementato in maniera diversa in base alle necessità dell'utenza e alle risorse umane e finanziarie effettivamente disponibili. Sono infatti soluzioni che sollevano qualche critica che ne risalta i possibili aspetti meno positivi, come i processi di stigmatizzazione che possono derivarne e che ostacolano il buon risultato del percorso educativo del minore, la scorretta definizione del tempo necessario di permanenza in queste classi o l'inadeguata preparazione degli insegnanti che subentreranno a questa fase.²⁷⁹

I giovani migranti appena arrivati con poca o nessuna conoscenza della lingua di insegnamento sono di solito collocati in lezioni o classi preparatorie (13), che in alcuni casi sono chiamate classi di accoglienza o di transizione²⁸⁰. L'organizzazione di queste classi può variare in base al tipo di inserimento, contestuale nelle classi ordinarie o esclusivo nelle classi preparatorie. In genere il tempo trascorso in queste classi non supera i due anni, tuttavia in alcuni stati i minori stranieri appena arrivati possono trascorrere fino a sei anni in lezioni o lezioni preparatorie.²⁸¹

Diverso è invece il mantenimento di giovani studenti in scuole o classi separate come effetto di una cultura discriminatoria, ovvero un collocamento effettuato su base etnica, che delinea quindi il fenomeno della segregazione scolastica. Le cause della segregazione sono tuttora oggetto di studio poichè connesse a una serie di variabili in evoluzione nel tempo e nei contesti. Il fenomeno è spesso il riflesso di contesti urbani sconnessi (Heckmann 2008: 42), di una suddivisione spaziale quindi che produce quartieri svantaggiati e scuole più o meno volontariamente frequentate da minoranze²⁸² (*residential segregation*) e meno desiderate dagli autoctoni che si spostano nel discutibile tentativo di favorire il miglior apprendimento per i loro figli (*native flight*)²⁸³. Può anche essere una conseguenza di *ability grouping*, ovvero di prassi che smistano gli studenti sulla base di abilità intellettuali percepite²⁸⁴. Sono tutte quelle situazioni che rappresentano evidentemente una minaccia per quelle strategie europee e internazionali di promozione dell'educazione inclusiva, ma che naturalmente è impossibile affrontare con le sole politiche di desegregazione

cultura di origine. Kouider E., Koglin U. Petermann F., 2013, Emotional and behavioral problems in migrant children and adolescents in Europe: a systematic review, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

²⁷⁹ Osce 2018, Good practices in migrant integration: trainee's manual.

²⁸⁰ Commissione europea / EACEA / Eurydice, 2017.

²⁸¹ E' il caso di Grecia, Francia, Lussemburgo, Finlandia e Svizzera. Cfr. Eurydice Brief (2019), Integrating Students from Migrant Backgrounds into Schools in Europe: National Policies and Measures.

²⁸² FRA Roma survey - Data in focus. Education: the situation of Roma in 11 EU Member States. Luxembourg: Publications Office of the EU, 2014, p.46.

²⁸³ Coe (2017), Fighting school segregation in Europe through inclusive education: a position paper.

²⁸⁴ Entorf H. and Lauk M., (2006), "Peer Effects, Social Multipliers and Migration at School: An International Comparison", *HWWI Research Paper*, Hamburg Institute of International Economics, Hamburg; Ammermüller (2005), Educational opportunities and the role of institution; Schneeweis (2006), We organize schooling to further children with migration background.

scolastica.

La separazione delle classi o la concentrazione di una minoranza in un istituto scolastico (*Accumulation of migrant students*), come è noto alla letteratura (text box), incide sulle possibilità di successo degli allievi ma anche sull'intera società, se si considerano i risvolti disgreganti sulle future generazioni un ostacolo all'evoluzione democratica della comunità.

In Europa attualmente si assiste a una preoccupazione crescente per le sorti dei giovani rom, i più colpiti dal fenomeno della segregazione scolastica in buona parte degli Stati membri. Per Rom si intende una "galassia di minoranze"²⁸⁵ perlopiù caratterizzate da profili simili per quanto riguarda la lingua e la vita familiare e organizzativa. In alcuni casi si tratta di veri e propri apoliti (persone giuridicamente invisibili), "nati" anche dal recente (rispetto all'esistenza di tale gruppo) scioglimento della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia che ha determinato l'impossibilità di dimostrare i diritti di cittadinanza per coloro che non hanno seguito il processo di naturalizzazione successivo alla scissione e che poi hanno trasferito questa particolare condizione nella generazione successiva. Oggi queste minoranze si trovano a vivere senza istruzione, in stato di povertà, discriminazione²⁸⁶, ma soprattutto estraneità rispetto al contesto europeo. In Europa la loro presenza è di circa 10-12 milioni.²⁸⁷ Il primo tentativo di risposta comunitario si ha nel 2008 quando il Parlamento europeo adotta una Risoluzione che riconosce "la mancanza di progressi nella lotta alla discriminazione razziale contro i rom e nella difesa dei loro diritti all'istruzione, al lavoro, alla salute e all'edilizia" sia nei Paesi candidati che negli Stati membri, esortando la Commissione europea ad attuare conclusioni sullo sviluppo di un quadro europeo per l'inclusione dei rom. Nel 2011 la Commissione europea ha effettivamente adottato il quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020, invitando gli Stati membri a presentare alla Commissione i loro piani d'inclusione. Tale iniziativa nell'ambito della Strategia Europa 2020 (COM173 del 5 aprile 2011) incoraggia la programmazione di politiche nazionali rivolte all'intervento nelle quattro principali aree dell'inclusione: istruzione, lavoro, salute e housing.

Col riferimento all'accesso e alla qualità del servizio scolastico, secondo i dati dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali in 9 Stati (Bulgaria, Czech Republic, Croatia, Grecia, Hungary, Portogallo, Romania, Slovakia e Spagna), quasi la metà dei bambini rom risulta frequentare scuole con la maggior parte o la

²⁸⁵ Dell'Agnesse E., Vitale T.. Rom e sinti, una galassia di minoranze senza territorio. Amiotti Gabriella, Rosina Alessandro. Identità ed integrazione. Passato e presente delle minoranze nell'Europa mediterranea, Edizioni FrancoAngeli, pp.123-145, 2007.

²⁸⁶ In Italia l'Oscad indica che il 59,3% delle segnalazioni concernenti la discriminazione tra il 2010 e 2018 sono di natura razziale/etnica. Seguono l'orientamento religioso, sessuale, la disabilità, l'identità di genere.

²⁸⁷ Cfr. COM (2011)173.

totalità di alunni rom.²⁸⁸

La possibilità di un approccio politico più ampio, che coinvolga le strutture di potere del sistema educativo stesso, diviene in questi casi una necessità per poter garantire il decisivo capovolgimento di alcune prassi che tendono a differenziare accesso, strutture, contenuti e prospettive del processo educativo sulla base di un modello eurocentrico, o nazionalista, che non contempla il potenziale della diversità.

- La diversità che emerge nel confronto tra giovani studenti può contribuire a sviluppare sentimenti positivi sulle loro identità razziali e culturali (Biles, 1994);
- La discriminazione ha una grande influenza sullo scarso rendimento degli studenti migranti (Heckmann, 2008);
- I risultati e anche i punteggi dei test IQ degli studenti delle minoranze migliorano dopo il trasferimento nelle scuole integrate (Ortfield et al., 1991, Slavin 1985);
- Gli studenti delle minoranze nelle scuole integrate hanno più probabilità di frequentare livelli più alti di istruzione e ottenere migliori posti di lavoro (Wells and Crain 1997; Ortfield and Eaton 1996).

Lo schema che segue propone una sintesi delle informazioni relative a 3 casi della giurisprudenza europea che coinvolgono Grecia, Croazia e Ungheria. Si rilevano in particolare gli aspetti determinanti della segregazione, le tesi sostenute in risposta ai ricorrenti e il quadro normativo di riferimento.

Schema 2. La segregazione scolastica nelle decisioni della Corte Europea²⁸⁹

DIRITTO ALL'ISTRUZIONE/DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE		
Il caso <i>Sampanis e altri c. Grecia</i>	2008	Rifiuto iscrizione e successiva istituzione di classi speciali ²⁹⁰
Il caso <i>Oršuš e altri c. Croazia</i>	2010	Inserimento in classi composte da soli rom
Il caso <i>Horváth e Kiss c. Ungheria</i>	2013	Inserimento in una scuola per alunni con disabilità mentali

Le tesi della difesa:

- Quando i ricorrenti si sono presentati presso la direzione della scuola non erano in possesso dei documenti richiesti per l'iscrizione (*Sampanis e altri c. Grecia*);
- L'istituzione di classi preparatorie speciali non persegue scopi di emarginazione, ma l'accesso a una successiva fase di integrazione (*Sampanis e altri c. Grecia*);

²⁸⁸ EU Fundamental Rights Agency, "Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II) Roma – Selected findings" (2017).

²⁸⁹ La Corte di Strasburgo è un organo giudiziario permanente istituito nel 1959 dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)

²⁹⁰ Schmidt V., L'istruzione per i rom. Dalla cecoslovacchia socialista alle pratiche attuali, Il Mulino 2016, 23-43.

- Gli interessati avrebbero potuto adire preliminarmente le giurisdizioni amministrative con un ricorso per l'annullamento del tacito rifiuto dell'amministrazione di iscrivere i loro figli alla scuola (*Sampanis e altri c. Grecia*);
- I test effettuati sui bambini rom al fine di inserirli in classi separate erano volti a conoscere il grado di conoscenza della lingua nazionale (*Oršuš e altri c. Croazia*);
- L'istituzione di scuole speciali fa parte della particolare tutela riservata ad alcuni soggetti (*Horváth e Kiss c. Ungheria*)



<p><u>Convenzione europea sui diritti umani Protocollo 1 Art. 2</u> Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche.</p>
<p><u>ART. 14 CEDU</u> I limiti all'accessibilità dell'istruzione devono essere prevedibili, perseguire uno scopo legittimo ed essere giustificati e non discriminatori.</p>
<p><u>ART. 12, paragrafo 3, Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (2006)</u> Le parti si impegnano a promuovere l'uguaglianza delle opportunità nell'accesso all'educazione a tutti i livelli per le persone appartenenti a minoranze nazionali. (ACFC/25DOC(2006)002).</p>
<p><u>Ripartizione dell'onere della prova</u> Se il ricorrente solleva l'esistenza di una differenza di trattamento è compito del governo confutarla, dimostrare cioè che l'eventuale differenza di trattamento sia giustificata.</p>

Nella generale assenza di politiche esplicite che combattono il fenomeno della segregazione scolastica si rilevano alcuni interventi positivi per quanto sommariamente definiti e non sempre validi per l'intero territorio nazionale (table 4).

Strategie contro la segregazione nell'istruzione		
Italia	Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana del Miur. Il numero degli alunni stranieri presenti in ciascuna classe non potrà superare di norma il 30% del totale degli iscritti, quale esito di una equilibrata distribuzione degli allievi con cittadinanza non italiana tra gli istituti del territorio.	Circolare n. 2, 08.01.2010
Svizzera	Il programma <i>Quality in multi-ethnic schools (QUIMS)</i> aggiunge risorse e supporti extra alle scuole dove gli studenti immigrati rappresentano il 40 per cento o più della popolazione scolastica per migliorare la qualità di queste scuole e per incoraggiare gli autoctoni a frequentarle.	OECD Reviews of Migrant Education, Closing the Gap for Immigrant Students p. 94; OECD Equal opportunities? The Labour Market Integration of the Children, p.171
Germania	In Baviera nel marzo 2018, le autorità hanno concesso l'accesso a scuole regolari per sei bambini del Kosovo, dopo che un Tribunale Amministrativo aveva deciso che i bambini dei centri di transito con sufficienti abilità linguistiche tedesche avevano il diritto di frequentare il normale sistema scolastico.	Süddeutsche Zeitung 'Flüchtlingskinder aus Transitzentrum dürfen reguläre Schule besuchen', 9 March 2018

Tutti i predetti interventi si inseriscono tuttavia all'interno di contesti nazionali sempre più condizionati negli investimenti pubblici. La crisi finanziaria divenuta in poco tempo una crisi economica e sociale ha indebolito i programmi di sostegno da parte dell'UE.²⁹¹ Il c.d. *Fiscal compact*²⁹² introdotto nel 2012 ha influito nelle scelte politiche e legislative degli Stati membri vincolati al risanamento dei conti e quindi a una drastica riduzione delle spese pubbliche soprattutto nel welfare²⁹³.

Dall'inizio della crisi nel 2008 gli effetti sui bilanci per l'istruzione pubblica (figura) hanno interessato le strutture, il personale docente e amministrativo, l'implementazione OER (open educational resources)²⁹⁴, i programmi specifici di istruzione e i sistemi di supporto per gli studenti e le loro famiglie (Education International, 2010 Education and the Global Economic Crisis). In generale la maggior parte degli stati membri, e non solo quelli più colpiti dalla crisi, hanno registrato tagli notevoli nell'istruzione²⁹⁵ e il dato incide anche nelle prospettive di crescita a lungo termine, considerata questa una forma di spesa legata alle possibilità di potenziamento economico, e anche sociale, nella riduzione delle disuguaglianze dei diversi Paesi²⁹⁶. La questione dei supporti per i minori stranieri non è che una parte della più articolata valutazione delle conseguenze della crisi nell'ambito dell'istruzione, come progettazione delle politiche educative, come funzionamento e organizzazione delle scuole, delle risorse umane (investite di fatto e di diritto²⁹⁷) e dei curriculum. Una crisi multifattoriale ma certamente connessa alle misure di austerità (Blyth 2013), come rilevato nell'ultima visita del Commissario per i diritti umani del Consiglio europeo in Grecia, uno dei Paesi più colpiti dalla crisi.²⁹⁸ Nel documento si

²⁹¹ Natali D., The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the crisis in between, ESPANET Conference 2011 Valencia. L'autore indica le tre progressive fasi della crisi: il crollo finanziario nel 2008; la recessione economica che ha colpito l'Europa nel 2009 e la crisi greca e le conseguenti tensioni per il bilancio UE nel 2010.

²⁹² Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria dell'UE firmato da tutti i paesi membri UE ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca. Gli Stati si impegnano a non superare un disavanzo dello 0,5% del PIL.

²⁹³ "Crises bring into sharp focus the anomalies which had hitherto unnoticed; or even if they had been noticed, they were ignored" (Hartley 2012: 23).

²⁹⁴ Ci si riferisce a strumenti per l'accesso a contenuti aperti e digitalizzati per l'insegnamento. Una nota iniziativa è Welcomm project 2014-2016, finanziata col supporto della Commissione Europea; "Studiare migrando" è un'altra iniziativa di successo, è un app che è stata realizzata da Itastra (Università di Palermo) e Unicef, con la supervisione del CNR.

²⁹⁵ European Commission/EACEA/Eurydice (2013), *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis – Eurydice Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

²⁹⁶ Investment in human capital - Assessing the Efficiency of Public Spending on Education – Technical note prepared by European Commission staff for the Eurogroup of 6 November 2017

²⁹⁷ E' tuttora aperta una questione rilevante in merito alle necessarie dotazioni organiche per l'istituzione scolastica spesso sottostimate.

²⁹⁸ CommDH(2018)24, Strasbourg, 6 November 2018; Innocenti report card, The impact of the economic crisis on child well-being in rich countries, Unicef 2014, da p.14.

evidenza che dal 2010 la Grecia si è sottoposta a circa 15 “pacchetti” austerità ovvero misure drastiche di ridimensionamento dei conti pubblici attraverso riforme riguardanti tra l’altro pensioni, imposte e occupazione che hanno contenuto l’impegno statale nei confronti di diritti fondamentali rimasti sottofinanziati, quindi anche la salute e l’istruzione²⁹⁹.

Nella selezione delle spese più importanti per il mantenimento di un buono stato del sistema educativo i programmi di protezione per gli studenti svantaggiati non sempre sono stati contemplati come una priorità mettendo a rischio i presupposti stessi del settore, ovvero il successo dei percorsi educativi o la riduzione dell’abbandono scolastico.³⁰⁰

L’ultimo Report (2018) OHCHR (Special Rapporteur on the right to education: Governance and the right to education) suggerisce agli Stati di adottare un impegno minimo, una soglia cioè nel bilancio nazionale destinata all’istruzione nella possibilità di poter garantire i requisiti principali del sistema in una pianificazione di lungo periodo. Nello stesso report si evidenzia una relazione tra il mancato impegno pubblico nell’istruzione e la preoccupante tendenza alla privatizzazione, cioè alla proliferazione di scuole private che gestendo le iscrizioni con criteri autonomi possono di fatto accentuare discriminazioni strutturali liberandosi da obblighi di trasparenza, monitoraggio e responsabilità.

Europa: Tendenze nell’investimento totale per il sistema di istruzione, %PIL, 2008-2015

Aumento	Belgio, Bulgaria, Grecia
Stabilità	Danimarca, Lussemburgo, Malta, Svezia
Declino	Austria, Cipro, Estonia, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Regno Unito
Declino più forte nel rapporto PIL - spesa per l’istruzione (punti percentuale)	Regno Unito (-1.4), Portogallo (-1.4), Cipro (-1.0), Estonia (-1.0), Lituania (-1.0)

Fonte: European Commission 2015: Education and Training Monitor 2015

²⁹⁹ Un approfondimento in Oxfam Briefing Paper, settembre 2013, Quello che la storia (non) ci insegna. Il vero costo dell’austerità e della disuguaglianza in Europa.

³⁰⁰ Attualmente i fondi EU per il supporto all’integrazione dei migranti nel settore educativo sono ESF e YEI, European Social Fund/ Youth Employment Initiative; ERDF, European Regional and Development Fund Reinforces economic, social and territorial cohesion.

Gli aspetti di relazione e reciprocità alla base di una costruzione identitaria.

Il nodo che lega la questione educativa a quella della cittadinanza è stato chiarito da una copiosa produzione normativa e ribadito da una crescente attenzione internazionale per il soggetto e le sue prerogative nell'attuale estensione di spazi e rapporti. Tuttavia lo sviluppo coordinato della dimensione sociale europea subisce ancora la fragilità di quel legame che unisce i principi più volte affermati anche in sede giurisprudenziale all'accettazione e condivisione di un nucleo essenziale di valori all'interno del territorio comunitario. In questa direzione è fondamentale sottolineare che l'istruzione (o il sistema educativo in generale) non è soltanto lo strato permeabile della complessità sociale, ma è anche e soprattutto ciò che rende possibile una base identitaria a partire dagli elementi di relazione, emozione (Nussbaum 2012) e reciprocità senza i quali è impossibile immaginare percorsi di cittadinanza, solidarietà e condivisione. Nulla di nuovo, se si pensa che già Rousseau pubblica nello stesso anno l'*Emilio* e il *Contratto sociale*, ma estremamente attuale ogni volta che le ineluttabili inquietudini che accompagnano l'evoluzione della convivenza spingono verso la ridefinizione dell'uomo e della società. In questa evoluzione l'obiettivo è la formazione della persona e del cittadino in un momento comune che non può scommettere sul secondo senza passare dal primo.³⁰¹

La risposta a ciò che rende una comunità effettiva si trova innanzitutto nella capacità degli individui di conoscersi e riconoscersi all'interno di uno spazio condiviso in cui le diversità possono incontrarsi. Questo incontro con "l'altro", se mediato soltanto dalle "regole del gioco", può cristallizzare delle posizioni di estraneità, se invece nello sviluppo della personalità e della socialità di ognuno si è compiuto un quadro di valori, una familiarità con i contesti eterogenei ed evidentemente anche una padronanza di codici comportamentali, allora tale incontro può dirsi costituito nell'esistenza di una comunità e nella responsabilità del suo agente (Pettillo 2015). Il processo educativo diventa funzionale per l'inclusione perché incoraggia il divenire nuova identità, esso è la condizione di pensabilità di una dinamica che non può soltanto gestire ed integrare la differenziazione sociale di partenza, ma deve anche approdare in nuove formule di identificazione e riconoscimento nei mutati contesti di coesistenza (Scotton 2014).

Se con una parentesi ci si sposta dalle scienze sociali alle neuroscienze si possono comprendere le grandi difficoltà legate a questo approdo. Una delle scoperte più grandi della fine del secolo scorso è l'esistenza dei "neuroni a specchio" ovvero neuroni che si attivano non nel soggetto che compie l'azione ma nel soggetto che la osserva. Ora, è necessario considerare due implicazioni fondamentali di questo studio suggerite dallo stesso Rizzolatti coordinatore della ricerca condotta sulla

³⁰¹ Ci si richiama al suggestivo lavoro di Yourcenar M., in *Memorie di Adriano*, Einaudi, 1981: "Il vero luogo natio è quello dove per la prima volta si è posato uno sguardo consapevole su se stessi".

corteccia premotoria. La prima è che questo procedimento vale tanto per gli stati motori quanto per gli stati emotivi; la seconda è la conseguenza della prima particolarmente interessante per le scienze sociali perché in sostanza fornisce una spiegazione del ruolo del sistema mirror nel comprendere gli sviluppi del comportamento umano (si può dire per imitazione)³⁰² e la riproduzione culturale che ne deriva poiché si ritiene che il procedimento si attivi in modo più forte nei confronti dell'*altro* che si sente *vicino*.

Un tratto evolutivo essenziale della riflessione su cittadinanza ed educazione è proprio la costruzione *ex novo* di modelli culturali, il passaggio cioè dal trasferimento³⁰³ e dalla riproduzione di medesimi assetti identitari³⁰⁴ alla creazione consapevole e responsabile di uno spazio di confronto che inevitabilmente incontra i diversi ostacoli della dinamica *io-altro*. In questa dinamica, se positivamente compiuta, possono uscirne trasformate entrambe le posizioni³⁰⁵.

Lo straniero, dalla sua parte³⁰⁶, si interfaccia con attori sociali e istituzionali totalmente estranei rispetto alla cultura del luogo e della famiglia di origine con la diffidenza di colui che si trova ad inserire la sua storia entro una cornice di senso e di

³⁰² Non a caso la teoria dei neuroni a specchio è stata associata agli studi sull'autismo nella disfunzione che questo comporta nel linguaggio, nella comunicazione e quindi nella complessiva capacità di relazionarsi. Obermanrum L.M., et al 2005, EEG evidence for mirror neuron dysfunction in autism spectrum disorders Brain Res Cogn.

³⁰³ In L'educazione come imperialismo culturale, Carnoy (1974) ha sostenuto che l'istruzione occidentale fosse stata trasferita nei contesti coloniali per introdurre un modello di cultura "capitalista" (p. 16). Carnoy ha descritto il sistema coloniale francese in Africa (Carnoy, 1974, p.140) e la politica simile seguita dagli inglesi in India.

³⁰⁴ "Scegliamo l'ottica struttural-funzionalista e quindi la via dei modelli idealtipici, la completezza astratta, la logica puramente tecnica, quindi astorica, la razionalità puramente tecnico-formale, che può rendere conto in termini di efficienza, di calcolo, di previsione dei propri mutamenti, con una correttezza intrinseca delle proprie operazioni, oppure scegliamo di partire proprio dai problemi che sono apparsi in tutta evidenza al momento in cui i modelli sono entrati in crisi, per ricercare i nessi fondamentali tra istruzione, economia e società, per storicizzare i problemi stessi, per analizzare i rapporti intercorrenti tra i diversi aspetti? Tini L.,1981, Crisi del sistema di istruzione, p. 38.

³⁰⁵ Giusti, 2017, Teorie e metodi di pedagogia interculturale, p. 17: "La convivenza a scuola e fuori di essa tra persone con retroterra diversi rende inevitabile che qualcosa vada perduto, da una parte e dell'altra, in una cultura e nell'altra. Una volta che si sono riconosciuti questi punti di partenza si può provare a costruire una memoria comune, nuova, che trae nutrimento dai nuclei delle diverse culture, prima disperse e poi riavvicinate, ma anche dall'interpretazione delle storie che ciascuno si porta dietro, dal lavoro incessante del tentativo di tradurre da una cultura a un'altra".

³⁰⁶ "Ogni studio dei fenomeni migratori che dimentichi le condizioni d'origine degli emigrati si condanna ad offrire del fenomeno migratorio solo una visione nel contempo parziale ed etnocentrica: da una parte, come se la sua esistenza cominciasse nel momento in cui arriva in Francia, è l'immigrante - e lui solo - e non l'emigrante a essere preso in considerazione; dall'altra parte, la problematica, esplicita ed implicita, è sempre quella dell'adattamento alla società di accoglienza" (Sayad 2002: 44).

ruoli sconosciuta alla sua esperienza.³⁰⁷ Il suo impegno, da emigrato a immigrato (Kaczynski 2008), sarà quello di affidarsi ad un sistema ricevente nel modo che gli consente di rispettare le norme che in quel contesto di destinazione disciplinano la collettività.

Poi c'è l'altra parte, colui che accoglie, evidentemente in una posizione di vantaggio. Lì si tratta di superare ciò che è "perturbante", un concetto che nel saggio freudiano indica l'essere "stranieri a se stessi" (così nel titolo e nel suggestivo recupero del contributo freudiano della riflessione di Julia Kristeva), quel senso di estraneità che pone il distacco con l'*altro* per una paura legata alla precarietà del vantaggio dell'io³⁰⁸. L'ostilità³⁰⁹ per ciò che è più simile di quanto possa sembrare è data dal fatto che "una gran parte del processo di identificazione si nutre del rigetto dell'Altro"(Kaufmann 2004: 212). Nel tentativo di auto-conservazione l'individuo paradossalmente tende a perdere di vista se stesso, l'aspetto *relazionale* della costruzione dell'identità³¹⁰ che va ricondotto "ad un'azione, ad un processo dinamico, che si acquisisce e percepisce vivendo la propria vita, attraverso *l'esser parte di una molteplicità*".³¹¹

È vero, nel godimento dei diritti l'uomo scopre l'amore per se stesso, ovvero le

³⁰⁷ Questa è probabilmente la fase su cui si concentrano alcune posizioni della destra europea sostenendo che qualsiasi riforma più estesa in merito all'acquisto della cittadinanza equivale a sminuire l'istituto, a far diventare cittadino "chi non lo chiede". Dall'altro lato c'è la pressione per una ridefinizione moderna e pluralista della cittadinanza che contraria a tale visione non solo non considera l'ipotesi che un soggetto possa rifiutare di appartenere a una comunità politica e quindi rinunciare a pretese di autonomia e benessere entro i confini in cui si stabilisce, ma individua anche l'interesse per lo Stato stesso a designare un nuovo beneficiario della cittadinanza, a stabilire un nesso tra accoglienza e regolarità. Secondo il documento pubblicato dal Global Citizenship Observatory nel 2018 solo il 18% dei paesi del mondo adotta un sistema *birthright citizenship* senza condizioni.

³⁰⁸ Tra gli altri Bauman, 2000, *La solitudine del cittadino globale*, Milano. Si consiglia anche la lettura di uno studio dell'Istituto Cattaneo "*Immigrazione in Italia: tra realtà e percezione*" 2018, che mette in relazione la paura dell'immigrazione con la scarsa conoscenza del dato sull'immigrazione. Secondo tale studio, condotto in 15 nazioni europee, al sentimento nazionalista corrisponde una scarsa conoscenza del reale dato sull'immigrazione.

³⁰⁹ L'Eurobarometro 2015 sulla discriminazione nell'UE ha rilevato che "la discriminazione basata sull'origine etnica è considerata la forma più diffusa di discriminazione nell'UE". L'Eurobarometro aggiornato alla primavera 2017 aggiunge che l'immigrazione di persone provenienti da Paesi extraeuropei evoca un sentimento negativo per la maggior parte degli europei (54%). Eca Documents, *Integration of migrants Briefing paper*, may 2018.

³¹⁰ "Le riflessioni di Lévinas e Ricœur rievocano una dimensione essenziale dell'umanità che era stata cancellata nella filosofia a partire dalla crisi del volontarismo medievale, ossia la concezione dell'uomo come soggettività strutturalmente in relazione. Sostenendo che l'uomo è soggetto di relazioni, questi filosofi riprendono una figura di libertà a lungo tempo dimenticata nel pensiero occidentale, la quale aprirebbe la possibilità di superare il conflitto: la libertà di relazione." Vendra, *La relazione d'alterità e la libertà meta-conflittuale. Prospettive di Emmanuel Lévinas e Paul Ricœur*.

³¹¹ Laneve G., 2012, *Istruzione, identità culturale e Costituzione: le potenzialità di una relazione profonda*, in una prospettiva interna ed europea, *Rivista Federalismi*, n.24. Harrison G. 2002, *I fondamenti antropologici dei diritti umani*, p. 56.

aspettative di realizzazione e riconoscimento che desidera per sè, ma in quel momento egli è già parte di un sistema di relazioni e reciprocità³¹² destinato a divenire più ampio, e anche esposto alle incompatibilità di pratiche legate a valori differenti che pure riproducono un sapere, una verità, direbbe Foucault³¹³. È una consapevolezza che “potrebbe non essere sufficiente per liberarci dalle opinioni e dagli atteggiamenti ostili che sono generati da queste incompatibilità, ma dovrebbe consentirci di contenerle e impedire loro di condurre a azioni ingiustificate”.³¹⁴

La direzione verso elementi che accomunano e rendono possibili i legami tra persone diverse come possibilità di sopravvivenza del sociale implica la necessità di considerare l'importanza di questi legami sociali a partire dal recupero della dimensione morale dell'uomo, poiché nelle parole di Serge Paugam “l'essere umano è antropologicamente solidale, non può vivere senza queste connessioni molteplici, che gli offrono tanto protezione nelle incertezze della vita quotidiana quanto riconoscimento della sua identità e della sua esistenza.”

I due elementi della triade rivoluzionaria, libertà ed uguaglianza³¹⁵, entrano storicamente in tensione nelle formule dell'individualismo o nelle formule del collettivismo perché perdono di vista la condizione di equilibrio, tra la persona e il suo essere relazionale, ovvero la terza via nel pensiero di Maritain. L'umanesimo del filosofo francese si autodefinisce *antimoderno* in una delle sue prime opere. In realtà, insieme alla critica delle democrazie del primo Novecento e dei successivi sviluppi totalitari l'autore riprende quegli elementi storici che hanno determinato anche un'evoluzione positiva nella concezione dell'uomo e della società ed enfatizza il ruolo del personalismo come approccio in grado di stabilire quel legame solidaristico che rende autentica la democrazia centrata sul valore della dimensione umana, una democrazia che possa allontanarsi dalle derive tecnocratiche e ristabilire un ordine a partire da una riconfigurazione etica adeguata alle necessità contemporanee. Tutta l'evoluzione giuridica moderna si è formata nella disposizione (già controversa) di una netta separazione tra diritto e morale (Barcellona 1987: 61) dove la forza del primo si determina in modo direttamente proporzionale alla distanza dal secondo³¹⁶. La superiorità della legge si è potuta affermare soltanto quando è stata accantonata

³¹² “La prima esperienza della persona è l'esperienza della seconda persona. Il Tu e quindi il Noi, precedono l'Io o perlomeno l'accompagnano” (Mounier V. 1962, *Le personnalisme*, in *Oeuvres*, III, trad. It. p. 34).

³¹³ La nostra conoscenza come dominio sulle cose secondo l'autore sarebbe già determinata dal potere.

³¹⁴ Intervista a J. Raz, *From normativity to responsibility*. Sui valori, la loro natura e dipendenza dalle pratiche sociali.

³¹⁵ *Fraternité* è secondo Bauman l'elemento della triade che spiega come la Francia abbia inteso costruire un concetto di cittadinanza fondato sul sentimento di appartenenza tra autoctoni non comunicanti, Bauman, p. 8. Nella modernità il termine rappresenta il concetto più politico di solidarietà, Cfr. Dahrendorf, *Il cittadino totale*, p.58.

³¹⁶ O, come nella teoria autopoietica, l'indipendenza dei due codici è destinata comunque a resistere sul piano operativo.

l'idea di un ordine fondato su una comune tradizione etica per favorire il primato della sfera giuridica nella definizione del bene comune. Maritain rifiuta questa contrapposizione e suggerisce una definizione di bene comune che sia la sintesi di più elementi³¹⁷, tra loro inseparabili, destinati a raggiungere la persona ed essere a loro volta comunicati e trasmessi affinché equità e giustizia divengano responsabilità e denominatori comuni dell'uomo, e in quanto tali insensibili ad alcune diversità e non trasferibili al solo ambito materiale. Il cittadino di Maritain, che è l'uomo contemporaneo, ha bisogno di ritrovare nel diritto quell'*impura* funzione propriamente sociale che gli permette un'esistenza pacifica nel rinnovato quadro globale e aspettative legittime rispetto ai diritti. Alcuni "sono di natura tale che il bene comune sarebbe compromesso se il corpo politico dovesse restringere in qualche modo il possesso che gli uomini ne hanno". È questa allora la direzione globale verso la quale ci si è spinti quando nel secondo dopoguerra³¹⁸ si è accentuato il carattere inalienabile di alcuni diritti, chiamati diritti umani proprio nell'esigenza di collegarli non più a una concessione dello Stato nei confronti dei suoi cittadini, ma a un riconoscimento fondato sui valori della democrazia e della dignità umana senza i quali perfino un ordine legale andrebbe in frantumi. Questa fase, si noti bene, è ben diversa da quel principio di uguaglianza della rivoluzione francese perché si proietta in quell'azione che gli Stati devono esercitare affinché l'uguaglianza diventi sostanziale e la libertà non più connessa al bene, come profilo patrimoniale dell'individuo (proprietario), bensì legata al riconoscimento della persona che è *essere* e *avere* insieme. Solo in questa direzione si può rintracciare il valore della persona differente dalla neutralità implicita in *soggetto* o *capacità* (giuridica). La soggettività è data dal diritto ed è da intendersi come una qualità del soggetto che ha capacità e attitudine a ricevere imputazioni giuridiche.³¹⁹

La *reductio ad unum*³²⁰ dell'individuo dell'Ottocento, per quanto possa considerarsi una necessità del tempo³²¹, dimostra presto il carattere fittizio in relazione al

³¹⁷ In questo passaggio Maritain non intende svalutare l'esperienza giuridica, intende piuttosto convalidare i suoi obiettivi, metterla in relazione alla praticabilità del diritto che risiede nelle modalità esistenziali di un contesto sociale, modalità che hanno a che fare con la cultura condivisa e quindi con la ragione umana.

³¹⁸ "Un'importante differenza tra il Patto che nel 1919 a Versailles creò la Società delle Nazioni e la Carta che nel 1945 istituì a San Francisco l'Organizzazione delle Nazioni Unite è costituita dall'inclusione in questa Carta di un Preambolo proclamante la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne. Ciò rappresentò indubbiamente una rilevante innovazione. Come ha osservato sir Dingle Foot, a Versailles a nessuno era venuto in mente che la Società delle Nazioni dovesse occuparsi anche delle ingiustizie sofferte dai singoli cittadini degli Stati membri". Enciclopedia delle scienze sociali, Vol.IV, p.384.

³¹⁹ Bianca, Diritto civile, Vol 1, 1990, Milano, p. 138.

³²⁰ "Per un fatale errore – scrive Maritain- la legge naturale è stata così concepita (presso i razionalisti del XVIII secolo) sul modello di un codice scritto applicabile a tutti, di cui ogni giusta legge doveva essere una trascrizione, e che avrebbe determinato a priori e in tutti i suoi aspetti le norme della

principio di uguaglianza. L'elaborazione del concetto di capacità giuridica capovolge l'assetto del diritto romano per rimpiazzare la logica degli status intesi come posizioni di appartenenza arbitrarie e discutibili. L'espedito viene utilizzato con evidenti inclinazioni giusnaturalistiche in riferimento a una capacità giuridica che è originaria, ma al tempo stesso è riconosciuta perchè è l'ordinamento dello Stato che può individuarla e regolarla.³²² Ora, così delineata la capacità giuridica pone l'individuo in una condizione passiva che gli permette di godere dei diritti all'interno di un quadro normativo senza però considerare che anche l'essere e l'agire umano possono determinare una posizione di diritto rivelandosi pertanto funzionali agli scopi di un sistema che si impone l'esercizio dei diritti attraverso la persona. La tutela e i diritti della persona non passano allora dai suoi attributi statici e isolati, ma dal suo sviluppo³²³ e dall'ordine che la comunità realizza nel riconoscergli tale possibilità, possibilità che ha a che fare con i mezzi necessari per perseguire la legittima aspirazione alla libertà. Eekelaar si esprime nettamente in questo senso nel 1992 sostenendo che "la forza della enunciazione dei diritti sta nel riconoscimento degli esseri umani come individui meritevoli di sviluppo e realizzazione" (Eekelaar 1992).

Il personalismo risponde ai tre elementi sui quali qui ci si interroga, cittadinanza istruzione e minore età, perchè considera l'uomo nella sua dimensione sociale, perchè fa dell'educazione lo strumento per il suo sviluppo e perchè gli attribuisce un valore che non si connette alla sua capacità di agire (come nel caso del minore)³²⁴.

L'attenzione per la tutela dei minori

condotta umana attraverso decreti cosiddetti prescritti dalla Natura e dalla Ragione, ma in realtà formulati arbitrariamente e artificialmente."

³²¹ Barcellona P., 1973, L'uso alternativo del diritto: scienza giuridica e analisi marxista, Laterza, ix.

³²² Trattato di diritto privato, Tomo I, UTET.

³²³ Per quanto riguarda lo sviluppo della personalità del minore un approfondimento in Qvortrup J., I bambini e l'infanzia nella struttura sociale, in H. Hengst – H. Zeiher (a cura di), Per una Sociologia dell'Infanzia, Milano, 2004, pp. 25-44.

³²⁴ "Sono i fondamentali valori umani che essi portano in sé, a rendere gli incapaci soggetti giuridici con la medesima pienezza di tutela che viene accordata a coloro i quali la legge riconosce capacità di agire", A. Falzea voce Capacità (teoria generale), in Enc. dir., VI, Milano, 1960, 22; Benhabib S., I diritti degli altri, pp. 10: "Gli interessi morali di coloro che - come i minori - non partecipano pienamente ai discorsi morali, devono e possono essere rappresentati attraverso petizioni di principio di carattere morale... io ho il dovere morale di giustificare le mie azioni offrendo ragioni di fronte a questa persona o ai suoi rappresentanti. Rispetto il valore morale dell'altro riconoscendo la necessità di fornirgli una giustificazione per le mie azioni".

La depatrimonializzazione³²⁵ implicita al funzionamento dei diritti umani interessa la ricerca dello sviluppo della persona³²⁶ nel processo dinamico che gli garantisce un'esistenza non definita da interessi e rapporti patrimoniali³²⁷ e pertanto anche indirettamente sganciata, almeno per quanto riguarda i diritti, da criteri di pertinenza nazionali (Resta 2002: X). Eppure nonostante la logica dei diritti, quelli riconosciuti a livello internazionale, desideri sconfinare al di là delle categorie dello stato moderno, di fatto sarebbe un equivoco pensarli al di là delle risorse di uno stato, poiché ai diritti si associano doveri e il dovere contributivo è ancora oggi un vincolo al territorio. I diritti allora subiscono questo continuo processo di estensione e ritrazione proprio perché anche privati dal riferimento alla cittadinanza rimane lo stesso il problema della previsione della loro tutela in un territorio circoscritto.

Per esempio nella maggior parte degli articoli della Costituzione italiana è presente la formula “tutti i cittadini”, formula non a caso assente negli art. 32, 34 e 53. Gli articoli 32 e 34 fanno parte di quei diritti sociali, salute e istruzione, divenuti fondamentali e pertanto universalizzati e privati del riferimento al cittadino. L'articolo 53 descrive invece il dovere contributivo nei confronti dello Stato, “tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”, dove “tutti” (non “tutti i cittadini”, ma “tutti”) significa che anche in questo caso manca un puntuale riferimento alla cittadinanza e questo perché per il diritto tributario questo titolo è assolutamente irrilevante. Il mancato riferimento al cittadino ha una *ratio* comune negli articoli presi in esempio, perché il perimetro si restringe soltanto in ragione di una specifica capacità, quella contributiva, e di uno

³²⁵ “Per certi versi è un ritorno all'antico, allo *ius civile*, come il diritto dei cittadini concernente i loro rapporti personali e patrimoniali e che, in una versione moderna, considera i rapporti patrimoniali come strumentali per la realizzazione di quelli personali, dando priorità al valore della persona” (Perlingieri 2006: 185). Nello specifico caso dei minori così relaziona il Ministro Guardasigilli Dino Grandi al Codice Civile del 4 aprile 1942: “Movendosi dal concetto che principale cura del giudice tutelare deve essere quella della persona del minore, si è richiesto di considerare i provvedimenti relativi alla persona del minore prima di quelli riguardanti l'amministrazione del patrimonio”.

³²⁶ “La critica del principio proprietario procede da due diverse angolature: contro il principio proprietario come fondamentale canone organizzativo della società: delle relazioni interpersonali e di quelle di cittadinanza; contro il paradigma proprietario come modello di attribuzione efficiente delle risorse e forma privilegiata della tutela giuridica degli interessi rilevanti”. Beni comuni e nuovo fondamento del diritto soggettivo, Messinetti R., *Federalismi*, n. 8/2019, p.5.

³²⁷ La proprietà come condizione esclusiva dei rapporti tra persone (tra la persona e i beni, la persona e lo stato) subisce il processo di costituzionalizzazione degli ordinamenti giuridici moderni. L'accesso a determinati beni e servizi e non la proprietà definisce oggi la posizione del soggetto nei confronti dei diritti, un soggetto sociale appunto che ha il diritto di non essere escluso, accanto e prima di quel soggetto giuridico tutelato nei suoi diritti individuali (ad escludere). Ciò che si esprime con il termine anglosassone *New property* è proprio la trasformazione di un concetto che accanto ai diritti di libertà contempla l'esistenza di diritti sociali e di prestazioni volte a ripristinare un equilibrio che i diritti individuali non possono garantire. (Rodotà 1990; D'Urso 2015).

specifico territorio³²⁸, quello nazionale in base al criterio di residenza³²⁹. Tolto di mezzo l'istituto della cittadinanza come limite di accesso ai diritti e come sponda ai doveri, rimane pur sempre l'elemento territoriale, che riflette quella valutazione dell'individuo sulla base del presupposto di imposta che lo identifica nei confini entro i quali guadagna, possiede e consuma (Magliaro 2014). La soggettività tributaria, appunto l'attitudine al tributo, sembra in questo caso staccarsi dal valore che l'ordinamento dà alla soggettività poiché è una soggettività "speciale" e autonoma, valida cioè per il rapporto impositivo sotteso alle finalità del sistema tributario (Lavagna 1961).

Nel problematizzare il profilo del minore straniero (accompagnato o no) all'interno di questi processi, o meglio, nel chiedersi come mai nonostante il meccanismo diritti/doveri, si nutrono delle aspettative di tutela nei confronti di colui che non vota, non possiede, non guadagna, non consuma, probabilmente ci si deve soffermare sull'amplesso che mette insieme due verità.

Una prima verità è che col Novecento si consolida progressivamente a prescindere dai confini dello stato-nazione l'istanza di riconoscimento del minore (King 2004), dai diritti orientati alla sua protezione fino all'accento posto alla capacità di autodeterminazione come titolarità nella costruzione della sua storia. Su questo percorso ha giocato un ruolo importante quel "principio generatore" che è il valore della dignità umana e in generale tutto il sistema dei diritti umani, ma è proprio sulla questione dei minori che il nuovo patto sociale ha trovato un accordo incontestato, almeno in linea di principio, nella crescente attenzione e sensibilità per le loro condizioni e per il loro destino. E' quella volontà internazionale di cui parla Van Bueren,³³⁰ e in un certo senso è anche una valuta, ovvero una condizione per la partecipazione a scambi diplomatici o aiuti finanziari. I diritti dei bambini in particolar modo, sembrano dare misura alla civiltà, rappresentare quel progresso 'umano' che ogni stato si guarda bene dal non mettere in vetrina.³³¹

Altro fronte è poi la verità, pure indiscutibile, data dal fatto che accoglienza (asilo), tutela della vulnerabilità, accesso ai diritti e tutte quelle peculiari garanzie che ruotano attorno alla figura del bambino passano sempre e ineluttabilmente dallo

³²⁸ Il principio di territorialità è "un'obbligazione naturale che determina la soggezione degli individui alla potestà statale in relazione all'effettivo soggiorno dei primi nel territorio su cui lo stato esercita la propria sovranità" Baggio R., Il principio di territorialità ed i limiti alla potestà tributaria.

³²⁹ "L'espressione *tutti* di cui all'art. 53, comma 1°, non potrebbe essere intesa in senso universale, ma andrebbe circoscritta e qualificata in via interpretativa tramite il riferimento ad un ragionevole legame tra soggetto destinatario della norma inpositiva da un lato e territorio e/o ordinamento dello Stato dall'altro." Falsitta, Manuale di diritto tributario. Parte generale, Padova, 1997, pag. 114.

³³⁰ Van Bueren G., 2011, 'Multigenerational citizenship: the importance of recognising children as national and international citizens', *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*; King M., I diritti del bambino tra morale e diritto.

³³¹ Goodman, R. & Jinks, D. (2004) How to influence states: socialisation and international human rights law, *Duke Law Journal*, 54(3), 621-702.

Stato che nel riconoscere i principi fondamentali del diritto internazionale li iscrive all'interno del quadro normativo nazionale predisponendo istituzioni e risorse per la loro effettiva attuazione. Se così non fosse allora si dovrebbe con audacia sostenere che tra occidente e terzo mondo si predispongono le stesse misure (e nella stessa misura) nei confronti dei minori, e che quindi ovunque sia riconosciuta quell'universalità implicita a categorie di diritti "umani". Si rimanda sostanzialmente al cosiddetto "paradosso dei diritti", intesi come strumenti di tutela contro il potere che tuttavia necessitano del potere stesso per il loro funzionamento. Sarebbe lo scontro descritto da Turner tra "cittadinanza (diritti sociali basati sull'appartenenza ad uno Stato-nazione e sulla sicurezza nazionale) e diritti umani che esistono in virtù della vulnerabilità degli esseri umani" (Turner 2005: 79). Secondo Joseph Raz i diritti umani sono una pratica in evoluzione, ma attualmente gli individui "have them only when the conditions are appropriate for governments to have the duties to protect the interests which the right protect."³³²

La sintesi finora la si trova in un orientamento che sì, sposa, in virtù degli accordi internazionali e per storia e per cultura, un approccio inclusivo nei confronti dei minori dal momento in cui riconosce la specificità della categoria, e il valore dell'infanzia a prescindere da qualsiasi considerazione estranea alle caratteristiche "umane" della persona, soggetto di diritto. È allora il caso di considerare che nel trovare risorse per l'inclusione la missione affidata ai poteri pubblici è anche quella di scegliere *chi* includere. Allora probabilmente i bambini da ultimi divengono primi³³³, perché in loro si trova una base per poter costruire la cittadinanza, qualsiasi cosa sia³³⁴, nel recupero del suo elemento territoriale o nell'eventuale disposizione "globale". La garanzia dei diritti si pone in questo senso come un problema *del politico*, e non *del giuridico*, almeno in quei Paesi in cui i diritti sono stati scritti (le Costituzioni) e la loro esistenza non è messa in dubbio dal diritto al quale semmai si chiede di catturare "norme di mutamento"³³⁵, ma da decisioni su ruoli, servizi e risorse che nel validare incontrastate ipotesi di principio oggi potrebbero guidare il cambiamento, guardare agli interessi delle generazioni nuove e future anche come una strategia funzionale. La figura del minore straniero è il "nuovo debole" che costringe la società a fare i conti con la difficile trasformazione della diversità in elemento *utile*. Questa trasformazione è dopotutto inclusione, sintesi del progetto europeo di una "società più libera, tollerante e giusta basata su solidarietà, valori

³³² Raz J., *Human Rights Without Foundations*, p. 18. Si accenna una brevissima considerazione sull'autore: Joseph Raz alla stregua di Hart sostiene che il sistema dello stato di diritto sia compatibile con l'ingiustizia.

³³³ Per la banale considerazione che i bambini crescono. Questo è uno stato di reversibilità che rende specifico questo gruppo rispetto alle altre categorie vulnerabili (donne, disabili o anziani).

³³⁴ Il riferimento è all'ambivalenza del concetto come espressa da Joppke, 2010.

³³⁵ Cioè, secondo la teoria di Hart, condizioni che permettono al diritto di non rimanere immutabile.

comuni e un patrimonio culturale arricchito dalla sua diversità” (Consiglio d'Europa 1999).

Una misura del riconoscimento dei diritti dei minori nell'elaborazione di una prospettiva post-nazionale e nazionale allo stesso tempo la si trova nel recupero dei principi di solidarietà in grado di spezzare le logiche dello scambio (Cambria, Vecchio 1998: 16) e orientare l'azione su una reciprocità che non ha come obiettivo un risultato immediato o a breve termine ma si proietta in un dare/ricevere/ricambiare³³⁶ intergenerazionale (Menga 2017) come fondamento dell'azione entro il vincolo comunitario, nella riproduzione di legami sociali eterni. L'individualismo si è posto come un freno a questa logica perché ha interrotto la comunicazione generazionale e ha disposto la relazione del soggetto con i beni e non con altri soggetti.³³⁷

La solidarietà inizia con un atto di fiducia che diviene una promessa: la promessa che riconoscimento, tutela, indipendenza siano il tramite di una riproduzione sociale³³⁸ e non individuale, una promessa che “esprime responsabilità [...] esprime la cittadinanza nel suo significato etico essenziale, vale a dire l'essere spazio pubblico in cui si rende possibile il legame tra gli uomini in vista di un comune futuro”(Raciti, p.144). Questo vale tanto per le reti di prossimità quanto per l'azione istituzionale³³⁹ che ha come obiettivo il *bene*, un bene comune (dal latino *cum munus*)³⁴⁰, che non ha

³³⁶ Il riferimento è a Mauss M., 2002, Saggio sul dono, Einaudi.

³³⁷ La ricerca di forme di scambio intergenerazionale ha vissuto il passaggio dalla sfera familiare a quella pubblica per poi essere praticamente dimenticata dai meccanismi neoliberali nei quali sembra mancare il riferimento allo sviluppo sociale perfino a livello teorico. Per un approfondimento si consigliano Bascherini G. (2016), La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana; Possenti V., La soggettività della società e la “soggettività morale”, Intergenerational Solidarity, Welfare and Human Ecology, Pontifical Academy of Social Sciences, Acta 10, Vatican City 2004; Donati P., Equità fra le generazioni. Sul processo di affermazione dei contenuti neoliberali, tra gli altri, Mudge S., What is Neoliberalism?, in «Socio-Economic Review», n. 6, 2008, pp. 703–731.

³³⁸ “Il vincolarsi con delle promesse, serve a gettare nell'oceano dell'incertezza, quale è il futuro per definizione, isole di sicurezza senza le quali nemmeno la continuità, per non parlare di una durata di qualsiasi genere, sarebbe possibile nelle relazioni tra gli uomini”. Arendt, *Vita activa. La condizione umana*, cit., p. 175.

³³⁹ “I sistemi politici centrali o locali possono creare incentivi, sanzioni, pressioni normative alla cooperazione che assicurano contro i rischi legati al conferimento della fiducia, e mutano la matrice delle convenienze degli attori inducendoli a cooperare”. Mutti A. 1998, Capitale sociale e sviluppo, p. 30.

³⁴⁰ Si riporta quanto scritto da Hannah Arendt nel contributo Public Rights and Private Interests, in Mooney M. e Stuber F. (a cura di): Small Comforts for Hard Times: Humanists on Public Policy. New York, Columbia University Press, 1977, p. 103- 108, a p. 104, nel quale l'autrice sottolinea che il bene “è davvero il bene comune perchè è situato nel mondo che abbiamo in comune senza possederlo. Molto spesso, esso sarà in opposizione a tutto ciò che reputiamo un bene per noi stessi nella nostra vita privata”. V. anche Iseult Honohan, Civic republicanism and the multicultural city, *Migration and Cultural Inclusion in the European City*, W. J.V. Neill and H.-U. Schwedler (eds) (Palgrave, 2007) pp.63-73; Berti E., *Il concetto di “bene comune” di fronte alla sfida del terzo millennio*, in Pontificia

un limite nel *giusto*³⁴¹, ma procede con esso nella speranza che le soluzioni del presente restituiscano un assetto positivo³⁴².

Ciò che si concepisce come un'obbligazione etica dipende secondo Habermas “dalla prevedibilità di un comportamento reciproco ed eventualmente contraccambiato, dunque da una fiducia che guarda al futuro” (Habermas 2014: 33).

Senza entrare nel merito delle molte posizioni che hanno chiamato in causa argomentazioni sull'etica (nel suo fondamento teologico, ontologico, antropologico, procedurale o relazionale)³⁴³, si intende introdurre e specificare piuttosto un richiamo in relazione con le logiche di solidarietà e intersoggettività.

Non significa generare meccanismi di gratuità, ma intervenire sulle condizioni che possono minacciare i rapporti umani³⁴⁴ creando un debito che è “il moto sociale perpetuo”(Godbout 1993: 269). Il meccanismo perpetuo non è per Godbout la reciprocità (mercantile³⁴⁵) che tende all'equivalenza³⁴⁶, esso scaturisce da un'azione positiva nei confronti dell'*altro*, il dono appunto, che è uno stato che “si introduce quando chi riceve, invece di restituire, dona a sua volta” (Godbout, Il linguaggio del dono, p.59), quasi a generare “incertezza su chi sia in debito con chi” (Gouldner, The norm of reciprocity 1960, p.175). Il dono diventa oggetto di studio come auto-obbligazione che permette all'individuo di non dimenticare che la sua sopravvivenza non è altro dall'ambiente e dalla società in cui vive e in questo senso caratterizza una reciprocità legale ed etica insieme. E' un'attenzione per la sfera sociale dell'esistenza umana, “il sentimento di *appartenenza* si traduce in fiducia nei benefici della solidarietà umana e nelle istituzioni che nascono da quella solidarietà e promettono di servirla e garantire la sua affidabilità”(Bauman 2010: 111) in quel processo di istituzionalizzazione che intreccia le diverse sfere e i connessi ruoli nell'azione sociale. E' anche la solidarietà enunciata in Italia dall'art.1 della Legge 328/2000 che attribuisce alla Repubblica il compito di assicurare alle persone e alle famiglie, servizi, opportunità, diritti di cittadinanza nella creazione di un sistema – si legge al comma 5- che “ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata”.

Academia Sancti Thomae Aquinatis, Atti del Congresso Internazionale su *L'umanesimo cristiano nel terzo millennio: La prospettiva di Tommaso d'Aquino*, Città del Vaticano, 2004, p. 121.

³⁴¹ Il riferimento è a Rawls J., *Liberalismo politico*, p.181.

³⁴² Viola F., 1993, Le trasformazioni della responsabilità in *Studi cattolici*, p.340 - 344: “L'esistenza della responsabilità è il modo di garantire la permanenza del valore delle cose.”

³⁴³ Nelle teorie di W. Huber, H. Jonas, M. Buber, E. Morin, N. Bobbio, E. Levinas.

³⁴⁴ O, *au contraire*, sull'infinità che si manifesta nella relazione etica tra uomini cfr. Bauman, op. cit., p. 49.

³⁴⁵ Godbout, 1998, Il linguaggio del dono, p.31. Si tratta di una riflessione che tenta di *superare* la teoria di Marcel Mauss.

³⁴⁶ Anspach M., *La raison du gratuit*, p. 265-266.

La fonte originaria della solidarietà è morale nella misura in cui “costringe l’uomo a tener conto degli altri, a regolare i suoi movimenti su qualcosa di diverso dagli impulsi del suo egoismo” (Durkheim 1996: 389) ma non per questo si deve ritenere che la solidarietà è un principio privo di prevedibilità nella riproduzione formale dell’ordine, che rappresenti quindi un ritorno al “pre-giuridico”, o che sia da considerare esclusivamente nella sfera del singolo agente come atto spontaneistico³⁴⁷. È piuttosto il continuo affermarsi del rapporto tra struttura e *agency*.

La solidarietà si traduce in dovere di cittadinanza per il soggetto ma anche, in verticale, in impegno pubblicistico da parte delle istituzioni (è anche la missione sociale affidata alla scuola) di prendersi cura delle nuove generazioni di una comunità più o meno ampiamente considerata. Gli scambi intra e inter-generazionali rientrano per questo all’interno della riflessione sullo stato sociale e sulla distribuzione di risorse che consegue da quelle politiche pubbliche che oggi faticano a mantenere e incoraggiare doveri e impegni imprescindibili di solidarietà.

Molto dipende dalla responsabilità, un concetto al quale l’uomo moderno si è disabituato alla ricerca di soluzioni “apolitiche”³⁴⁸ immediate³⁴⁹ in grado di contenere la complessità del presente e di tradurre in risultato qualsiasi intervento³⁵⁰.

Questa è anche sostanzialmente una delle critiche attualmente rilevate sull’insuccesso della politica nella regolazione delle migrazioni (Penninx, Doomernik 1998). Un insuccesso che si lega ad azioni e decisioni sul tempo presente che non si misurano con i possibili danni del futuro e restano in attesa semmai della “sorte morale”(Williams 1981; Negel 1979)³⁵¹, cioè di un esito positivo o negativo di un’azione che non coincide col suo esistente o inesistente presupposto morale.

Eppure soprattutto il discorso sui minori, come categoria vulnerabile, chiama in causa una relazione di responsabilità tra Stato e individuo, che non è una

³⁴⁷ Il riferimento è all’art. 2 della Costituzione italiana.

³⁴⁸ Si condivide a premessa quanto espresso da P. Bertolini (2003) in *Educazione e politica*, p. 26, sull’istanza originaria della politica come esigenza di “organizzare la prassi comunitaria in direzione intersoggettiva e secondo una progettualità a scadenza non ravvicinatissima e quindi non immiserita negli interessi particolari e di breve respiro”.

³⁴⁹ Ne è un esempio in Italia il cd Decreto Sicurezza-bis: il d.l. 53/2019 prevede che il Ministro dell’Interno possa adottare provvedimenti volti a limitare o vietare l’ingresso, il transito o la sosta di navi nel territorio per contrastare l’immigrazione irregolare.

³⁵⁰ Foa usa a tal proposito l’espressione “Presentismo”. Foa, V., Montevercchi, F., (2008). *Le parole della politica*, Einaudi, Torino.

³⁵¹ Si intende un giudizio positivo o negativo su un’azione che può essere valutata solo alla luce del suo risultato e non ex ante come scelta razionale dell’agente: il presupposto di un agente non corrisponde col giudizio morale all’esito della sua azione. Nell’esempio di Williams X abbandona la sua famiglia in difficoltà per diventare un artista ma non diventa un artista. X abbandona la sua famiglia per diventare artista e diventa Gauguin. La sorte darà un esito diverso alla valutazione dell’azione. Gli autori parlano di *luck*, fortuna, più che sorte come viene tradotto in italiano.

responsabilità che nega l'autonomia, ma è piuttosto il percorso che la precede in “una società che presta attenzione ai bisogni dei suoi membri, al funzionamento delle sue istituzioni e alle implicazioni della fragilità umana e della vulnerabilità” (Fineman 2010: 11). E' un'impostazione che lascia sottendere il fondamento dell'antropologia cristiana nella cultura occidentale ³⁵², ma del resto non si può nascondere tale matrice nella formazione dei costituzionalismi europei che sul fondamento della solidarietà hanno tentato un ordine nazionale e poi continentale.

La responsabilità ha il suo immediato riferimento in un tempo astratto, non ancora esplorato e spendibile, questo spiega perchè una proiezione intergenerazionale può essere oggetto di valutazione di un progetto pratico, politico, che trova i presupposti dell'azione nella tutela di soggetti e oggetti che risultano “danneggiabili” (Stanzione 2009) nel tempo presente, esposti allo spettro di una “società della prestazione”³⁵³.

Una delle principali implicazioni dell'adozione di un quadro di sviluppo neoliberale è la percezione della governance in funzione della costruzione di mercati più efficienti, una funzione che non impegna la politica ad ampio raggio nelle questioni di equità e distribuzione, ma la costringe in termini prevalentemente tecnocratici, ovvero nella valutazione dell'efficienza che diventa gestione immediata di amministrazione e finanze pubbliche, stato di diritto, concorrenza, esternalizzazione di servizi e forniture pubbliche, etc³⁵⁴.

L'attenzione sociale rivolta ai minori trova invece una giustificazione nella sostenibilità³⁵⁵. Come per l'ecologia³⁵⁶ (per i beni ambientali) si rende necessario non perdere di vista che gli interventi, siano essi di uso o ridimensionamento delle risorse, non possono superare quel limite che minaccia l'operabilità del sistema stesso. È il godimento dei diritti di cui parla il preambolo della Carta di Nizza, che “fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future».

La cura degli interessi dei minori non cittadini è lo specchio della responsabilità

³⁵² Schlag M. (2013), *La dignità dell'uomo come principio sociale. Il contributo della fede cristiana allo Stato secolare*, EDUSC, Roma; Volpicelli, Valdi, *Prospettive europee della scuola*, p. 24, p. 30; Spadaro A., *La crisi delle costituzioni di “compromesso” e il ruolo dei cattolici in Europa*. Atti del convegno su: Il neocostituzionalismo e la questione antropologica, Torino, 30 marzo 2007.

³⁵³ Chicchi F. Simone A., 2017; D'Andrea D. Prigionieri della modernità, individuo e politica nell'epoca della globalizzazione in Pulcini E., 2001, *Filosofie della globalizzazione*, ETS Pisa.

³⁵⁴ Garland D., 2016, *Welfare State sotto assedio*, ETS, p.70.

³⁵⁵ 2013/112/UE: Raccomandazione della Commissione, del 20 febbraio 2013, *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*.

³⁵⁶ Lo sviluppo sostenibile secondo il Rapporto Brundtland 1987 (commissione mondiale su ambiente e sviluppo) “soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri”. Nel 2001 l'UE avvia la sua Prima Strategia in materia di sviluppo sostenibile adottata dal Consiglio europeo di Göteborg. In generale lo sviluppo di strategie sostenibili, come la green economy, può essere visto come un segnale di superamento della logica liberale nel rapporto tra l'uomo e il bene comune.

dell'agire individuale e collettivo perchè si colloca oltre il tempo (età) e anche oltre lo spazio (straniero) riportando la base di funzioni sociali che possono coincidere con il bene comune. Si parla appunto di “generazione ponte” (Besozzi, Colombo 2009). Questo ricorda le parole di Gunther Anders, “ciò che si tratta di ampliare, non è solo l'orizzonte spaziale della responsabilità per i nostri vicini, ma anche quello temporale. Poiché le nostre azioni odierne, per esempio le esplosioni sperimentali, toccano le generazioni venturose, anch'esse rientrano nell'ambito del nostro presente. Tutto ciò che è ‘venturoso’ è già qui, presso di noi, poichè dipende da noi”. (La coscienza al bando, 1962).³⁵⁷

L'obiettivo di giustizia nel rapporto tra generazioni deve tener conto della fasi della vita umana, e così sarà naturale ricevere di più durante l'infanzia e dare di più nella fase intermedia della vita perchè al contrario che per la vecchiaia il sostegno reso ai giovani non può dipendere da ciò che loro daranno nella fase successiva della loro esistenza, però probabilmente le opportunità che nasceranno dallo sviluppo della persona ritorneranno a vantaggio della società. Le qualità della persona sono legate alla crescita biologica quanto all'esperienza. Il secondo è un fattore che evidentemente non è autonomo rispetto alla società, ma si delinea attraverso le pratiche di attivazione e partecipazione che stabiliscono l'interazione tra persona e collettività. Le politiche pubbliche non dovrebbero sottovalutare il valore dei minori nel cambiamento perchè le loro competenze e la loro crescita non si esauriscono nell'interesse degli specialisti o delle poche o molte figure che ruotano attorno all'infanzia, ma sono invece l'interesse di tutti, e per questo l'abbattimento di quelle barriere che nella pratica ostacolano il loro sviluppo è un dovere di ciascuno³⁵⁸.

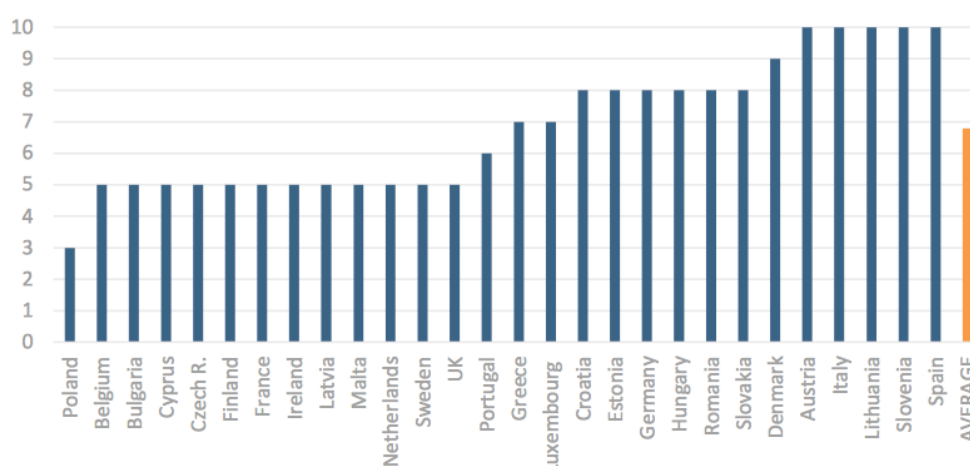
³⁵⁷ In ambito economico e ambientale Hösle V., 1992, *Filosofia della crisi ecologica. Etica e politica per una nuova responsabilità collettiva*, trad. it. di P. Scibelli, Einaudi, Torino.

³⁵⁸ Si tratta di una Child-centred social investment strategy come approccio sostenuto anche in Eurochild working papers 2015 e in una raccomandazione della Commissione, 2013/112/EU: Commission Recommendation of 20 February 2013 Investing in children: breaking the cycle of disadvantage.

Conclusioni

Le trasformazioni subite dal concetto di cittadinanza nei diversi contesti storici rimandano al dispiegarsi di una soggettività connessa alle dinamiche (economiche, politiche e giuridiche) della collettività. È la soggettività dello status, del contraente, del consumatore, che scontrandosi ancora con la sua più grande frontiera, ovvero il territorio, restituisce un terreno fertile per la ridefinizione della cittadinanza. In linea di principio per quanto riguarda la naturalizzazione, ovvero quel passaggio che trasforma regolarmente gli stranieri in cittadini a pieno titolo, i confini nazionali restano il punto di riferimento principale dell'istituto. Dal punto di vista sociologico tale processo, che può durare dieci anni (Figura 1 – Periodo di residenza richiesto per la naturalizzazione in Europa), ha generato una serie di riflessioni che eccedono l'ambito giuridico della cittadinanza e ne approfondiscono il profilo pratico “as a social process through which individuals and social groups engage in claiming, expanding or losing rights” (Isin, Turner 2002).

Figura 1. Periodo di residenza (anni) richiesto per la naturalizzazione in Europa



Data source: Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship, GLOBALCIT.

E' una prospettiva che inevitabilmente prende in considerazione i diversi argomenti dell'autonomia, della sicurezza, dell'assistenza, dei diritti e dei doveri, della legittimazione, e quindi dei confini arbitrari di quella differenziazione tra cittadini per nascita, cittadini per scelta, cittadini possibili e non cittadini che immette i soggetti in svariati profili transitori nel timore del bilancio tra speranze e possibilità. Il collegamento inevitabile intercorso tra il fenomeno migratorio e la cittadinanza ha

posto infatti tra gli altri il problema degli status intermedi³⁵⁹, ovvero il riconoscimento differenziato di alcuni diritti che rendono determinati soggetti dei “cittadini imperfetti”, non necessariamente in previsione di un percorso verso la piena cittadinanza, piuttosto spesso disciplinati e formalizzati con logiche non consequenziali rispetto alla volontà di acquisizione dello status definitivo (Pelacani 2014). A questo si accosta la pluralità di risultati a cui approda l’auto-identificazione di ciascun individuo nel compiere un processo che non può descriversi come puramente razionale (Ambrosini 2011: 189). E si aggiungono anche gli effetti della globalizzazione nei rapporti umani, economici e finanziari. Anche se non si condivide la definizione di “cittadinanza globale” l’esistenza delle “cloud-communities”³⁶⁰, la proiezione cioè del cittadino in spazi virtuali di libertà e appartenenza, dimostra che il terreno di confronto e realizzazione della persona può anche essere “non reale”³⁶¹. Una conseguenza inevitabile è che si trovi il modo di controllare o trarre profitto da tali identità attraverso meccanismi in grado di generare “algorithmic identity” (Cheney-Lippold, 2016: 85), e che anche su questo versante poi si ridiscuta nuovamente i contenuti di concetti come sovranità, libertà, giustizia ed equità. Sovranità nella misura in cui l’UE intercede sul tema vincolando le legislazioni interne rispetto alle garanzie legate al trattamento dei dati personali;³⁶² libertà poiché si rimescolano tra l’altro le dimensioni del pubblico e del privato³⁶³; giustizia ed equità poiché sia l’azione dei privati per scopi di mercato e quindi consumo, sia l’azione pubblica amministrativa che divulga i dati personali dei cittadini per scopi di archiviazione o sicurezza si trovano di fronte alla questione della privacy rispetto alla quale infatti nel 2018 interviene un regolamento europeo (GDPR) importante sotto il profilo della tutela dei diritti.

Nella complessità dello scenario descritto e nella considerazione ormai pacifica che l’odierna compagine sia il riflesso di una normativa obsoleta e di un’inevitabile transizione verso nuovi equilibri di sistema (o di sistemi) in grado di far fronte ai mutamenti sociali, la questione della cittadinanza può trovare una sintesi se ci si interroga su quale sia la sua funzione, lo stato di effettività delle sue promesse, quegli elementi costitutivi che ne rappresentano i presupposti per la sua concreta

³⁵⁹ Condizioni giuridiche che esprimono la capacità dello straniero di fronte allo Stato: richiedente, rifugiato, residente, clandestino. Nuzzo, *Le anticamere del diritto*, p.103: “Le definizioni burocratico-legislative delle differenti tipologie di stranieri costruiscono la realtà dell’esclusione, il suo grado, la sua specificità”.

³⁶⁰ Orgad L. and Baubock R., 2018, *Cloud Communities: The Dawn of Global Citizenship?*, Springer International Publishing.

³⁶¹ Barcellona P., 2005, *Il suicidio dell’Europa*, i-Lex: “Lo spazio della rete, che integra la nostra esistenza nel mondo, rischia in tal modo di diventare l’unico spazio possibile della nostra esistenza nel mondo”.

³⁶² Art. 288 TFUE; direttiva 95/46/CE; Convenzione 108 del Consiglio d’Europa 1981.

³⁶³ Sui problemi della cittadinanza nello specifico un approfondimento in Berry D. 2012, *Understanding digital humanities*, Palgrave Macmillan, UK.

realizzazione, le esperienze a cui si presta. Equivale cioè a non perdere di vista le basi e gli sviluppi di ciò che può essere concepito come un processo.

In Europa diversamente da quanto avviene in altri continenti, ordine e cittadinanza si definiscono a partire dal patrimonio costituzionale che gli Stati condividono e hanno scelto di preservare nel divenire Unione³⁶⁴, nonostante l'Unione abbia poi fallito nell'approvazione dell'iniziativa costituzionale³⁶⁵. A partire da questa base comune si delinea un profilo di persona, che non è lo status dei romani, non è quindi una posizione data e permanente dell'individuo, ma il suo formarsi come persona. Ambito e strumento privilegiato per tale formazione rimane il sistema d'istruzione che attraverso la socializzazione restituisce il concetto di cittadinanza poiché orienta l'azione del singolo all'interno di coordinate sociali in riproduzione. La solidarietà rispetto ai mutamenti sociali rappresenta un contenuto minimo, senza il quale non è possibile pensare alla convivenza attuale e futura.

La cittadinanza infine appare come un processo con esito incerto³⁶⁶. Il riferimento principale dell'istituto non è il soggetto compiuto, l'adulto, il proprietario o il contribuente, ma colui che è in divenire nella, e in *quella*, società, al di là del più o meno superato atto di "concessione" attraverso il quale un'autorità ammette e cristallizza una posizione prestabilita. Qui l'analisi deve individuare un agente e le sue possibilità di scelta nei confronti di un riconoscimento che non è legato allo status, e quindi al territorio, alla famiglia o alla religione, quanto piuttosto a una serie di processi che stabilizzano progressivamente la relazione tra la persona e l'ordine rintracciando forme di cittadinanza *sostanziale* non necessariamente supportate dalla cittadinanza formale che si muovono tra i due poli, *cittadini, non-cittadini*. È proprio nell'assunzione del concetto fondamentale di cittadinanza che nasce inevitabilmente il profilo del non-cittadino.

Se ci si allontana allora dall'idea di status³⁶⁷ e poi anche dal problema delle garanzie,

³⁶⁴ Dickman R., 2013, *Democrazia rappresentativa e costituzionalismo*, p.18; Porchia O., 2017, *Common Constitutional Values and the Rule of Law: an Overview from the EU Perspective*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.4; Graziadei M., de Caria R., 2017, *The "Constitutional Traditions Common to the Member States" in the Case-Law of the European Court of Justice*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.4, pp. 949-971.

³⁶⁵ Lea Ypi, *Costituzione europea*, *Enciclopedia Italiana - VII Appendice* (2006), [http://www.treccani.it/enciclopedia/costituzione-europea_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/costituzione-europea_(Enciclopedia-Italiana)/).

³⁶⁶ Balibar riprende questo passaggio in *Cittadinanza*, 2012, Bollati Boringhieri, p. 162. L'autore definisce una concezione critica della cittadinanza sostenendo che "sul terreno della cittadinanza non esiste dunque nulla che possa assomigliare a uno status quo: o la cittadinanza avanza [...], oppure regredisce, ovvero si perde dei diritti acquisiti (compresi i diritti dell'uomo), o questi si trasformano nel loro contrario".

³⁶⁷ Oggi sarebbe più corretto definire gli status in modo differente rispetto agli status tradizionali: "non si vuole indicare una posizione costante cui ricondurre diritti, obblighi, poteri, situazioni della persona, ma al contrario vuole mettersi in luce che rispetto ai vari momenti della vita la personalità si frammenta [...] in relazione alla condizione che la persona assume di lavoratore, inquilino,

perchè una proliferazione di Carte e giurisprudenza hanno in buona parte ovviato questo ostacolo (ma con ciò hanno forse ribadito il carattere formale di queste) il focus si sposta su un concetto di cittadinanza praticabile come insieme di forme adattative rispetto a contingenti sollecitazioni, tanto da parte del soggetto quanto da parte delle legislazioni e delle istituzioni.³⁶⁸ Pensare alla cittadinanza come un concetto che guarda alle sue prassi adattative non rappresenta un allontanamento dal campo del diritto perché è la stessa scienza giuridica che di fronte al dato fattuale ha messo in discussione l'originaria propensione all'ordine e alla sistematicità. Ci si riferisce alla funzione dei principi per esempio, a come questi abbiano investito la scienza giuridica trasformando la validità in razionalità. È forse più prudente parlare di ponderazione, ma comunque si tratta di interpretazioni, di casi, di orientamenti. Questo non deve essere letto come la perdita per la norma della sua forza, ma come un continuo forgiarsi della stessa in forme dinamiche e pervasive.

Attualmente sembrano convogliare una serie di problemi legati alla difficile definizione identitaria in contesti compromessi da fasi migratorie più o meno consistenti, a un quadro istituzionale che fatica a trovare una coerenza nel più ampio spazio europeo, ma soprattutto alle incerte prospettive per le nuove generazioni. E' più facile allora comprendere la cittadinanza concentrandosi sulle esperienze e sulle opportunità "abilitanti" di partecipazione come cittadini³⁶⁹, ed individuare le influenze sistematiche e oggettive entro una logica situazionale più estesa, senza rincorrere improbabili elementi statici e identitari³⁷⁰ che possano ancora supportare gli equilibri strutturali³⁷¹ della difettiva formula tradizionale.³⁷²

"L'essenza del sociale appare nella sua verità paradossale: quello che è necessario appare impossibile, quello che sembra impossibile è tuttavia necessario, e l'importante non è tanto risolvere il paradosso (questa è precisamente l'illusione semplificatrice e fatale), quanto vivere della propria tensione, non dimenticando mai il pericolo che rappresenta il suo oblio o il suo preteso superamento". (Ost F., p. 190)

consumatore». Rescigno P., Conclusioni, in *Il diritto all'identità personale*, Seminario a cura di Alpa, Bessone e Boneschi, Padova, 1981, p. 1188.

³⁶⁸ Una schematica elaborazione in tal senso in Donati P., 1990, *Democrazia e cittadinanza*: al di là di un codice evolutivo problematico, FrancoAngeli.

³⁶⁹ Isin, Engin F. (2008). *Theorizing acts of citizenship*. In: Isin, Engin F. and Nielsen, Greg M. eds. *Acts of Citizenship*. London, UK: Palgrave Macmillan, pp. 15–43. L'autore fa riferimento ad atti che mentre si producono avviano processi sostanziali perché creano una rottura con il modello di cittadinanza dominante.

³⁷⁰ Honohan I., 2002, *Civic Republicanism*. Routledge, London.

³⁷¹ Si intende l'insieme di prassi e regole che gli individui attingono dalla società e che influenzano l'azione umana determinando la validità e la riproduzione di una cornice di significato e legittimazione.

³⁷² Mezzadra, S. and Neilson, B., 2003, *Ne' qui, ne' altrove—migration, detention, desertion: a dialogue, borderlands e-journal*, 2(1). Online at <http://www.borderlandsejournal.adelaide.edu.au> accessed 6 November 2004, p. 22.

Cittadinanza allora, non ciò che è, ma ciò che diventa quando determinate spinte (di rottura) diventano processi abilitanti³⁷³, si attivano cioè per rispondere a solleciti ripetuti che l'individuo (nel suo interesse)³⁷⁴ o le prassi (nell'interesse pubblico) (Thunder 2014) elaborano in modo sistemico³⁷⁵ nel tentativo di rimodulare un orientamento divenuto difettivo nella sua intrinseca staticità, saturo di specificazioni sul piano normativo³⁷⁶. Si può pensare la cittadinanza come un percorso lineare, prescritto, oppure si può pensare con una serie di incidenti a questo tratto che rielaborano soluzioni alternative che pure diventano necessarie e muovono il cambiamento, empirico e di significati³⁷⁷.

“Acts of citizenship are those acts through which citizens, strangers, outsiders and aliens emerge not as beings already defined but as beings acting and reacting with others.” Engin F. Isin, p. 39.

Questo suggerisce che non esiste una soluzione per modulare un archetipo che non si adatta più ma solo un'inevitabile fase di transizione³⁷⁸ durante la quale sostenere un disegno di società fondato sulla valorizzazione della cultura inclusiva, come cultura che riconosce i suoi margini, ma collocandoli pur sempre all'interno, pensando alla cittadinanza da quella posizione, a partire cioè da ciò che potrebbe essere all'esito delle sue contraddizioni interne e non da ciò che è. Qui il diritto-dovere all'istruzione, il sistema scolastico, il suo modellarsi per supportare nuove situazioni, gioca inevitabilmente il suo ruolo³⁷⁹, rappresenta l'accesso alla cittadinanza o almeno

³⁷³ Che permettono cioè alla cittadinanza di assumere quelle diverse declinazioni con le quali è stata di volta in volta definita come attiva, sociale, globale, democratica, multicultural, amministrativa, fiscale, virtuale. Si rinvia in questo caso a un concetto, autonomia delle migrazioni, che nei recenti studi indica la necessità di guardare alle migrazioni come processi trasformativi generati da determinanti soggettive. Mezzadra S. 2004, Confini, migrazioni, cittadinanza, «Scienza & Politica», n. 30, pp. 83-92; Papadopoulus D., Tsianos V., L'autonomia delle migrazioni, in *Mondi Migranti* 2/2009, pp. 83-96.

³⁷⁴ Mezzadra, S. and Neilson, B., 2003, Né qui, né altrove—migration, detention, desertion: a dialogue, *borderlands e-journal*, 2(1). Online at <http://www.borderlandsejournal.adelaide.edu.au> accessed 6 November 2004, p. 22.

³⁷⁵ Creando *directory* organizzative che strutturano opportunità che evidentemente rispecchiano interessi e questioni che possono essere rappresentati o ignorati.

³⁷⁶ “Da tutto questo segue, sul piano metodologico, che è necessario passare dalle domande del tipo che cosa (domande sull'essenza) alle domande del tipo come...” (Luhmann 2005: 32)

³⁷⁷ Nel senso che Koselleck dà al cambiamento in relazione alle diverse velocità che assume entro dimensioni diverse eppure tra loro connesse.

³⁷⁸ “Gli atti sono rotture o inizi ma non reazioni impulsive e violente a una scena. Teorizzando atti o tentativi per costituire atti come oggetto di analisi, non dobbiamo solo concentrarci su rottura piuttosto che ordine, ma anche su una rottura che abilita l'attore” (Engin F. Isin 2008: 27).

³⁷⁹ Si intende quanto riportato ad esempio nel contributo di Stephenson et al., *Effective Practice in Youth Justice*, 2011 che individua nell'ambito scolastico fattori di rischio e fattori di protezione per i minori. Sono da considerarsi di rischio il debole attaccamento alla scuola, il basso rendimento

ai diversi e possibili percorsi di integrazione e autonomia, un laboratorio contestuale per il cittadino, uno strumento per il suo sviluppo e per lo sviluppo dei rapporti di reciprocità con gli altri e con l'ambiente³⁸⁰ entro condizioni di visibilità e regolarità.³⁸¹ Regolarità perché finché una persona viene definita seppur in modo discutibile come migrante irregolare il meccanismo rimane semplice, la "cittadinanza classica" ne esce anzi rafforzata nel suo paradosso³⁸², la distinzione è dentro/fuori. È necessario osservare però cosa succede per quei profili intermedi che si collocano entro il territorio con speciali garanzie, e quindi i minori, le vittime di tratta, i rifugiati, l'alterità interna.

Il sistema di istruzione è organizzazione solo se è in grado di codificare ed apprendere³⁸³ dalle dinamiche interne ed esterne per valutare le sue prestazioni e intercettare così il concreto realizzarsi dei suoi obiettivi.

scolastico e la debolezza organizzativa nella scuola. Sono invece fattori di protezione i legami forti con gli insegnanti, un livello di istruzione elevato, una scuola ben funzionante e le relazioni positive con i compagni di classe.

³⁸⁰ Il richiamo è alla suggestiva, forse utopica, prospettiva Delors: "Dirigere il mondo verso una maggiore comprensione reciproca, un maggiore senso di responsabilità e una maggiore solidarietà, attraverso l'accettazione delle nostre differenze spirituali e culturali. L'educazione, fornendo a tutti l'accesso al sapere, ha precisamente questo compito universale: aiutare gli uomini a capire il mondo e a capire gli altri".

³⁸¹ The integration of migrants from outside the EU, Briefing Paper May 2018, p.8: "Integration is part of the migration process. To manage migration the EU: engages with countries outside the EU to address the root causes of migration; sets the minimum entry and residence conditions for migrants to legally reside in the EU; defines security and border control measures and supports Member States' policies for migrant integration. Studies have shown that better integration of migrants leads to higher longterm economic, social and fiscal gains for the country where they settle".

³⁸² "Lo status di cittadino, nato agli albori del costituzionalismo moderno, come si è detto, in funzione uguagliatrice rispetto agli antichi trattamenti differenziati, finisce oggi, spesso, per costituire il fattore di una delle più significative disuguaglianze giuridiche che sopravvivono al progresso della civiltà giuridica. Un paradosso storico, che ci dice come, pur nella consapevolezza della permanente rilevanza, ancor oggi, degli elementi che tradizionalmente differenziano il trattamento dello straniero da quello del cittadino, il costituzionalista si trovi oggi a doversi interrogare sempre più spesso sulla ragionevolezza o irragionevolezza di questa disuguaglianza nelle sue varie manifestazioni". Onida V., Lo Statuto costituzionale del non cittadino, Relazione d'apertura del Congresso dei costituzionalisti, Cagliari, ottobre 2009.

³⁸³ Il richiamo è alla teoria di Luhmann, in particolare al concetto di riflessività riferito al funzionamento dei sistemi.

Bibliografia

- Alessandrini G. (2013), *Capacitazioni e formazione: quali prospettive?* In Margiotta U. (a cura di), pp. 53 -69.
- Allemann – Ghionda C. (2009), *From intercultural education to the inclusion of diversity. Theories and policies in Europe.* In Banks J. A., Routledge, p.13145.
- Ambrosini M. (2011), *Sociologia delle migrazioni.* Bologna Il Mulino.
- Ambrosini M. (2014), *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani,* Cittadella, Assisi.
- Anspach M., 2007, *La raison du gratuit,* Bulletin du Mauss.
- Arendt H. 1994, *Vita activa. La condizione umana,* Bompiani.
- Arnaud A. J. (1969), *Les origines doctrinales du Code civil français;* Paris LGDJ.
- Atherton C. (2000), *The Generational Equity Debate,* in “Journal of Social Policy”,29.
- Azzariti G. (2014), *I diritti sociali e il futuro dell’Europa,* in *Etica ed Economia,* n. 13.
- Baggio R. (2009), *Il principio di territorialità ed i limiti alla potestà tributaria,* Milano Giuffrè.
- Balibar E. (2012), *Cittadinanza.* Bollati.
- Barcellona P. (1987), *Formazione e sviluppo del diritto privato moderno.* Napoli, Jovene.
- Barcellona P. (1988), *A proposito della cittadinanza sociale,* «Democrazia e diritto».
- Barcellona P. (a cura di), 2009, *La Società Europea,* Giappichelli Brickman (Eds) *A History of International and Comparative Education: nineteenth-century documents,* pp. 122-141.
- Barone G. Vecchio G. (2012), *Il diritto all’istruzione come ‘diritto sociale’.* Oltre il paradigma economicistico. Napoli, ESI.
- Baubock R. (2006), *Citizenship and migration – concepts and controversies.* Amsterdam University Press.
- Baubock R., *Citizenship and national identities in the European Union,* in Jean Monnet Working Papers n. 4/1997.
- Bauböck, R. (1994) *Transnational Citizenship: Memberships and Rights in International Migration.* Aldershot, England: Edward Elgar.
- Bauman Z. (2010), *L’etica in un mondo di consumatori,* Laterza & Figli, Bari-Roma.
- Bauman Z. (2015), *Meno democrazia, xenofobia, risentimento: tempi bui per i rifugiati in Europa.* OM intervista il grande sociologo polacco, «Open Migration», dic., <https://openmigration.org/idee/intervista-a-zygmunt-bauman/>.
- Belvisi F. (1997), *Cittadinanza,* in *Le basi filosofiche del costituzionalismo* (a cura di A. Barbera), Laterza, Roma.
- Benhabib S. (2006), *I diritti degli altri,* Cortina Raffaello.
- Bennett J., (2008). *Early childhood services in the OECD countries. Review of the literature and current policy in the early childhood field.* UNICEF Innocenti research centre, Florence. Available at www.unicef-irc.org/publications/502.
- Berry D., 2012, *Understanding digital humanities,* Palgrave Macmillan, UK.
- Besozzi E., Colombo M. (2009), *Giovani stranieri, nuovi cittadini,* Milano FrancoAngeli.
- Best E., (2003) *Alternative Regulations or Complementary Methods? Evolving Options in European Governance,* EIPASCOPE, 2003 (1). pp. 1-10.
- Bianca M. (2002), *Diritto Civile, II ed.,* Giuffrè.

- Biondi Dal Monte F. (2014), *Dai diritti sociali alla cittadinanza*. Torino Giappichelli.
- Blyth, M., (2013), *Austerity: the history of a dangerous idea*. United States of America: Oxford University Press.
- Bobbio N. (1977), *Dalla struttura alla funzione*. Nuovi studi di teoria del diritto. Edizioni di comunità.
- Bodin J. (1964), *I sei libri dello Stato*, Utet, Torino.
- Bortolini M. (2002), *Agire associativo e sfera pubblica*, in «Sociologia e politiche sociali», 1.
- Bosniak L. (2006), *The Citizen and the Alien. Dilemmas of Contemporary Membership*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Brubaker R. (1992), *Citizenship and nationhood in France and Germany*, HUP.
- Calore A. (2018), *Cittadinanze nell'antica Roma*. Giappichelli, Torino.
- Cambria C., Vecchio G. (1998), *I soggetti della solidarietà*, Latessa Editore.
- Caravale M. (2012), *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*. Roma Laterza.
- Casadei T. (2012), *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Giappichelli, Torino.
- Castles S., de Haas H., Miller M. (2014) V Ed., *The age of migration*, Palgrave
- Catania A. (2010), *Manuale di teoria generale del diritto*, Roma- Bari Laterza.
- Cavanna A. (1979), *Storia del diritto moderno in Europa*. Milano Giuffrè.
- Chabod F. (1961), *L'idea di nazione*. Roma Laterza.
- Cheney-Lippold J. (2016) *Jus Algoritmi: How the National Security Agency Remade Citizenship*, *International Journal of Communication* 10, 1721–1742.
- Chicchi F., Simone A. (2017), *La società della prestazione*. Roma Ediesse.
- Ciccarelli, Gargiulo (2012), *La dimensione sociale dell'Unione Europea alla prova della crisi globale*. FrancoAngeli, Milano.
- Cocconi M. (2006), *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*. Giuffrè.
- Cordini G. (1998), *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*. Padova CEDAM.
- Cordini G. (2014), *Appunti in tema di status e condizione giuridica soggettiva nel trattato costituzionale europeo*. Relazione al convegno “La Costituzione della nuova Unione Europea”, 11 marzo 2005.
- Cortese F., Pelacani G. (a cura di) (2017), *Il Diritto in migrazione*, Napoli ES.
- Cortese, Santucci, Simonati (2014), *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*. E.S., Napoli.
- Cossutta M. (2014), *L'essere umano fra soggettività giuridica ed oggettività economica*. Note sulla non-cittadinanza fra diritti fondamentali ed incapacità giuridica speciale, *Etica & Politica*, 2:722-749.
- Costa P. (1999), *Lo stato totalitario, un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*. Quaderni Fiorentini, Vol. 28, p. 61.
- Costa P. (2005), *Cittadinanza*. Laterza, Roma.
- Crifò G. (2005), *La cittadinanza tra antico e moderno*. Laterza, Roma.
- D'Urso F. (2015), *The new property: genealogia e limiti di un concetto*, *Rivista Sociologia*, Gangemi Ed., n.1.
- Dale and Robertson (eds), 2009, *Globalisation and Europeanisation in education*, Wallingford: Symposium, 121-140
- De Felice D. (2007), *La costruzione istituzionale dell'interesse del minore*, Milano Giuffrè.

- Donati P., 1990, *Democrazia e cittadinanza: al di là di un codice evolutivo problematico*, FrancoAngeli, Milano.
- Dzankic J. (2019), *The global market for investor citizenship*, Palgrave Macmillan.
- Eekelaar J., (1992), *The importance of thinking that children have rights*, Clarendon Press, Oxford.
- Ehrlich E. (1976), *I fondamenti della sociologia del diritto*. Milano Giuffrè.
- Esser H. (2003), *Does the "New" Immigration Require a "New" Theory of Intergenerational Integration?*, paper presented at the conference on Conceptual and Methodological Developments in the Study of International Migration, Princeton, May 23 and 24
- Fadiga L., *Il bambino è un cittadino: minore età e diritti di cittadinanza*. Lectio magistralis tenuta al Convegno “Cittadini si diventa. Famiglie, scuola e territorio: ambiente di apprendimento e di esercizio della cittadinanza”, Bologna, 12-13 dicembre 2008.
- Falsitta G. (2012), *Manuale di diritto tributario. Parte generale*. Cedam, Padova.
- Federle, K.H. (1994) *Rights Flow Downhill*, *International Journal of Children’s Rights* 2(4): 343–68.
- Ferlito S., (2016), *Il volto beffardo del diritto*, Mimesis.
- Foa, V., Montevercchi, F., (2008). *Le parole della politica*, Einaudi, Torino
- Forsthoef E. (1973), *Stato di diritto in trasformazione*. Milano Giuffrè.
- Fragapane S. (2007), *Percezione del futuro e consumi. Una ricerca sugli stili di vita sostenibili dei giovani a Catania e a Milano*, Milano FrancoAngeli.
- Franklin B. (1986), *The rights of children* (Oxford: Blackwell).
- Furet F., Ozouf M. (a cura di) (1994), *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, vol.2, Bompiani.
- Gallo F. (1998), *I principi generali dell’ordinamento giuridico dello Stato*. Studi Rescigno, Milano.
- Gambino S. (2015), *Diritti sociali e crisi economica*. Torino Giappichelli.
- Gargiulo E. (2008), *L’inclusione esclusiva*. Sociologia della cittadinanza sociale, FrancoAngeli, Milano.
- Garty C. and Mantouvalou V. 2010, *The Case for Social Rights in Debating social rights*, , Oxford: Hart Publishing.
- Gilbert N., Parton N., and Skivenes M. (2011), *Child Protection Systems: International Trends and Orientations*, Oxford University Press.
- Godbout J. (1993), *Lo spirito del dono*, Torino Bollati.
- Goodman, R. & Jinks, D. (2004) *How to influence states: socialisation and international human rights law*, *Duke Law Journal*, 54(3), 621–702.
- Grossi P. (2009), *L’europa del diritto*. Laterza, Roma.
- Grosso E. (1997), *Le vie della cittadinanza*. Padova CEDAM.
- Habermas J., (2014), *Nella spirale tecnocratica. Un’arringa per la solidarietà europea*, Laterza.
- Habermas J., Taylor C. (1998), *Multiculturalismo*, Feltrinelli.
- Harrison G. (2002), *I fondamenti antropologici dei diritti umani*, Roma Meltemi.
- Hartley D., (2012), *Education and the Culture of Consumption: Personalisation and the Social Order*, London Routledge.
- Heckmann F. (2008), *Education and the integration of migrants*, NESSE Analytical Report 1 for EU Commission DG Education and Culture, Efms.

Hollenweger, Pantić, Florian, Tool to Upgrade Teacher Education Practices for Inclusive Education. CoE 2015, Strasbourg.

Hösle V., (1992), *Filosofia della crisi ecologica. Etica e politica per una nuova responsabilità collettiva*, trad. it. di P. Scibelli, Einaudi, Torino.

Huysmans, J. (2006), *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Routledge

Isin, Engin F. (2008). *Theorizing acts of citizenship*. In: Isin, Engin F. and Nielsen, Greg M. eds. *Acts of Citizenship*. London, UK: Palgrave Macmillan, pp. 15–43.

Janta B. and Harte E. 2011, *Education of migrant children. Education policy responses for the inclusion of migrant children in Europe*. RAND Europe

Kaczynski G., 2008, *Processo migratorio e dinamiche identitarie*, FrancoAngeli.

Kaufmann (2004), *L'invention de soi. Une théorie de l'identité*. Paris, A. Colin

Kelsen H. (1994), *Teoria generale del diritto e dello Stato*. Etas.

Kimlicka W. (1999), *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, Bologna.

King M. (2004), *I diritti dei bambini in un mondo incerto*, Roma Donzelli.

Kraus P. (2008), *Union of diversity*. Cambridge University Press.

La Rocca D. (2006), *Diritto e denaro: il valore della patrimonialità*, Milano Giuffrè.

La Torre M. (2004), *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Giappichelli, Torino.

Laneve G. (2012), *Istruzione, identità culturale e Costituzione: le potenzialità di una relazione profonda, in una prospettiva interna ed europea*. *Federalismi*, 24.

Lefebvre G. (1975), *L'Ottantanove*, Einaudi, Torino.

Leroux P. (1840), *De l'humanité*, Perrotin, Paris.

Levinas E. (1996), *Alcune riflessioni intorno alla filosofia dell'hitlerismo*, Quodlibet, Macerata.

Lloyd C. & Payne J. (2010), *The political economy of skill and the limits of educational policy*. *Journal education policy*.

Lochak D. (1991), *La citoyenneté: un concept juridique flou*, in D. Colas, C. Emeri, J. Zylberg, (a cura di), *Citoyenneté et nationalité*, PUF, Paris.

Luciani M. (2000), *Diritti sociali e integrazione europea*. *Politica del diritto*, 2000, n. 3.

Luhmann N., *Globalization or World society: How to conceive of modern society?*, «*International Review of Sociology*», Vol. 7, Issue 1, Mar 1997, 1997a, pp. 67-79.

Luhmann N., trad. it. Palombella 2002, *I diritti fondamentali come istituzione*, Dedalo Ed, Bari.

Maccabiani N. (2015), *La multidimensionalità sociale del diritto all'istruzione nella giurisprudenza delle Corti*. *Quad. Cost.*, 6.

Magliaro A. (2014), *Cittadinanza, territorialità e residenza nel diritto tributario*, in AA. VV., p. 201 ss, ES, Napoli.

Maglio G. (2003), *Autonomia della città dell'uomo e religione in Marsilio da Padova*. Il segno dei Gabrielli Editori.

Mancini G. (2000), *Cittadinanza e 'Status' negli antichi e nei moderni*, Libreria dell'Università.

Marchetti M. C. (2016), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Luci e ombre di un rapporto difficile*. Firenze University Press.

Maritain J. (1964), *L'uomo e lo Stato*. Vita e pensiero, Milano.

- Marotta V. (2009), *La cittadinanza romana in età imperiale: una sintesi*. Torino Giappichelli.
- Maruotti L. (2010), *La tradizione romanistica nel diritto europeo II*. Torino Giappichelli.
- Mathisen, R. W. (2010), *Becoming Roman, becoming barbarian: Roman citizenship and the assimilation of barbarians into the late Roman world*. In U. Bosma, G. Kessler, & L. Lucassen (Eds.), *Migration and Membership Regimes in Global and Historical Perspective: An Introduction* (pp. 191-217), Brill.
- Mattiangeli D. (2010), *Romanitas, latinitas, peregrinitas*. Lateran University Press, Roma.
- Mayall B. (2001), *The sociology of childhood in relation to children's rights*. The International Journal of Children's Rights.
- McMahon WW (2004). *The social and external benefits of education*. In: Johnes G and Johnes J (eds). *International Handbook on the Economics of Education*. Edward Elgar: Cheltenham, pp 211–259.
- Menga F., *Cose dell' "altro mondo". L'atopia della giustizia intergenerazionale quale sfida all'etica, alla politica e al diritto*, in «Sociologia del diritto», n. 3, 2017, pp. 21-57
- Mezzadra S. (2004) (a cura di), *Cittadinanza. Soggetti, ordine, diritto*. Clueb.
- Mezzadra S., (2004), *Confini, migrazioni, cittadinanza*, in *Scienza & Politica*: 83-92.
- Mindus P., (2014) *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, IT: Firenze University Press.
- Mistry, Rashmita & Biesanz, Jeremy & Chien, Nina & Howes, Carollee & Benner, Aprile, (2008). *Socioeconomic status, parental investments, and the cognitive and behavioral outcomes of low-income children from immigrant and native households*. *Early Childhood Research Quarterly*. 23. 193-212.
- Moccia (1999), *Il modello inglese di proprietà*, in AA.VV., *Diritto privato comparato*, Laterza.
- Morrone A. (2014), *Crisi economica ed integrazione politica in Europa*, rivista AIC.
- Moutsios S., Kotthoff H. (2007), *Education Policies in Europe: economy, citizenship, diversity*, Berlin: Waxmann pp. 15-2.
- Muscarà M., (2008), *Educare al plurilinguismo, Città aperta*.
- Nussbaum M. C., 2012, *Giustizia poetica. Immaginazione letteraria e vita civile*, Mimesis.
- Nuzzo L. (2008), *Le anticamere del diritto*, PensaMultimedia.
- Orestano R. (1978), *Azione, diritti soggettivi, persone giuridiche*. *Scienza del diritto e storia*. Il Mulino, Bologna.
- Orgad L. and Baubock R., *Cloud Communities: The Dawn of Global Citizenship? EUI Working Paper RSCAS 2018/28*.
- Ost F. - Kerchove M., *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Facultés universitaire saint-Louis, 2002.
- Pelacani G. (2014), *Gli status intermedi e la cittadinanza dell'Unione. Un possibile percorso, in Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*, ES, Napoli, pp. 101-126.
- Penninx R., Doomernik J. (1998) *Towards migration regulation in globalized societies*, Imes, Amsterdam.
- Perlingieri P., (1972), *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Jovene, Napoli
- Petrillo G. (2015), *Per una psicologia dei diritti dei minori. Costruzioni sociali, responsabilità e ruoli educativi*, Milano, FrancoAngeli.
- Pihlajamäki H., *Private Law Codification, Modernization and Nationalism: A View from Critical Legal History*.
- Poggi A. (2005), *Soft Law nell'ordinamento comunitario. Relazione al convegno AIC*.

- Ponzano P. (2012), Verso una nuova cittadinanza europea. In rivista di diritto europeo.
- Portera A., (2018), Zygmunt Bauman e il bisogno di educazione interculturale, *Educazione Interculturale. Teorie, Ricerche, Pratiche*. Vol. 16, n.1
- Possenti V. (2004), La soggettività della società e la “soggettività morale”, *Intergenerational Solidarity, Welfare and Human Ecology*, Pontifical Academy of Social Sciences, Acta 10, Vatican City.
- Prosperi F. (1997), Rilevanza della persona e nozione di status. *Rassegna di diritto civile*.
- Randazzo S. (2012), Gli equilibri della cittadinanza romana fra sovranità e impatto sociale, in *Teoria e storia del diritto privato*, n. 5, p.13.
- Rapetti A. (2013), *Storia del monachesimo medievale*, Bologna, Il Mulino.
- Rawls J. (1994), *Il liberalismo politico*, Edizioni di Comunità, Torino.
- Rawls, J. (1999). *The Law of Peoples: With the Idea of Public Reason Revisited*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Raz J. (1998), Multiculturalism, *Ratio Juris*. Vol. 11 N. 3, September (193–205).
- Raz J. (2007), *Human Rights Without Foundations*, Oxford Legal Studies Research Paper No. 14
- Repetto G. (2016), La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo in *Dir. Pubbl., Rivista* n. 1, pp. 247-306.
- Resta E. (2002), *Il diritto fraterno*, Roma-Bari.
- Ricoeur P. (2013), Straniero, io stesso. Il dovere dell’ospitalità in “*Vita e pensiero*” n. 5, pp. 39-50.
- Riondino M. (2008), L’evoluzione del concetto di “interesse del minore” nella cultura giuridica europea, *Civitas et iustitia*.
- Roche J. (1999), *Children: Rights, participation and citizenship*, Sage Journals.
- Rodotà (2014), *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Gius. Laterza & Figli, Roma.
- Rodotà S. (1990), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Il Mulino, Bologna.
- Rodotà S. (2007), *Dal soggetto alla persona*. Editoriale Scientifica.
- Romeo S. 2010, *L’appartenenza e l’alienazione in diritto romano*. Milano, Giuffrè.
- Ronfani P. (1997), L’interesse del minore: dato assiomatico o nozione magica?, in *Sociologia del diritto*, pp. 27-54.
- Rorty R. (1991), *Objectivity, Relativism and Truth*, Cambridge University Press.
- Rosanvallon P., 1992, *Le sacre du citoyen . Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard
- Rosmini (1843), *Filosofia del diritto*, Vol.2 Boniardi Pogliani, Milano.
- Russo D., (2012), L’armonizzazione della politica sociale attraverso prescrizioni minime, *Rivista di diritto internazionale*, Volume: 95, Fascicolo: 3.
- Sanfilippo C. (2002), *Istituzioni di diritto romano*, Rubbettino.
- Savino M. (2014), *Oltre lo ius soli*. ES.
- Sayad A., (2002), *La doppia assenza*, Raffaello Cortina.
- Scharpf F.W. (2010), *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, JCMS
- Sciacca F. (2010), *Filosofia dei diritti*, Le Lettere, Firenze.
- Selden L. (2004), *Soft Law in European Community Law*, Bloomsbury Publishing Plc, London.
- Shafir G. (ed.) (1998), *The Citizenship Debates*, U. Of Minnesota Press.

- Shaw J., 2010, *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism* University of Edinburgh, School of Law, Working Papers.
- Sherwin-White A.N. (1973), *The Roman Citizenship*, Clarendon Press, Oxford (ed. orig. 1939).
- Sicardi V. S. (2003), *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*
- Skinner Q. (1993), *Two concepts of citizenship*, *Tijdschrift filosofie*, pp. 403-419.
- Skinner Q., (1999), *Rhetoric and conceptual change*, *Finnish Yearbook of political thought*, 3: 60 - 73.
- Skivenes M., Barn R., Kriz K., Poso T., 2015, *Child welfare system*, Oxford U.P
- Solari G. (1959), *Filosofia del diritto private*, Giappichelli.
- Somma A., Monateri P.G. (2016), *Il modello di civil law*, Torino, Giappichelli.
- Sorba C. (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea. Atti del Convegno annuale Sissco (Padova, 2-3 dicembre 1999)*. Ministero Beni Att. Culturali, 2002.
- Stanzione P. (1975), *Capacità e minore età nella problematica della persona umana*, *Jovene*.
- Stanzione P. (2009), *Costituzione, diritto civile e soggetti deboli*. *Famiglia e diritto*, n.3.
- Talamanca M. (1991), *I mutamenti della cittadinanza*, *MEFRA*, 703 -733.
- Tarello G., (1976), *Storia della cultura giuridica moderna. I. Il Mulino*, Bologna.
- Thunder D. (2014), *Citizenship and the Pursuit of the Worthy Life*, Cambridge University Press.
- Torpey J., (2010), *The invention of the passport: surveillance, citizenship and the state*, Cambridge University Press.
- Trubek D.M. and Trubek L.G. (2005), *Hard and Soft law in the construction of social Europe*, *European Law Journal*.
- Turner B. S. 2005, *Cittadinanza, multiculturalismo e pluralismo giuridico diritti culturali e teoria del riconoscimento critico*, in *Post-filosofie*, 1, 77-94.
- Veca S. (2008), *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, Feltrinelli, Milano.
- Veca S. (2010), *La filosofia politica*. Roma- Bari, Laterza.
- Vendra M.C.C. (2013), *La relazione d'alterità e la libertà meta-conflittuale. Prospettive di Emmanuel Lévinas e Paul Ricœur*. *Lo sguardo-Rivista di filosofia*, n.12.
- Vitolo G. (2000), *Medioevo. I caratteri originali di un'età di transizione*, Firenze: Sansoni
- Zacher H. (2004), *Children and the future: a few remarks on intergenerational solidarity*, in *Intergenerational solidarity, welfare and human ecology. The proceedings of the Tenth Plenary Session of the Pontifical Academy of Social Sciences, 29 April - 3 May 2004*, 242-255.
- Zincone G. (2000), *Cittadinanza e processi migratori*. In *Diritto immigrazione e cittadinanza*, fascicolo 4, FrancoAngeli, Milano.
- Žižek S. (2005), *Diritti umani per Odradek?*, Roma, Nottetempo.
- Zolo D. (a cura di) (1999), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari.
- Zullo S. (2013), *La dimensione normativa dei diritti sociali*, Torino Giappichelli.

Fonti online

- The integration of migrants from outside the EU, Briefing Paper, May 2018.
- Commission of the European Communities (2001). The Concrete Future Objectives of Education Systems, Report From the Commission, 59 final, Brussels.
- European Commission (2006). The history of European cooperation in education and training.
- European Commission(2013). Cooperation in Education in the European Union, 1976-1994.
- Raccomandazione della Commissione, del 20 febbraio 2013, Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale, 2013/112/UE.
- ECA Special Report No 22/2012 'Do the European Integration and European Refugee Fund contribute effectively to the integration of third-country nationals?'
- EU Publications (2017), Cifre chiave dell'insegnamento delle lingue a scuola in Europa
- EU/EACEA/Eurydice (2015), Assuring quality in education. Policies and approaches to school evaluation in Europe. Eurydice report, Luxembourg, Publications Office of the EU.
- ECRE, 2019 Asylum authorities An overview of internal structures and available resources.
- FRA (2015), Manuale di diritto europeo in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza
- Report QCEA, 2017, Child immigration detention in Europe
- Report di Monitoraggio, Italia, Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Dati al 30 aprile 2017.
- Report (2018) OHCHR, Special Rapporteur on the right to education: Governance and the right to education.
- Committee on the Rights of the Child Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy, Adottato dal Comitato nella sua ottantesima sessione (14 gennaio - 1° febbraio 2019).
- CommDH (2018) 24, Strasbourg, 6 November 2018; Innocenti report card, The impact of the economic crisis on child well-being in rich countries, Unicef 2014.
- Mipex, The Dynamics between Integration Policies and Outcomes: a Synthesis of the Literature.
- Dr.Ozge Bilgili (CIDOB & MGSOG) Thomas Huddleston (MPG) Anne-Linde Joki (MPG), March 2015
- Osce (2018), Good practices in migrant integration: trainee's manual.
- OECD (2010b), Closing the Gap for Immigrant Students: Policies, Practice and Performance, OECD Publishing, Paris.
- European Commission/EACEA/Eurydice, 2018. The Structure of the European Education Systems 2018/19: Schematic Diagrams. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- UNESCO 2019, Global monitoring report, Migration displacement and education.