



ISPI

Policy Brief

numero 47

Dicembre 2006

Immigrazione e cittadinanza europea

Gerard Delanty

Sintesi

La dimensione del fenomeno migratorio in Europa è aumentata e le società europee hanno sperimentato vari gradi di integrazione in seguito a politiche educative di carattere multiculturale. Le diverse appartenenze degli immigrati sono inoltre soggette ad un rapido processo di politicizzazione.

La presenza di immigrati produce numerose sollecitazioni sia sul piano sociale, sia sul piano giuridico

Sul piano sociale emerge che la sfida rappresentata dalla diversità culturale e il pluralismo culturale prodotto da decenni di ondate migratorie incidono sul nocciolo dell'integrazione europea, poiché le questioni che sollevano non possono essere separate dai più ampi processi sociali, culturali e politici.

Sul piano giuridico la cittadinanza europea e la europeizzazione della cittadinanza ha rafforzato il pluralismo delle società europee, ma non ha certo fornito un modello durevole di integrazione sociale. Gli immigrati devono poter essere integrati nella comunità politica attraverso modelli basati non solo sui diritti.

S econdo le stime dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni di Ginevra, ci sono nel mondo circa 150 milioni di migranti, ovvero poco meno del 3 per cento della popolazione mondiale e 30 milioni in più di dieci anni fa. In Europa gli immigrati costituiscono il 4,5 per cento della popolazione totale e in molti paesi rappresentano il principale fattore responsabile dell'aumento demografico. Nei paesi europei gli stranieri registrati sono circa 24,6 milioni¹; più o meno 83 milioni sono le persone nate in un paese diverso da quello attuale di residenza; e circa 10 milioni sono i lavoratori stranieri attualmente registrati. Queste cifre ovviamente non includono un gran numero di immigrati clandestini. Tuttavia le stime variano: uno studio stima che in tutto lo Spazio Economico Europeo gli immi-

grati siano 56,1 milioni². Questo dato naturalmente comprende soltanto gli immigrati, ovvero coloro che sono nati al di fuori del loro attuale paese di residenza; non include quindi le comunità etniche in gran parte composte da residenti, compresi coloro che hanno acquisito la cittadinanza del proprio paese natale.

I pareri e gli studi sulla possibilità di grandi ondate migratorie nei prossimi anni sono discordanti. In Europa i flussi migratori sono aumentati a partire dalla metà degli anni Novanta e il periodo successivo al grande allargamento è stato caratterizzato da un flusso consistente dall'Europa centrale verso ovest. In Irlanda ad esempio il censimento del 2006 ha rivelato che nel paese risiedono oltre 400 mila stranieri, il 10 per cento della popolazione totale. La Polonia costituisce un importante fonte d'origine del fenomeno: si calcola infatti che dal 2003 più di 300 mila polacchi si siano trasferiti nel Regno Unito. Sembra ora che il flusso mi-

¹ Questo dato, insieme ad altri citati di seguito, è tratto da J. SALT, *Types of Migration in Europe: Implications and Policy Concerns*, in *Demographic Challenges for Social Cohesion*, European Population Conference, Strasbourg, 7-8th April 2005, [http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/population/EPC\(2005\)K3.0%20Salt%20keynote.doc](http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/population/EPC(2005)K3.0%20Salt%20keynote.doc).

² C. BOSWELL, *Migration in Europe*, paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, <http://www.gcim.org/attachments/RS4.pdf>.

gratorio verso l'Europa occidentale si sia relativamente stabilizzato, e i timori di una massiccia ondata di immigrati sembrano largamente ingiustificati. Studi recenti suggeriscono che un fenomeno analogo alla massiccia immigrazione dalla Polonia non dovrebbe ripetersi quando saranno tolte le restrizioni che limitano l'immigrazione da Romania e Bulgaria a seguito del loro ingresso nell'Unione.

Il termine "immigrato" è spesso usato per indicare un individuo i cui genitori si sono trasferiti nel paese in cui egli è nato. Nonostante tali individui spesso non abbiano acquisito la cittadinanza del paese in cui sono nati, tecnicamente essi non sono "immigrati", in quanto non hanno compiuto l'azione di emigrare. La categoria degli "immigrati" è strettamente legata al concetto di "gruppo etnico", dal momento che la direzione dell'emigrazione è spesso connessa alla presenza di un gruppo etnico proveniente dallo stesso paese d'origine. Chiaramente il complesso mosaico degli immigrati e dei gruppi etnici di appartenenza varia da paese a paese: in Germania ad esempio c'è una vasta minoranza turca (circa 1,5 milioni) che comprende anche immigrati di seconda o terza generazione; lo stesso si può dire della Francia e della sua consistente minoranza nordafricana; anche in altri paesi come Regno Unito, Belgio e Olanda ci sono minoranze etniche stabilitesi da lungo tempo.

Inoltre gli immigrati sono una categoria eterogenea e si spostano per ragioni differenti: molti emigrano per motivi di lavoro, mentre altri si trasferiscono per ragioni familiari o di studio, e altri ancora, come i rifugiati e i richiedenti asilo

politico, per motivi politici. Per questo non si può dire che gli immigrati costituiscano un gruppo omogeneo e bisogna fare attenzione nell'uso del termine "immigrato". Si noti inoltre che gli immigrati sperimentano livelli diversi di disuguaglianza e emarginazione: l'etnia (definita da nazionalità, lingua e religione) combinata con il genere e la classe sociale dà origine a diversi gradi di esclusione. Ciò può implicare che al giorno d'oggi sia necessario pensare a una nozione di cittadinanza maggiormente differenziata, tesi sostenuta da Young³.

La sfida della diversità culturale

Diversi decenni di ondate migratorie hanno trasformato la società europea. Nel periodo postbellico, in cui si è assistito all'istituzione delle Comunità Europee e al consolidamento degli stati sociali nazionali, molte, se non tutte, le società europee erano società relativamente omogenee. I cento anni trascorsi dalla metà del diciannovesimo alla metà del ventesimo secolo, in cui si sono costruiti gli stati nazionali, hanno ridotto considerevolmente, alla fine della seconda guerra mondiale, le dimensioni delle minoranze presenti nelle società nazionali, attraverso l'assimilazione forzata, gli scambi di popolazione o lo sterminio. Dagli anni Cinquanta fino alla fine degli anni Settanta le principali fratture presenti nelle società europee occidentali erano associate alle differenze di ceto. Dagli anni Settanta questa situazione iniziò a cambiare gradualmente a seguito della carenza di manodopera, che ha comportato

l'arrivo di numerosi lavoratori stranieri, ma anche come conseguenza del processo di decolonizzazione.

Ora, dopo vari decenni, ci troviamo in un contesto diverso: la dimensione del fenomeno migratorio è aumentata e le società europee hanno sperimentato vari gradi di integrazione in seguito a politiche educative di carattere multiculturale, nuovi modelli di consumo e matrimoni misti. Molti immigrati hanno mantenuto le proprie radici culturali, altri hanno adottato la cultura del paese d'arrivo e altri ancora hanno sviluppato identità multiple: ad esempio è possibile parlare dell'emergere di un distinto "islam europeo", peraltro perfettamente compatibile con il carattere ampiamente secolare delle società in cui si è inserito.

L'immigrazione rappresenta una sfida per le società europee per molteplici ragioni: in primo luogo, le società europee stanno invecchiando. In molti paesi il tasso di natalità è più basso di quello di mortalità: gli immigrati quindi offrono all'Europa la migliore opportunità per aumentare il tasso di fertilità. In secondo luogo, molti paesi dell'Europa occidentale soffrono di carenza di manodopera, specialmente di manodopera specializzata: in diversi paesi il settore dei servizi dipende in larga misura da lavoratori provenienti dall'Europa centro-orientale. In terzo luogo, nel contesto successivo all'11 settembre e alla guerra in Iraq, c'è una crescente consapevolezza che l'emarginazione sociale e lo scontento tra le comunità musulmane presenti nelle metropoli dell'Europa occidentale hanno portato a una radicalizzazione politica dell'islam. Sebbene non ci

³ I.M. YOUNG, *Justice and the Politics of Difference*, New Haven, 1990.

siano prove certe di questa connessione, si assiste chiaramente a una radicalizzazione dell'islam su scala globale e non può certo stupire che le comunità musulmane transnazionali presenti nelle società europee comprendano anche membri legati ai movimenti più radicali. Le rivolte scoppiate nelle metropoli francesi nel 2005 costituiscono tuttavia un esempio di una più ampia insoddisfazione verso una emarginazione di lungo corso. In quarto luogo, gli immigrati sono ora organizzati più efficacemente di quanto non fossero pochi decenni fa, e hanno una maggiore capacità di mobilitazione. Infine, è ora più probabile che gli immigrati raggiungano alti livelli di istruzione e molti di loro sono sempre meno inclini ad abbandonare le proprie radici per abbracciare la cultura della maggioranza della popolazione. Il fenomeno del velo islamico è un esempio appropriato di uno sviluppo culturale che sottolinea un cambiamento identitario: spesso sono le donne istruite e relativamente più indipendenti che scelgono di indossarlo per ragioni non riconducibili alla forza della tradizione; si tratta piuttosto di scelte di vita individuali.

La politicizzazione dell'immigrazione

Questi sono solo alcuni esempi delle sfide poste dall'immigrazione. La realtà attuale è che il fenomeno migratorio si è politicizzato. L'ascesa dei movimenti di estrema destra e l'immagine negativa degli immigrati e della loro cultura hanno condotto negli ultimi anni a una situazione in cui l'Europa non può più ignorare questa politicizzazione. Tanto l'islamofobia quanto l'anti-

semitismo sono fenomeni in aumento, così come crescono in tutta Europa le percezioni negative nei riguardi degli immigrati e in particolare dell'islam. La pubblicazione nel settembre 2005 di vignette satiriche raffiguranti il profeta Maometto su alcuni quotidiani danesi e norvegesi catturano questa tendenza. Non si è trattato di un episodio isolato: le stesse vignette sono state stampate in molti altri paesi europei. E le conseguenze immediate non sono rimaste confinate all'Europa ma hanno avuto un respiro globale, con le bandiere danesi e in alcuni casi quelle dell'Ue date alle fiamme in molti paesi musulmani. Va sottolineato che la politicizzazione del fenomeno migratorio non è nemmeno confinato ai soli paesi europei occidentali; si può anzi dire che i paesi occidentali hanno livelli inferiori di razzismo e xenofobia rispetto ai paesi dell'Europa centro-orientale.

Mentre le differenze nazionali diventano meno importanti tra i paesi europei, gli immigrati stanno diventando il principale riferimento per la costruzione dell'identità nazionale. Il tradizionale nazionalismo fatto di espressioni patriottiche di superiorità nazionale sta lasciando spazio a manifestazioni xenofobe più populiste. Questi nuovi discorsi uniscono la retorica nazionale a ciò che spesso altro non è se non un latente razzismo che tende a stigmatizzare gli immigrati e a rappresentarli come "diversi". Oltre alle manifestazioni più esplicite di razzismo, buona parte del dibattito politico oggi comprende regolarmente atteggiamenti e posizioni xenofobi.

L'immigrazione è così divenuta una questione prioritaria per l'Ue, senza tuttavia che essa

sia riuscita finora a creare una politica comune in proposito. Per quanto uno dei pilastri fondamentali dell'Ue sia costituito dalla libera circolazione dei lavoratori, la realtà è che, malgrado la carenza di manodopera, tale circolazione non è affatto libera.

Indubbiamente si è assistito a un considerevole progresso a livello comunitario e anche a livello dei governi nazionali, ma l'esperienza quotidiana degli immigrati indica che l'emarginazione e la discriminazione sono profondamente radicate nel tessuto sociale europeo. Il *leitmotiv* dell'identità culturale dell'Unione Europea, "unità nella diversità", è semplicemente inadeguato. Questo slogan è emerso in risposta al bisogno di bilanciare l'unitarietà degli obiettivi del progetto europeo con il permanere di culture nazionali e regionali distinte. Il problema è che questo riconoscimento ufficiale della diversità non include la diversità associata al pluralismo etnico. Inoltre, i problemi associati all'integrazione delle minoranze non possono essere risolti solamente attraverso le politiche culturali.

Il dato che emerge da questa analisi è che la sfida rappresentata dalla diversità culturale e il pluralismo culturale prodotto da decenni di ondate migratorie incidono sul nocciolo dell'integrazione europea. La sfida non può essere ridotta soltanto a una politica migratoria, poiché le questioni che solleva non possono essere separate dai più ampi processi sociali, culturali e politici. La giustizia sociale è un aspetto di questa situazione che non ha ricevuto grande attenzione. La sfida per l'Europa non riguarda semplicemente l'integrazione delle minoranze, ma

la capacità di fondare la comunità politica sui valori di solidarietà e giustizia sociale.

La politicizzazione dell'immigrazione e le sfide dell'integrazione degli immigrati sottopongono a diverse sollecitazioni gli ordinamenti degli stati europei, e in particolare il diritto alla cittadinanza.

Diritto alla cittadinanza e cittadinanza europea

La cittadinanza è una relazione basata principalmente sulla titolarità di particolari diritti e generalmente viene definita come la relazione di un individuo nei confronti di uno stato. In effetti è possibile parlare di cittadinanza anche rispetto a processi di carattere transnazionale.

Nel decennio scorso si è sviluppato un diffuso interesse verso l'idea di una cittadinanza globale e di diverse forme di cittadinanza che andassero al di là del concetto di stato nazionale. L'intensificarsi delle comunicazioni e degli scambi a livello globale ha avuto importanti implicazioni in tutto il mondo e ha favorito l'emergere di nuove forme di cittadinanza che vanno al di là dei classici diritti e doveri associati agli stati nazionali.

Questo fenomeno ha anche portato al riconoscimento dell'incapacità degli stati nazionali di elaborare un quadro complessivo che comprenda tutti gli aspetti della cittadinanza. Siamo assistendo a una separazione tra nazionalità e cittadinanza: ciò si riflette in un gran numero di sviluppi, quali il progressivo venir meno della differenza tra diritti nazionali e diritti umani internazionalmente garantiti, l'emergere dei diritti culturali, la sfida della cittadinanza tec-

nologica, l'emergere di una comunità politica globale. Non c'è esperienza in cui l'evoluzione della cittadinanza sia più evidente del caso dell'euro-peizzazione.

Dall'inizio degli anni Novanta l'idea di cittadinanza si è legata in Europa alla creazione di una sorta di comunità politica post-nazionale. Questo ha costituito un cambiamento significativo nell'idea stessa di comunità politica europea, poiché suggeriva un modello di Europa basato sui diritti. Una tale comunità basata sui diritti è emersa come una possibile alternativa a una concezione puramente strumentale del progetto europeo. Uno dei più conosciuti sostenitori di tale modello di comunità politica è Habermas: la sua teoria si fonda su una società civile europea post-nazionale basata su un patriottismo costituzionale, ovvero un'identità definita in termini di diritti dei cittadini piuttosto che in termini di particolari stili di vita. Questo approccio suggerisce un passaggio dalla collettività all'individualità. Altri approcci alla questione della cittadinanza europea hanno sostenuto posizioni più marcatamente cosmopolite: Balibar per esempio ha sostenuto una visione di Europa senza frontiere generalmente associata a una cittadinanza declinata in senso transnazionale, mentre Beck e Grande hanno sostenuto il riconoscimento di un emergente cosmopolitismo europeo.

L'Unione Europea è di certo un esempio unico di comunità politica basata in misura considerevole sui diritti, in contrasto con le nozioni sostanziali di collettività. Probabilmente non ci sono altri esempi analoghi tra gli stati, che per la maggior parte sono legati a una nozione di nazionalità che

pretende di essere basata esclusivamente sui diritti. Di certo non esistono organizzazioni transnazionali basate sui diritti in misura paragonabile all'Ue. E' quindi inevitabile che alcuni dei conflitti che hanno svolto un ruolo centrale nella definizione del moderno concetto di cittadinanza siano venuti alla ribalta nel contesto europeo. Ma il tipo di cittadinanza stabilito dall'Ue è piuttosto limitato: l'Ue non ha avuto successo nell'andare oltre una concezione ristretta del diritto di cittadinanza. Ha avuto piuttosto un maggiore successo come forza di democratizzazione.

Prima di procedere oltre è necessario chiarire il significato del concetto di cittadinanza. Le teorie sulla cittadinanza tendono ad enfatizzare principalmente due dimensioni: la tradizione liberale sottolinea lo *status* formale ampiamente basato sui diritti, mentre la tradizione repubblicana pone l'accento sulla partecipazione e sull'identità. Entro certi limiti il comunitarismo ha cercato di unire queste correnti con nozioni quali la cittadinanza culturale e i diritti collettivi. Ora è generalmente riconosciuto che tali compromessi non alterano il concetto di individuo come portatore di diritti, ma costituiscono una dimensione essenziale della democrazia. L'esistenza dei diritti culturali, che possono essere visti in termini di una politica di riconoscimento basata sul pluralismo non ostacola certo la vita democratica.

Questo diverso approccio può creare confusione sul piano teorico, dato che comprende un insieme variegato di dimensioni ed è fortemente contestato. Tuttavia il concetto di cittadinanza è importante nell'evoluzione attuale. Non si

dispone infatti di altre nozioni in grado di affrontare con la stessa efficacia le questioni dei diritti e dell'integrazione sociale. Non si tratta, come hanno sostenuto i critici di questa teoria, semplicemente di un mezzo strumentale per garantire allo stato il controllo sulla popolazione. Esiste ora una letteratura consistente che difende la sua applicazione nel contesto post-nazionale. Formalmente la cittadinanza può essere compresa in termini di diritti, ma include anche doveri. I diritti classici connessi alla cittadinanza sono politici (diritto di voto attivo e passivo), civili (che in genere riguardano le libertà individuali) e sociali (diritto all'assistenza pubblica, come per istruzione e sanità, e alla protezione sociale in genere). A questi diritti corrispondono doveri, come quello di pagare le imposte, partecipare a una giuria popolare, completare l'istruzione obbligatoria e in alcuni casi prestare servizio militare. Nella sostanza la cittadinanza si esprime nella partecipazione pubblica attiva, come nel volontariato – che corrisponde all'idea di cittadino virtuoso – e nell'identificazione collettiva, come per esempio l'identità nazionale e la lealtà verso il proprio stato. Se si assume questa generica definizione di cittadinanza come insieme multidimensionale di relazioni che definiscono il rapporto tra individuo e stato, si può notare quanto segue riguardo alla cittadinanza post-nazionale e all'uropeizzazione.

Ci sono due modi per analizzare la cittadinanza post-nazionale europea: la nozione ufficiale di cittadinanza europea e l'uropeizzazione della cittadinanza. In primo luogo, la cittadinanza europea va rife-

rita alla nozione di cittadinanza codificata dal Trattato di Maastricht nel 1993. Benché spesso considerata superficiale e niente più di un esercizio di legittimazione dell'Ue come comunità politica costituzionalmente istituita, tale nozione ha comunque qualche conseguenza, di cui la più importante è la definizione della cittadinanza in termini di residenza anziché di nascita o discendenza. Questo ha portato a una graduale erosione della cittadinanza nazionale, dato che grazie alla cittadinanza europea i cittadini possono ora far valere i propri diritti sulla base del loro luogo di residenza.

Le conseguenze per gli immigrati sono state però molto limitate, nonostante la distinzione tra nazionalità e cittadinanza sia divenuta più sfumata. Il limite maggiore consiste nel fatto che la nozione codificata nel Trattato promuove un'idea di cittadinanza in realtà basata sulla nazionalità: come categoria giuridica, essa presuppone la nazionalità e si riferisce soltanto ai cittadini degli stati membri dell'Ue. Nonostante questo limite, essa segna comunque un graduale allentamento del legame tra cittadinanza e nazionalità.

Si può concordare sul fatto che lo sviluppo più significativo è rappresentato non tanto dall'istituzione ufficiale di una cittadinanza europea, quanto dal processo di europeizzazione della cittadinanza. Sebbene l'istituzione della cittadinanza dell'Ue non abbia portato alla fine della cittadinanza nazionale ma coesista al suo fianco, la tradizione nazionale non è rimasta immutata a seguito del più ampio processo di europeizzazione. Il vero contributo dell'Ue per ciò che riguarda la cittadinanza è costituito dalla capacità dell'Ue di stimolare il

cambiamento a livello nazionale. L'Ue ha svolto un ruolo importante nel rafforzamento dei diritti dei lavoratori e nella democratizzazione delle società nazionali (in nessun caso ciò è stato più evidente che in Europa centrale e orientale). Altri contributi significativi sono stati il rafforzamento delle pari opportunità e dei diritti delle donne e, più recentemente, il rafforzamento delle misure contro la discriminazione delle minoranze.

L'uropeizzazione della cittadinanza è stata raggiunta attraverso l'applicazione delle misure giuridiche grazie alle quali gli stati nazionali sono tenuti a modificare la legislazione nazionale in conformità con le direttive comunitarie. Questa dimensione della cittadinanza europea viene spesso ignorata nei dibattiti che partono dal presupposto che la cittadinanza debba essere definita in termini di passaporto o come un insieme di diritti chiaramente codificati rispetto a un chiaro insieme di valori.

L'uropeizzazione della cittadinanza può essere vista come un processo graduale di convergenza sociale, anche se è improbabile che conduca a una situazione di completa uniformità a causa del permanere di diverse tradizioni nazionali. I diritti sociali, civili e politici sono spesso enfatizzati a scapito dei diritti culturali. Il significato della cittadinanza è stato erroneamente modificato a seguito dell'emergere di diritti culturali riguardanti questioni di accesso alle informazioni, di consumo, di espressione dell'identità culturale, di protezione del patrimonio culturale, di diritti delle minoranze. L'uropeizzazione della cittadinanza non è avvenuta separatamente da quegli sviluppi che costituiscono il più

ampio contesto sociale della cittadinanza. La cittadinanza riflette ora il pluralismo della cultura contemporanea e il fatto che non esista un'unica cultura nazionale ma appartenenze diverse in competizione tra loro.

L'europizzazione della cittadinanza si riferisce sia agli interventi formali dell'Ue nelle legislazioni nazionali, sia a una più ampia sfera di trasformazione culturale che non promana specificamente dalla Ue ma dall'emergere di un transnazionalismo normativo. In questo contesto i diritti umani assumono una particolare importanza. La relazione tra diritti umani e diritti legati alla cittadinanza è notevolmente cambiata: gli immigrati possono far valere un numero crescente di diritti grazie alla tutela dei diritti umani, che sono ora incorporati nelle legislazioni nazionali. Il risultato è una commistione tra diritti nazionali e diritti umani. In questo senso si è verificata una parziale istituzionalizzazione del cosmopolitismo. L'Ue è uno degli esempi migliori di comunità politica che ha dato forma concreta ai diritti umani universali. Questa evoluzione non segna la fine della cittadinanza, come ha sostenuto Sossy, poiché ha una base di applicazione piuttosto ristretta: gli immigrati possono avere la possibilità di invocare la tutela dei diritti umani soltanto all'interno dei paesi dell'Ue.

Diritti umani, partecipazione, identità

La questione dell'integrazione delle minoranze presenta lo stesso problema. La tutela dei diritti umani rappresenta una base piuttosto ristretta per la costruzione di una comunità

politica. Inoltre essa riflette una concezione ristretta della cittadinanza, esclusivamente intesa come una questione di diritti soggettivi. La cittadinanza europea e la complessiva europeizzazione della cittadinanza ha certo rafforzato il pluralismo delle società europee, ma non ha fornito un modello durevole di integrazione sociale. Questo porta di nuovo al problema di un modello di comunità politica basato sui diritti: ciò che serve è un concetto di cittadinanza europea più vasto, piuttosto che uno basato solo sui diritti. Come detto, la cittadinanza prevede anche doveri, partecipazione e identità.

In ogni caso l'europizzazione della cittadinanza è largamente un'evoluzione che avviene attraverso i diversi regimi nazionali di cittadinanza. Non ha una sua specifica forma, a parte la nozione ufficiale di cittadinanza europea. Mentre i diritti acquisiti tramite la cittadinanza europea sono indipendenti dalla cittadinanza nazionale, essi esistono solo come diritti invocabili in diversi paesi. Il risultato è quindi un insieme di diritti giuridicamente sanciti che, pur trascendendo la nazionalità e costituendo *de facto* un sistema europeo di diritti legati alla cittadinanza, non producono di per sé la cittadinanza. I diritti in questione non costituiscono un pacchetto o un insieme di diritti chiaramente identificabili e non sono collegati ai rispettivi doveri. Come semplice insieme di norme giuridiche, la cittadinanza post-nazionale non offre un'alternativa alla tradizionale concezione di una cittadinanza che implichi la partecipazione alla comunità politica.

Queste dimensioni, insieme alla nozione di doveri derivanti dalla cittadinanza, sono par-

ticolarmente evidenti nel caso degli immigrati. I diritti possono dare un maggiore potere alle minoranze e fornire un mezzo di difesa importante contro la discriminazione e lo sfruttamento, ma un concetto di cittadinanza basato soltanto sui diritti è un modello di integrazione troppo stretto.

Gli immigrati devono essere integrati nella comunità politica attraverso modelli basati non soltanto sui diritti. Questa non è solo una sfida per l'integrazione degli immigrati e delle altre minoranze, ma ha una rilevanza più ampia per l'intera società. Il problema è stato ben illustrato dalla bocciatura del trattato costituzionale nel 2005. Al suo banco di prova, un modello di Europa fortemente basato sui diritti non ha incontrato il favore dei votanti. Il trattato costituzionale non offriva ad esempio un modello di cittadinanza, anche se forniva un insieme organico di diritti. Senza una base radicata in un sistema di valori condivisi, un modello di cittadinanza basato sui diritti probabilmente non sarà efficace nel raccogliere il sostegno popolare o nel raggiungere qualcosa di più di un grado limitato di integrazione sociale delle minoranze.

I regimi nazionali di cittadinanza possono combinare gli aspetti formali della cittadinanza a quelli sostanziali con maggiore successo rispetto a qualsiasi modello possa essere realisticamente raggiunto a livello europeo.

Sembra dunque ragionevole supporre che, fino a quando non saranno collegati gli aspetti formali a quelli sostanziali, cioè diritti, valori e simboli, a livello europeo limitati aggiustamenti prevarranno sullo sforzo di costruire un

modello durevole di integrazione sociale, coerente con la nuova realtà della immigrazione in Europa.

Gerard Delanty è Professore di Sociologia presso l'Università di Liverpool.

Questo testo è parte della ricerca svolta in preparazione della Conferenza internazionale "Human Rights and Citizenship: the Challenges of Migrations", organizzata lo scorso 13 novembre dall'ISPI nell'ambito di un progetto sostenuto dalla Compagnia di San Paolo.

Global Watch, l'osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l'Italia.

Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:

- Europa
- Politica europea di vicinato
- Cina/Focus China
- Sicurezza e studi strategici

Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:

- Turchia
- Paesi del Golfo
- Caucaso e Asia centrale
- Argentina
- Diritti umani

**Global Watch
ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it**

**Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it**

© ISPI 2006