

Anno L, n. 214 online
settembre-dicembre 2015
ISSN 2035-5866

RIPENSARE LA TOLLERANZA

Salvatore Carrubba

Valerio Zanone, liberale

Valerio Zanone

Noi, i liberali • Come vive
il liberalismo in Italia

Anna Elisabetta Galeotti

A European issue of toleration:
Why purpose-built mosques
are so contested

Maurizio Ferrera

La controversa politica dell'ospitalità.
Mobilità intraeuropea e diritti sociali

Federica Liveriero

L'estensione del diritto di matrimonio
alle coppie omosessuali:
un argomento normativo

bl
al

Biblioteca della libertà

Indice

- 3 *Editoriale*
- 5 Valerio Zanone, liberale
Salvatore Carrubba
- 7 «*Biblioteca della libertà*» ricorda Valerio Zanone (1936-2016)
Noi, i liberali • Come vive il liberalismo in Italia
Valerio Zanone

Ripensare la tolleranza

- 13 A European issue of toleration: Why purpose-built mosques
are so contested
Anna Elisabetta Galeotti
- 37 La controversa politica dell'ospitalità.
Mobilità intraeuropea e diritti sociali
Maurizio Ferrera
- 53 L'estensione del diritto di matrimonio alle coppie omosessuali:
un argomento normativo
Federica Liveriero



Direzione, redazione e amministrazione
Biblioteca della libertà
Via Ponza 4 • 10121 Torino
Telefono 011 5591611 (cinque linee)
segreteria@centroeinaudi.it

<http://www.centroeinaudi.it>

Autorizzazione del Tribunale di Torino
n. 3606 del 30 dicembre 1985
Quadrimestrale
Direttore responsabile: Salvatore Carrubba
Condirettori: Maurizio Ferrera e Beatrice Magni
© Copyright 2015 by Centro di Ricerca
e Documentazione Luigi Einaudi

«Our state in this world is a state of mediocrity... We are not capable of living together exactly by a rule, not altogether without it»: era John Locke, in un articolo sul Journal del 20 marzo 1678, a disegnare i contorni di una nuova regola aurea, valida forse ancora per noi oggi. Nella regola lockiana della mediocrit  si ritrova una delle patologie democratiche su cui il presente numero ha scelto di fermare l'attenzione: se, infatti, il lato pi  nobile della mediocrit  democratica consiste nel fatto che ogni esistenza vale come ogni altra, il lato oscuro rivela invece il rischio di una conformit  che, nei modi pi  diversi, pu  compromettere, fino ad annullarle, le individualit  minoritarie. In questo senso, il punto interessante del lavoro di Locke   il ritiro del consenso, cui fa da contraltare l'idea di tolleranza come luogo privilegiato di riflessione: la distinzione lockiana tra decisioni, pratiche e principi fondamentali ammette infatti che, nel caso esista discontinuit  tra governanti e governati, vi sia un diritto di dissenso, di disobbedienza. E che a tale diritto ne debba corrispondere un secondo, in termini di uguale rispetto. Tali diritti si porranno, precisamente, come le uniche risorse valide contro il dispotismo, sia esso presente nelle sue versioni pi  invasive o anche solo nella versione pi  «soft» di toquevilliana memoria. Gli autori di questo numero, fedeli alle loro discipline e ai loro linguaggi, hanno scelto di misurarsi con l'argomentazione lockiana, secondo la quale se essere liberi – per natura – significa non essere soggetti alla volont  di altri, ne segue che la soggezione politica deve esser basata su qualche tipo di convenzione, ovvero di consent, contract, trust, agreement. Con una consapevolezza in pi , che forse a Locke ancora mancava, ovvero che il pluralismo morale non rappresenta pi  la chiave giusta per affrontare le questioni poste dal pluralismo sociale contemporaneo.

La domanda allora diventa, ed   diventata: il liberalismo pu  viaggiare al di fuori dei propri confini? Come, e fino a dove?

Vivere una vita buona richiede di raggiungere un ordine coerente di valori plurali e conflittuali, ma ordini coerenti sono essi stessi plurali e conflittuali. Quindi, come esiste una pluralit  di valori conflittuali, allo stesso modo esiste una pluralit  di concezioni conflittuali di vita buona che comprendono tali valori.

Nessuna prospettiva critica sulla politica potr  fare allora l'economia di una presa in conto della tolleranza, nelle sue diverse forme, declinazioni e criticit . Non soltanto il discorso sulla tolleranza fa parte del discorso politico, ma gli restituisce un senso: l'idea di tolleranza misura l'idea di politica, e sbagliarsi sulla tolleranza significherebbe, oggi pi  di ieri, sbagliarsi sull'idea stessa di politica. (Beatrice Magni)

22 aprile 2016

Salvatore Carrubba

Valerio Zanone, liberale

Il 7 gennaio 2016 è scomparso a Roma Valerio Zanone, che fu parlamentare, ministro, segretario del PLI, sindaco di Torino. Noi lo ricordiamo qui, commossi, come uomo di cultura e come protagonista del rinnovamento in Italia del pensiero liberale: un ruolo che, ancora giovanissimo, iniziò a svolgere con rigore esemplare proprio nelle stanze che ospitavano la sede originaria del Centro Einaudi.

Fu lo stesso Zanone a rievocare che cosa il Centro avesse significato per la formazione sua e di una generazione che, ben presto, gli avrebbe riconosciuto una tempra di autentico leader, capace di mobilitare le idee e di interpretarle alla luce di cambiamenti che andavano sovvertendo dal profondo la società italiana e il suo orientamento politico-ideologico. Lo fece, in particolare, nella sua amata Torino, la sera del 3 dicembre 2014, quando celebriamo il cinquantenario della fondazione del Centro Einaudi, collegando la lunga storia del Centro, rappresentata dai protagonisti dell'avvio della sua attività, col suo futuro, affidato quella sera alle nuove leve di studiosi che proseguono con successo, anche dalle colonne di questa rivista, il lungo percorso coraggiosamente iniziato da Fulvio Guerrini.

Possiamo ben dire che protagonista di quella sera fu proprio Zanone: non perché «più bravo» dei suoi vecchi amici, tutti ugualmente appassionati, competenti e determinanti nel rinnovamento del liberalismo italiano, ma perché fornito di un'esperienza unica nel coniugare nel tempo, e per un periodo molto lungo, la riflessione teorica con la pratica politica.

In uno degli scritti che qui riproponiamo, Zanone dà prova del raro, e fine, senso dell'umorismo che lo caratterizzava, notando come proprio questo connubio tra politica e cultura in Italia sia piuttosto un'astruseria e una sorta di debolezza, tali da esporre il malcapitato che le pratica alla diffidenza degli intellettuali e alla sufficienza dei politici. Collocandosi nel solco di chi l'aveva a lungo preceduto nell'incarico di leader del PLI, Giovanni Malagodi, e, prima ancora, di Benedetto Croce e di Luigi Einaudi (anche Piero Gobetti sarebbe entrato in questa serie, se la dittatura non gli avesse impedito di mettere a frutto le proprie riflessioni teoriche), Zanone dimostrò come non ci possano essere politica, cambiamento e progresso, se non puntellati da una riflessione ideale sempre esigente nel rimettersi continuamente in discussione.

Ai nostri contemporanei più giovani sfugge quale portata abbia rappresentato l'umile riaffermazione dell'esigenza di una ricerca «che non ha fine»: quelli in cui Zanone la

avviava come studioso e cercava di metterla in pratica come politico erano gli anni delle rigidità ideologiche apparentemente inscalfibili. Non è un caso che il primo scritto dei due qui riproposti prenda le mosse proprio dall'illusione che la caduta del comunismo significasse automaticamente la vittoria del liberalismo, magari contrabbandato in forme blande, ambigue o decisamente deformate.

Contribuiva a complicare le cose il parallelo terremoto interno al liberalismo, sempre più polarizzato intorno a una nuova e agguerrita identità neo-liberista e a una fiducia convinta a un orientamento più sociale.

Sappiamo bene dove si collocasse Zanone, che qui ce lo spiega efficacemente. Avendoglielo detto tante volte in vita, non gli manco di rispetto osservando ora che forse egli stesso drammatizzava questo conflitto: basterebbe tornare alle pagine limpide di Einaudi, soprattutto quelle delle *Lezioni di politica sociale*, per rivendicare la capacità del mercato (che per definizione non è sopruso) di creare etica.

Mancherà a tutti noi l'opportunità di continuare a discutere di questi temi con Zanone; sono certo, in particolare, che non gli sfuggirebbero le nuove sfide al modello classico della democrazia liberale rappresentate dalla corruzione del sistema informativo e dal diffondersi di uno squadristo virtuale che deforma le premesse della democrazia, paradossalmente minacciata, oggi, più che dalle tendenze oligopolistiche, dalla dispersione in microcomunità online nelle quali si disarticola qualunque possibilità di un autentico discorso pubblico. A Zanone, uomo di scrittura oltre che di studi e buone letture, il tema avrebbe appassionato: ne avrebbe certo tratto conferma della convinzione che la democrazia liberale è un modello mai compiuto, che ci impone impegno, responsabilità e coraggio nel non appiattirsi nel conformismo. Per «Biblioteca della libertà» e per il Centro Einaudi questa consapevolezza di cui Zanone ci è stato testimone è il miglior viatico per continuare lungo la strada che ci ha indicato.

«Biblioteca della libertà»

ricorda

Valerio Zanone (1936-2016)

■ **NOI, I LIBERALI** [intervento di Valerio Zanone al dibattito pubblicato in «Bdl» n. 135, XXXI, maggio-giugno 1996, pp. 76-78]

Il Novecento è un secolo breve, la sua storia si delinea con la Prima guerra mondiale e si risolve con la caduta del Muro di Berlino. Poiché quegli ottant'anni sono segnati dal contrasto fra le democrazie liberali e l'ideologia totalitaria, è naturale che dopo il crollo del comunismo il numero dei liberali sia cresciuto per moltiplicazione inflativa. Oggi per buona parte della sinistra italiana essere «liberale» equivale semplicemente ad essere «normale».

Ovviamente chiunque ha titolo per definirsi liberale a suo modo. Per essere liberale o per diventarlo non occorre una parola d'ordine, basta escluderle tutte. Ma se si vuole evitare che l'identità liberale si riduca alla banale normalità, converrebbe che ciascuno ne indicasse il modo ed il fine, dicesse «come» è liberale, e «perché»; e data la recente inflazione del termine, aggiungesse anche «da quando».

L'autobiografia confina con l'impudicizia, in quanto induce a mettere in mostra quelle parti di sé che la decenza consiglia di nascondere. Nel rispondere al «quando» riduco perciò i dati autobiografici all'essenziale.

Avevo diciott'anni quando mi capitò di leggere *La storia come pensiero e come azione* di Croce. In quell'idea della storia umana che procede sul crinale di una libertà mai del tutto raggiunta e mai del tutto perduta trovai il codice interiore che a diciott'anni può diventare la regola per tutta la vita; sono liberale da allora.

Avverto con ciò di essermi già dato la zappa sui piedi dato che oggi per avviare un diciottenne verso il liberalismo ben pochi consiglierebbero la lettura di Croce. Forse neanche io lo farei, perché rispetto agli anni Cinquanta la letteratura liberale è sempre più dedicata alla teoria dei mezzi rispetto ai fini. I politologi prescrivono di tenere a portata di mano soltanto libri utili. Ad esempio secondo autorevoli studiosi è inutile mantenere l'aggettivo liberale alla rivoluzione di Gobetti, visto che essa non contiene una teoria compiuta delle istituzioni e del mercato. A costo di diventare recidivo confesso di non essere d'accordo. *La Rivoluzione liberale* di Gobetti è un libro ancora utile perché mette a nudo i vizi incorreggibili di una borghesia che avrebbe il compito storico di essere liberale, ma si dichiara tale solo quando le fa comodo ed in realtà è sempre pronta a correre dietro al primo imbonitore come Pinocchio dietro al pifferaio.

Per chiudere questa prima parte della (*si parva licet!*) autocritica di me stesso, devo ammettere di essere diventato liberale e di rimanerlo da quarant'anni sulla traccia di libri che in pratica non servono a nulla, fuorché alla «educazione sentimentale» che si forma leggendoli.

Quanto al «come», il caso e la generosità di pochi amici mi hanno consentito per quarant'anni di alternare alcuni studi sul liberalismo (per lo più incompiuti) con una prolungata carriera parlamentare e governativa. Alla fine il vantaggio si è rivelato fittizio perché i politici integrali mi hanno considerato un visionario e gli studiosi accademici mi hanno considerato un politicante. Da quando nel 1994 gli elettori torinesi mi hanno esonerato dal mandato di rappresentarli, lavoro nella sala di Galileo della biblioteca della Camera ad un libro che riassume anni di ricerche e letture, pensieri e ripensamenti. Ogni tanto ne scrivo un capitolo, poi lo metto nel cestino e ricomincio daccapo. Poiché il 21 aprile scorso gli elettori torinesi hanno prorogato a tempo indefinito la mia vacanza sabbatica conto di arrivare quanto prima alla conclusione del lavoro.

Esauriti i ragguagli sul «quando» e sul «come» vengo all'essenziale: «perché?». Sono liberale anzitutto perché mi occupo di politica da quarant'anni senza aver mai pensato che essa conduca a rivelazioni definitive, certezze assolute, valori ultimi. La maggiore conquista del secolo breve è stata proprio la liberazione dell'Europa prima dalle dittature fasciste, poi dalle presunzioni totalitarie. La storia del Novecento sfocia dunque nell'affermazione (provvisoria anch'essa) del tipo antropologico liberale: l'individuo che afferma le proprie convinzioni senza ritenerle infallibili. Ciò che più mi convince del liberalismo è proprio la sua apparente provvisorietà, la facoltà che esso concede ed anzi richiede di dichiararsi incerti, di riconoscersi in errore. Ciò porta anche ad una legittima diffidenza verso il culto dei capi, di cui la telecrazia tende ad accentuare invece i tratti carismatici o almeno divistici. Ogni volta che sul televisore appare un leader troppo sicuro di sé è meglio cercare un altro canale e soprattutto un altro partito.

Ma il tipo antropologico liberale si presta, proprio per i connotati suddetti, ad opzioni politiche difformi. Devo perciò dichiarare di essere un liberale, come Manzoni diceva dei traviati, «di una certa specie». La mia specie è stata sempre quella liberaldemocratica.

Il genere liberale si è diviso in passato e si divide ancora oggi in due specie, quella dei liberali democratici e quella dei liberali elitari. Negli ultimi vent'anni, prima nel mondo anglosassone e poi nel continente europeo ha guadagnato terreno un'altra specie, quella degli individualisti libertari che non sempre mostrano i tratti tipici del liberalismo classico.

L'individualismo libertario (che nella lingua italiana dispone del termine specifico di liberismo) si connota per l'accentuata avversione contro le ingerenze del potere pubblico e per la difesa dello spazio privato e delle scelte individuali, non soltanto nel campo economico. Dopo decenni di prevalenza statalista l'individualismo libertario ha dalla sua molte buone ragioni, che peraltro mi sembrano attenuarsi quanto più esso si accosta al liberismo integrale e quindi ad una sorta di ideologismo non convalidato dalla realtà storica.

La cultura politica in cui mi riconosco è viceversa fondata sul connubio indissolubile fra liberalismo e democrazia. Mi riconosco nella democrazia liberale con l'avvertenza che nella locuzione l'aggettivo è, per me, più importante del nome. Dall'associazione fra liberalismo e democrazia discendono conseguenze culturali che producono a loro volta opzioni rilevanti nella prassi politica.

Anzitutto il liberaldemocratico è portato a superare l'alternativa antica fra libertà negativa (la libertà come assenza di coercizione) e libertà positiva (la libertà per tutti di avere parte nella vita pubblica); piuttosto che in antitesi, i due concetti di libertà tendono a coordinarsi.

In secondo luogo, il liberaldemocratico è portato a superare l'antitesi anche più antica fra libertà ed eguaglianza. La sintesi fra i sacri principi del 1789 non riguarda soltanto l'eguaglianza delle opportunità nei punti di partenza. Essa è generalmente ammessa dai liberali delle varie specie in quanto concerne soprattutto l'accesso al processo formativo che occupa il primo quarto (il più importante) nella vita media dell'individuo. Però per il liberaldemocratico la sintesi fra libertà ed eguaglianza riguarda non solo i punti di partenza ma anche i risultati, nel senso che riconosce agli individui meno fortunati il diritto ad un grado più o meno elevato di protezione sociale. Ciò comporta, seppure in misura variabile, l'accettazione di quella funzione redistributiva dello Stato sociale che incontra invece l'avversione del liberismo almeno nelle sue accezioni più intransigenti.

Il liberismo intransigente considera perciò la democrazia liberale come una contaminazione del liberalismo classico e magari come un cedimento al socialismo. Tuttavia nella stessa America liberista dell'ultimo ventennio ha avuto fortuna, con il secondo principio di Rawls, lo sforzo di ridefinire l'azione pubblica in favore degli svantaggiati in termini di diritti individuali, in una cornice che è liberale e non socialista.

Se è lecito azzardare una previsione per l'Italia del non lontano Duemila, ho l'impressione che la ventata liberista stia già passando sebbene possa contare su una cultura di indubbia onestà intellettuale.

Quanto alla democrazia liberale, anche dopo la caduta del Muro gli antagonisti non mancano: l'integralismo islamico, il capitalismo asiatico, le tecnocrazie transnazionali... Per la democrazia liberale ogni successo è sempre «penultimo».

■ **COME VIVE IL LIBERALISMO IN ITALIA** [intervento di Valerio Zanone in risposta a Piero Ostellino, *A.A.A. Liberali cercansi*, in «Bdl» n. 170-171, XXXVIII, luglio-ottobre 2003, pp. 214-216]

Non ho immaginato mai che liberale sia semplicemente sinonimo di normale, una definizione buona per quasi tutti gli usi. Né, e a maggior ragione, ho mai immaginato che nel 1994 e seguenti sia nato o potesse nascere per prodigio, in Italia, un partito liberale di massa.

Apprezzo il liberale Piero Ostellino che per cercare compagnia non disdegna il prefisso A.A.A. in uso sul «Messaggero» per offerte non di messaggi liberali ma di massaggi libertini. Però ci sono motivi arcinoti per consolarsi del fatto che la scelta liberale è minoritaria quasi sempre, e quasi solitaria talvolta; non per civetteria, per destino.

Il primo motivo è di ordine naturale. È nella natura delle specie, inclusa l'umana, che il bisogno di sicurezza prevalga sul senso di libertà. La libertà è un azzardo e un costo, perché non promette altro che se stessa.

Il secondo motivo è, almeno per l'Italia, di ordine storico. Salvatore Valitutti, un liberale *d'autrefois*, diceva che in Italia il senso della libertà è cresciuto gracile per carenza di

vitamine storiche. Le cause le ha già scritte in parte Ostellino: cause remote (la Controriforma invece della Riforma) e meno remote (le fedi ideologiche contrapposte). Si possono aggiungere il ritardo, fuorché in qualche area del Nord, della rivoluzione industriale; la persistenza, anche dopo l'Unità, di plebi apolitiche; e soprattutto la scarsa diffusione di quel civismo che dovrebbe essere costume della borghesia indipendente e di un ceto medio educato a pensare in termini di interesse generale.

Il solo tentativo serio di impiantare in termini pragmatici un liberalismo rivolto ad allargare le basi sociali delle istituzioni fu attuato in Italia da Giovanni Giolitti, incurante (ma gli costò caro) dell'irrazionalismo del primo Novecento. Dopo la Grande Guerra fra gli sconfitti politici ci furono (non solo in Italia) anche i liberali, soverchiati dai partiti di massa. Poi venne il fascismo e una intera generazione, vent'anni, fu perduta per la democrazia. Nell'assemblea costituente i *revenants* del liberalismo prefascista erano pochi, e neppure concordi, rispetto al trio dei partiti di massa. Lo stesso De Gasperi, il maggior statista della Repubblica, in Einaudi vicepresidente del suo governo vedeva non tanto il liberale quanto l'economista adatto a rassicurare il «quarto partito» della proprietà e del risparmio.

Non vi è dunque da sorprendersi per l'intonazione solidaristica della Costituzione, che a Ostellino dispiace un po' troppo, se si considera che lo stesso Einaudi vi trovò consacrati i diritti essenziali dell'individuo «contro l'onnipotenza dello Stato e la prepotenza privata» e le garanzie per «la maggiore uguaglianza possibile dei punti di partenza». Certo a distanza di oltre mezzo secolo si potrebbe (ci provò vanamente Aldo Bozzi con la prima bicamerale) portare qualche aggiornamento alla parte prima della Costituzione. Ma visto lo sconquasso cui è sottoposta la parte seconda, per il momento è meglio non insistere.

Non credo che consimili premesse autorizzino i liberali a coltivare l'orgoglio degli *happy few*. Al contrario dobbiamo guardarci nello specchio, magari seguendo le istruzioni di Norberto Bobbio. Ostellino considera Bobbio un maestro di liberalismo *tout court*. Io lo considero piuttosto il maestro che ha obbligato i liberali a guardarsi nello specchio della storia, e più precisamente a misurare con il metro della storia la capacità del liberalismo di coniugarsi con la democrazia. Il dubbio metodico di Bobbio ha posto la democrazia di fronte alle promesse che non ha saputo mantenere, ma ha anche posto il liberalismo di fronte ai diritti che non ha saputo promettere.

Di ciò che Ostellino ha scritto per saggiare il tasso di liberalismo oggi circolante in Italia, questo è il punto che mi interessa discutere. La mia opinione è che la correlazione fra diritti civili e diritti sociali sia più stretta di quanto Ostellino riconosca. La categoria dei diritti sociali è, come egli scrive, in continua espansione. Ma i diritti sociali fondamentali sono in realtà preconditione degli stessi diritti civili. Ciò ravvicina di molto la distinzione classica fra libertà negativa (la libertà come assenza di coercizione) e libertà positiva (la libertà come autodeterminazione e possibilità di scelta). La Costituzione del 1947 riconosce nel titolo dei diritti civili la libertà di scrivere e leggere, vietando la censura sulla stampa (caso di libertà negativa); ma in una società analfabeta quella libertà resterebbe privilegio dei pochi scolarizzati, e pertanto la Costituzione riconosce nel titolo dei diritti sociali anche l'istruzione gratuita per almeno otto anni eccetera (caso di libertà positiva). Senonché mentre la libertà negativa (il divieto di censura) non costa al contribuente, la libertà positiva (la scuola aperta a tutti) costa assai per la manutenzione di edifici quantunque malconci e la retribuzione di insegnanti quantunque malpagati. Ne consegue che la democrazia liberale non può disconoscere, entro limiti ragionevoli, l'azione redistributiva praticata dallo

Stato attraverso la fiscalità. Sul quanto e sul come c'è da discutere e infatti le discussioni in materia occupano buona parte del confronto fra le parti politiche. Ma se si accetta il presupposto che la coniugazione fra liberalismo e democrazia sia indissolubile, occorre accettare gli oneri e le gravezze che in genere accompagnano i rapporti coniugali indissolubili.

Negli anni recenti si è avviata un'inversione culturale per cui riguadagna terreno la concezione negativa della libertà come assenza di coercizione pubblica sul privato. Sarà lecito osservare che l'individuo può essere ristretto nell'esercizio delle proprie libertà non soltanto a opera del potere politico promanante dallo Stato, ma anche dalle asimmetrie del potere privato nei rapporti economici e sociali (la «prepotenza privata» di cui parlava Einaudi nel messaggio presidenziale del 1948). La distinzione fra libertà negativa e libertà positiva, che sotto diversa formulazione risale quanto meno a Constant, tiene banco nella letteratura liberale dalla memorabile conferenza di Isaiah Berlin a Oxford; ma già allora Berlin non disconosceva affatto la difficoltà di staccare le due forme di libertà l'una dall'altra, e da ultimo finì per considerarle interconnesse.

La questione dei diritti è intinta da Ostellino nelle acque della presente condizione politica. Concordo (ci mancherebbe!) sulla scarsità di liberalismo in circolazione. Da quando liberali lo sono diventati quasi tutti, l'uso inflativo del termine ne ha svalutato la quotazione. A sinistra dirsi liberali è un modo per sgombrare il terreno dagli idoli infranti; a destra dirsi liberali è un modo per lucrare sulla portata emotiva della parola. Concordo anche sul fatto che la Terza Repubblica non è in vista, dunque a cosa dobbiamo acconciarci?

Mi contenterei di poco, di requisiti basilari e precetti elementari. Un'Italia dove la regola di maggioranza non fosse usata per smantellare le istituzioni di garanzia che nella democrazia liberale controllano e limitano il potere del vincitore. Dove ci si occupasse di giustizia per abbreviare i processi e rendere decenti le carceri, e non per favorire i potenti con leggi *ad personam*. Dove si correggessero le disfunzioni dello Stato sociale senza mettere a repentaglio la funzione sociale dello Stato. Dove la funzione pubblica fosse indulgente con i soggetti deboli più che con gli interessi organizzati. Un'Italia alleggerita dalle bardature dirigistiche e dalle incrostazioni corporative, aperta alla libertà di competizione; dove dicendo «mercato» si intendesse un ordine giuridico, non un feticcio salvifico.

Mi contenterei dei requisiti elementari di una democrazia liberale, ma non li trovo. E se non ci sono ciascuno di noi, liberali da sempre, deve prenderne atto come di uno scacco subito, assumere a carico personale la propria quota di colpa o di errore. Altro che *happy few*. *Few* ma non *happy*.

Anna Elisabetta Galeotti

**A European issue of toleration:
Why purpose-built mosques
are so contested¹**

1. PRELIMINARY

As liberal democratic states, EU countries have all recognized freedom of religion as one of the pillars of civil liberties, which also include freedom of expression and association and, as such, are embodied in constitutions as fundamental rights. How such rights are then implemented in the various countries — by which norms and regulations — varies, but constitutional protection cuts across national differences in this respect and corresponds to the UN and EU charters on human rights. Yet, despite this constitutional protection umbrella, resistance to the building of proper mosques has proved fierce and widespread throughout Europe. The generality of the opposition to purpose-built mosques suggests that here we are not simply confronted with cases of occasional right violation, similar to stealing with reference to property rights. This resistance is all the more mystifying if we consider that any significant issue of toleration should apparently be preempted by the constitutional rights of freedom of religion, expression and association. And in fact, some commentators on the mosque issue state that it is not an issue of toleration, given that no one wants to convert Muslims to Christianity or to repress their religion (Allievi 2010, 28). In their view, the mosque issue is part of the larger process of cultural and religion integration of immigrant minorities, with all the related problems of accommodation and negotiation with the cultural majority. Others scholars, though, think that freedom of religion should include places of worship and, in this respect, the mosque issue is an impairment of such a right. But it is not clear whether the limitation of such a right may be properly labelled as a problem of toleration, given that the reasons for objecting to mosques do not question the right of Muslims to their faith (Moulin-Doos 2011).

¹ This article stems from a project funded under the European Commission's 7th Framework Programme, Project RESPECT: Towards a Topography of Tolerance and Equal Respect (contract n. 244549). The information and views in this article are those of the author and do not necessarily reflect the official opinion of the European Commission. An earlier version of this article was presented at the workshop "Respect and Tolerance in Europe: A Comparative Perspective", University of Nicosia, July 1-2, 2011. I am grateful to Michalis Kontos, Emanuela Ceva, Sune Lægaard, Enrico Biale, Valeria Ottonelli and Federico Zuolo for their comments.

In this paper I suggest that the conflict over mosque building is a question of toleration typical of contemporary democracy. But to do this I have to update the conception of toleration to capture the nature of questions of toleration in contemporary democracy. I hold that when toleration becomes a political principle inbuilt in liberal constitutions, not all questions of toleration are preempted and automatically solved by reference to liberty rights. Cultural differences, such as dress codes, dietary requirements, religious practices and everything that constitutes the very stuff of contemporary pluralism, repeatedly fuel questions of toleration that are prominent in the agenda of democratic politics, at the local, national and supranational levels. However, for the reasons I set out in the first section of the paper, these issues cannot be properly grasped within the framework of the traditional doctrine of toleration. This explains why there is such uncertainty about defining the mosque conflict as a problem of toleration. Obviously, if the nature of the problem is not properly understood, possible solutions may easily miss the point insofar as they are responses to a different problem. Thus the first section of this paper seeks to demonstrate that the mosque conflict is now a veritable issue of toleration. This definition implies not only a theoretical reassessment of toleration theory, but also bears political implications that it is important to consider.

I then examine some of the theoretical aspects of revisiting toleration along the lines I have just mentioned. They mainly concern: (a) reassessment of the private/public divide as a useful boundary for toleration; (b) the intersection of the horizontal and the vertical notions of toleration, namely the social attitude and the political dimension; (c) the politicization of cultural issues by the democratic process, which tends to transform the cultural dialectic between majority and minority into a political one.

After mapping the nature of toleration problems today, I argue that, in the case of mosques, the problematic difference engendering the conflict is not the Muslim religion *per se*, nor its practices of worship which are allegedly incompatible, offensive and unacceptable by democratic society. It is rather that the Muslim religion provides a unifying label to group together many immigrant communities whose growing number and presence are perceived as threatening the orderly stability of the social standards of the cultural majority. Social standards grant a recognizable public landscape and smooth social coordination over time; toleration issues erupt when the different customs and conventions brought by newcomers symbolically displace the public landscape. Here is where the issue of public space, both urban and symbolic, merges with toleration and resistance to newcomers takes off. Showing that resistance to mosques, as well as to other Muslim practices and customs, is not produced by a clash of civilization will help to fight the thesis of “Islamic exceptionalism”, meaning the specific difficulty tied to the reception of Islam and its manifestations in European countries (Allievi 2010, 11-13). This definition is supposedly used by social scientists in a descriptive sense to signal the difficult reception of Muslims, but insofar as it suggests that there is some intrinsic problem with Islam that makes it less easy to integrate in other contexts, it projects quite misleading effects. My argument intends to explain away “exceptionalism”, showing that resistance is a typical standoff between cultural majorities and minorities over the control of social standards, and that Islam is not only a covering label for many different immigrant groups, but also an opportunity to articulate cultural dislike in public reason concerning its essential incompatibility with democracy.

My argument is construed by drawing considerations from some case studies in this field of research, specifically, from Denmark (Lægaard 2011), Germany (Moulin-Doos 2011) and Italy (Mocchi 2011), which, despite differences in the management and outcomes of conflict over mosque building, to my mind represent comparable examples. All three countries are established democracies and old members of the European Union, where the presence of a Muslim minority is the result of waves of immigration and not a specific national minority. In Germany this immigration started much earlier, in the 1960s, and was mainly of Turkish origin, whereas in Denmark and Italy it started in the 1980s and has been more varied as to its national origin. Despite this significant difference, Muslims are now an established presence in all three countries, but since Islam has no proper religious organization, their common religious identity has yet to find a unified representative voice. In the three contexts, Muslims enjoy different levels of political representation: in Germany many are citizens and have full political rights; in Denmark they can vote in local elections; in Italy they are deprived of any political representation. Yet the lack of a proper unified congregation that can speak for the whole community in cases such as that of places of worship makes their claim more difficult for democratic institutions to meet, since the rights enjoyed by different religions often depend on their being enlisted as one of the religions acknowledged by the state or, as in the case of Italy, on having subscribed a concordat with the state. In this type of situation, the problem of funding often becomes crucial because Muslim communities cannot access the public funding reserved to enlisted and recognized religions, while communities are also divided by national origin, hence associations frequently receive funding from Muslim states, such as Morocco, Turkey, Saudi Arabia and Iran. Such foreign funding is publicly perceived as dangerous, suspect and highly problematic, especially if the funds come from fundamentalist countries such as Iran, but also Saudi Arabia. Foreign funding fuels the idea of the risk of the Islamization of Europe and has played a significant role in resistance to mosque building.

These are basically the common traits that have framed public discourse for and against the building of mosques in these very similar contexts. The issue of public order, understood either as the risk of terrorism or as a threat to orderly and stable social life or both, the issue of the architectural disruption of urban public space and aesthetics, and the issue of segregation/integration are present in all three. What changes more than anything else is the institutional response. The more the presence of Muslims in society is consolidated, the more open the response. Here Germany takes the lead and Italy lags behind in third place. This observation suggests that toleration is a function of the political weight of a community on the one hand, and of time on the other. In this respect, the examples of Cyprus (Emilianides-Adamides 2011) and Israel (Roman 2011) are very interesting since they provide important reference points of how differently societies where Muslims are established local communities view the problem. In both contexts, though Muslims are the “others” with respect to the national identity, their established presence makes their mosques, practices and rituals familiar and uncontested as opposed to an object for toleration. The situation changes, however, when at stake there are new buildings in new zones (Israel) or when immigrant Muslims expect to share the places of worship and facilities of the local communities (Cyprus). The case of Slovenia (Pribac 2011), which I address at the end of the paper, represents yet another example of intolerance, one prompted by the wilful misrecognition of a national minority in a time of nation-building.

2. TOLERATION IN LIBERAL DEMOCRACY

The typical issues of toleration in liberal democracy are somewhat different from those in pre-liberal states. In the latter two actors were relevant: the sovereign and the dissenting party, whose faith was believed to be wrong and devious. The former had the power to repress or to tolerate the dissenting party, that is to act on the basis of their disapproval or of other considerations, usually that of peace. If these latter considerations were more compelling than the former, then toleration — i.e. non-interference — would follow. The traditional doctrine of toleration is patterned on such a model. Namely, there are two parties in asymmetrical positions and the more powerful party's dislike of the difference provides reasons to suppress it, but subsequently there are reasons to suspend the dislike and to stop the interference. Toleration is precisely this kind of non-interference. In contemporary democracy, this model is obviously too simplistic; it may apply to the social, horizontal attitude of toleration between two social parties, but it does not capture the role of political authority. Liberty rights that enjoy constitutional protection should preempt a democratic state's being tolerant or intolerant; toleration has become a principle inbuilt in liberal constitutions and embodied in universal rights. In this respect, liberal democratic states have to enforce toleration in the form of equal rights among their citizens: for democratic authorities toleration is no longer an option but a political obligation; in turn, no matter how intolerant the feelings they harbour, citizens ought to be tolerant to others, hence respect others' rights. From this viewpoint, it would seem that all non-trivial issues of toleration are preempted by the constitutional structure of democracy, and that only socially and politically irrelevant interpersonal problems of toleration — between neighbours, colleagues and so on — may arise.

Yet genuine questions of toleration have not disappeared, not only because of legal infringements and the difficulty of living up to the ideal of a tolerant society, but also because toleration is valued both as a political principle and as a social virtue only within certain limits, beyond which it is transformed into culpable indulgence towards wrongs. The two classical limits to toleration were elaborated in the self-defence of the political order (Locke [1685] 1991) and in the third party harm principle (Mill [1859] 1972). Both principles appear beyond dispute, yet prove to be highly controversial in their interpretation and application, a point I return to below. Contemporary issues of toleration do not question either the principle or the virtue of toleration, but revolve around where to trace its limits. Here lies the trickiness of contemporary questions whose nature, at first sight, may appear different from traditional problems of toleration. For, in point of fact, no one argues today against liberty rights, no one wants to force conversion on dissenters or suppress them as a way of eradicating heresy more effectively. The discussion, rather, concerns whether a certain practice, behaviour and the like trespasses on the intolerable or crosses the boundary of toleration, entering a space where interference is perfectly justified.

While the traditional argument was put forward by champions of toleration, and, taking for granted the reasons for the suppression of the disapproved difference aimed at providing reasons for stopping suppression in favour of toleration, in contemporary questions of toleration the argument is advanced by those who advocate the stopping of toleration, and takes tolerance for granted, while spelling out reasons to explain why the

difference in question is *beyond* tolerance, that is *beyond the limits of tolerance* (Raphael 1988). Hence the dispute is about where to trace those limits and, more precisely, whether *x* falls inside or outside the wall protecting the tolerant society from disruption and citizens from harm. As a consequence, whether *x* is defined as an issue of toleration depends on where one thinks that *x* falls, inside or outside. For if *x* is believed to fall inside the boundary of toleration, then the opposite position is doomed to be an instance of intolerance, and *x* a proper issue for toleration. By contrast, if *x* is held to fall outside, then the issue is seen as not touching toleration, well protected in its limited domain, but rather as involving other principles and reasons, justly leading to interference with *x*, but not for reasons of intolerance. Here interference is held to be justified, not because the reasons for objecting to *x* are stronger than the reasons for accepting it, but because *x* trespasses on the limits of toleration, endangering social order and peace or harming others by upsetting their expectations. The point of the reasons for and against *x* is, therefore, not whether the reasons for toleration enable one to overcome the original reasons for disapproval, as in the traditional framework; here, according to some interpretations, the point is whether *x* displays properties that meet the requirements of the intolerable as specified by the self-defence and harm principles. Hence, though it remains a motivational factor, the original judgment of dislike is indeed (or should be) irrelevant for the justification of interference with *x*.

In this way, we can explain why, for some actors and commentators, the conflict over mosque building does not question toleration and freedom of religion, but instead concerns public order, or architectural suitability, or the risk of nurturing terrorism and so on. According to this view, the mosque case presents some features that cross the boundary of toleration and allow interference to be justified by self-defence against the social risk and cultural harm allegedly implied in the building of a mosque.

Before examining the arguments for “border policing”, as it were, I wish to stress the implications that the definition of the issue has in the political contest. Defining the resistance to mosque building as either intolerant or, contrariwise, justified by the limits of toleration has an impact on political discourse that goes well beyond analytical precision. Toleration is a cherished value in democratic societies, and liberty rights are fundamental in democratic politics. Both are well entrenched in public reason and there is no voice openly attacking them, which is why no one likes to be labelled as intolerant or illiberal. Hence defining resistance to mosque building as a problem over and above toleration is politically crucial in bringing one’s view in line with public reason. If, however, it can be shown that resistance to mosque building is an instance of intolerance because the invoked limits to toleration are untenable, then the objection to mosque building loses legitimacy and the incompatibility is shown to be not between democracy and mosques, but instead between intolerant resistance to mosques and democratic principles. As we can see, matters of definition have a great deal of substance, at least in a case like this one.

3. IS MOSQUE BUILDING BEYOND THE TOLERABLE?

I now focus on the alleged limits to toleration. If we look at the list of reasons that supposedly justify the limits of toleration in the Danish, German and Italian cases, we see

that most of the arguments refer to an underlying idea according to which, while toleration is definitely granted in the private domain, public space is instead legitimately subject to legal and political restrictions. The spatial demarcation of toleration within the private sphere then intertwines and overlaps with the two principled limits, harm to others and self-defence. This overlap is the case of arguments referring to *laïcité*, public security, aesthetics, religious, and (specifically Islamic) invasion, and public transparency connected to funding and preaching. All these arguments point to the risk of proper mosques for social and political order by relying on the private/public divide according to which toleration is granted in the private sphere, while the public domain instead requires restrictions of personal liberty for the sake of public order, *lato sensu*, and of the non-harming of others, also *lato sensu*.

Here we are faced with one of the ambiguities of the traditional theory of toleration (Galeotti 2002, 25). The original doctrine, as spelled out by Locke for instance, relied on and worked through the private/public distinction. The public area was concerned with matters of peace and order and constituted the political sphere, that is the domain subject to political authorities and public regulation. The private area, by contrast, was concerned with issues irrelevant to order and peace, hence an area in which the state had no reason to intervene with coercive action. This protected area, where political intervention was to be suspended, constituted the proper domain of toleration. This political argument, which showed that toleration was affordable, even more convenient than repression, was effective insofar as absolute sovereigns were persuaded by it, yet it induced an ambiguity in the scope and proper domain of toleration that has become explosive in liberal democracy. Private matters, protected by personal liberties, are neither always subtracted from public sight nor *eo ipso* immune from political intervention. A paradigmatic example is family life, which is the most typical locus of intimate relationships and private matters, but at once is regulated by legal norms for the implementation of the rights of its components — and in cases of right and norm violation, institutional interference is justified and necessary.

Religious beliefs and moral convictions are subjects of conscience, the inner forum being their ultimate judge. Yet, given that personal liberty includes freedom of expression and freedom of association, this does not imply that they are confined within the private area of conscience. In a sense, had religion been confined within the inner citadel, no question about toleration would ever have arisen. Freedom of religion does not mean freedom to pray to one's God in the seclusion of one's bedroom, but the freedom to express one's faith through the proper forms and rituals — and dedicated places of worship are crucial to this dimension of religion. In European cultures, for example, churches have always been built on squares, at the centre of community life. But not all that is public, that is “in public sight”, is also political and, by the same token, not all that is non-political is private, that is “outside public sight”. There is a wide area of public life, the area of civil society, which is neither political nor strictly private. Where are the boundaries of toleration to be traced then? Are they to delimit or include civil society? It is not sufficient to move the boundary between civil society and the political domain *stricto sensu* because, in this respect, the spatial metaphor is rather confusing. Personal liberty is made up of a number of rights protecting the person from unjustified interferences and impositions, not only at home but everywhere. Personal liberty is restricted by the rights of other people, and it is almost trivial to add that these restrictions are usually more significant in

social contexts than at home, yet if personal liberty does not infringe on others' rights it is not restricted anywhere. Think of the following example: personal liberty allows Anna to have as many tattoos and piercings as she likes. This "body language" is by no means universally approved in society, yet it is considered legitimate and tolerated accordingly. As a matter of fact, Anna is disapproved on account of her tattoos even in her own family, but being of age, she is free to do as she pleases. When she walks on her campus, a state campus, every day, she does not have to cover her tattoos and piercings and, whether she is liked or not, no teacher, administrator or janitor will prevent her from entering the premises with her tattooed arms and pierced nose well in sight. She brings her liberty with herself to the public square and institutional spaces, because her bodily expression of that liberty is not harmful to anybody else, even if it is genuinely disliked by a few people. It would be different if Anna were also a true believer in some new age sect and, on this basis, expected to impose a prayer to the sun in class. In that case, her personal freedom would be restricted in state university or school because it would be a trespass on the liberty of others, whereas at Venice Beach or at her club it would not.

Keeping this example in mind, it is clear that personal freedom is not confined to one's home or to strictly private spaces, just as it is also clear that freedom of expression — for instance, of religious convictions — is subject to some restrictions in political-institutional places to prevent it trespassing on the liberty of others. Before concluding on the private/public divide, two final observations are in order. *First:* the example of Anna's tattoos shows that a cultural majority's eccentricities are not only definitely legal, but also well tolerated in all three aforementioned kinds of social space: private, public and political. This implies that, for members of the majority, the ambiguities of the political theory of toleration do not count. The same does not hold for members of a minority; for Fatima, for example, who covers her head with a *niqab*. In this case, the overlap between the private/public divide and the principled limits to toleration works as follows: the strangeness of the *niqab*, with all its connected symbolism (Scott 2007), causes uneasiness and worry in residents in the majority, hence upsets their expectations and orderly daily life. In this way, the *niqab* is taken to undermine public order, hence to deserve toleration only in private, which, depending on the context, may exclude only the political sphere or also civil society. Briefly, according to this argument, because they are disliked and cause uneasiness — like Anna with her piercing — veiled women must be secluded from public sight — unlike Anna — apparently for reasons of order. To approach the mosque issue from a normative point of view, we must keep the examples of Anna and Fatima clearly in mind and see through the double standards governing toleration in either case.

Second: in the area of civil society, insofar as it does not involve behaviour regarding others, such as driving or the stipulation of contracts, personal liberty has no or only minor legal restrictions. Order here depends on social conventions, usually spontaneously evolved, which are not legally sanctioned but are, nonetheless, quite effective in producing social coordination (Nagel 1998; Lewis 1969). Dress codes, body language, rules of greeting and politeness, food habits, and customs of various kinds are so ingrained in everyday life and routine that they have escaped people's awareness (Hayek 1982). They constitute the *societal standards* of propriety and urbanity and orderly decorum of the society in question. Albeit emerging spontaneously, these social conventions have sometimes found space in public regulations and legislation, as is the case of the weekly day of rest, holiday

distribution, the timetables of shops and restaurants and the like. Without being aware of their existence and working, people regulate their lives and pattern their lifestyles on them, and thereby achieve the feeling of order and stability necessary to make plans and take risks. When groups of newcomers arrive, bringing with them different social customs and conventions, societal standards are threatened, and sectors of the cultural majority feel upset, uprooted and insecure, displaced by different dress codes, different foods and smells, and different voices and accents. This is precisely the area in which questions of toleration erupt in multicultural democracy. What is really at stake is the control of societal standards, which represents the specific power of cultural majorities over cultural minorities. It is this social asymmetry that gives rise to problems of toleration. Toleration contests in contemporary democracy are thus unambiguously over public space, that is over the public display of social differences which changes the urban landscape both visually and symbolically (Galeotti 2002, 89-93).

I can now trace three normative implications of the argument on the public/private divide:

- ① the fact that the feeling of displacement and insecurity is genuine in cultural majorities does not justify consequent intolerant attitudes;
- ② the fact that the contest concerns the conventional regulation of public space explains why those objecting to revisions of societal standards in order to accommodate minority habits and practices justify their objection by referring to a narrow interpretation of tolerance limited to private space. By disregarding the above ambiguities of the private/public divide and ignoring how the latter works according to the traits, patterns and practices of the majority, the objectors state that the public display of religious symbols, different dress codes and so on is a trespass on the public sphere, where general rules bind everyone and personal liberty is legitimately restricted in the name of liberal neutrality;
- ③ the issue of compatibility, usually invoked by the objectors, whereby different practices and religious rituals are “intrinsicly” incompatible with the ethical and political principles underpinning democratic society, hence cannot be tolerated *poena* the disruption of liberal democracy, has to be reinterpreted as a contest over societal standards. Once relocated, this incompatibility will appear to concern not political principles, but rather the established identity of public spaces with newcomers’ practices, habits and ways of gathering.

The private/public divide argument now provides an interpretive standpoint from which to view the reasons invoked for limiting toleration in the case of mosque building. We must remember that, since the *status quo* is one of toleration, the issue is raised by objectors to mosque building, social actors or political spokespersons who claim that limits have been trespassed. Likewise, responses are not meant to be persuasive about the merits of toleration but, instead, about the unsoundness of its alleged limits.

I do not consider the *laïcité* argument, since it coincides with the strict demarcation of tolerance to the private sphere outlined above. Needless to say, the *laïcité* argument is faulty in terms of both double standards and consideration of the public sphere as a purified space of equality where different social identities are all banned (Galeotti 1993). The various other reasons voiced in the debate — the risk of fundamentalism and terrorism, the Islamization of society, problematic funding from suspect states interfering in our

society, the upsetting of the urban landscape — can all be grouped under the heading of an objection about public order, for all point to the fact that accepting proper mosques in our cities — maybe side by side with cathedrals, maybe with minarets higher than belfries — will induce political and social disorder and instability at various levels. I thus focus on public order, unpacking all the components of the argument, and conclude that none represents a sufficient reason to stop toleration of mosques, though there are some grounds for local populations to be worried that need to be addressed politically. The argument about public order shows what the contest over toleration is really about, namely the control of societal standards.

Public order sometimes means “law and order”, other times it means stability in civil society. When the former is the case, it may refer to two different worries: on the one hand, a literal concern for “public order” with regard to petty crime, traffic, parking problems and so on; on the other, a concern that expands symbolically to include state security and the survival of democracy. The literal sense of “public order” points to the legitimate, if narrow, worries of residents afraid that their daily lives, traffic and parking will get worse in the area surrounding the new mosque. Such worries, however, are not specific to mosques and Muslim rituals, but are also similar to those raised by new shopping malls, cinemas or clubs, and, as such, need to be attended to by administrators without necessarily engendering a case of toleration. It makes no sense to discuss toleration with regard to shopping malls or clubs, though not everybody likes them. In this case, the wise administrator knows that it is necessary to set apart albeit important practical worries, which need to be solved by good planning, from other less material, less explicit, but often more acute concerns.

This is the case of the “public order” objection whereby a purpose-built mosque would be a general threat to security and democracy. In ordinary language, a threat to public order is caused by social or political unrest, violent demonstrations, attacks to persons and properties and the like. Public order typically pertains to the political sphere, and police action — and, in the most acute cases, even military intervention — is required to preserve the primary good of politics, namely law and order. When public order is at risk, citizens’ security is threatened and it is the state’s duty to protect citizens’ lives, freedom and property preventing or intervening against disruptive, violent actions, with the use of force if necessary. Law and order is the first *raison-d’être* of politics and toleration does not count in this respect. Hence, public order is the first and undisputed reason for stopping toleration in the face of agitators and violent parties, but it is doubtful whether the building of a proper mosque can actually create a problem for law and order in this sense.

Such a risk is allegedly represented by Islamic fundamentalism, which has indeed been a real threat to citizens’ security in the last few decades. No one undervalues terrorism stemming from fundamentalism, but the connection between terrorism, fundamentalism and Islam suggested by objectors to mosques such as Ralph Giordano in the Cologne case (Moulin-Doos 2011) or the politicians of the Lega Nord in Milan (Mocchi 2011) is, nevertheless, far from being established. According to this extreme view, moderate Islam is merely a cover to gain easy tolerance from our overindulgent democracies. This view, which is fuelling Islamophobia throughout Europe, clearly defies all the evidence. A mere pretence, it can only be maintained belief in an underlying conspiracy theory discounting the wide majority of moderate and secular Muslims (Allievi-Nielsen 2003). But even if

we accept this implausible view for a moment, the objection to mosque building does not follow. The fact is that anti-Islam intellectuals and politicians do not dare to demand the direct expulsion of the Muslim population from European countries or the forced conversion of Muslims to Christianity. Such measures, though hardly legitimate, would actually be the consistent consequence of holding that Islam is intrinsically intolerable, and yet they are clearly out of question in the world of liberal democracy. So if Muslims are to live with us in any case, why should proper mosques constitute a special danger? Why should purpose-built mosques, as opposed to backyard mosques, represent a special risk of terrorism? For if it is the gathering of people which is regarded as dangerous in terms of proselytism and propaganda, then backyard mosques are all the more dangerous insofar as they are less visible and more suitable for achieving secret goals. Even in the light of the extreme anti-Islamic stand, the opposition to mosque building is inconsistent and ineffectual as a justified limit to toleration for the sake of order and the self-preservation of democracy. The lack of a purpose-built mosque does not contribute one inch to the enhancement of citizens' security against terrorism.

Implicit in the mosque, however, is a lesser threat to law and order, namely that represented by the apparent desire for non-integration signalled by Muslim self-seclusion in a proper mosque, a symbol of an alien culture and suspect faith thrown into the middle of a western, democratic city (Lægaard 2011; Moulin-Doos 2011). Some commentators see sort of perverse will to offer a clear sign of rejection of our culture and of integration. This argument may touch the emotional chords of majority's feeling but it hardly makes sense. The underlying idea seems to be that, if a religious group wants to gather and pray in such an exotic and alien building, totally unfit for our urban landscape, it is perversely attached to a culture which is, by analogy, similarly unfit to be accommodated in ours. This reasoning seems to forget that a place of worship is, by definition, reserved to the community that shares that creed, that religious rituals and prayers are necessarily specific to that faith, and that it is a good thing for no imposition to be made on others. When engaged in practices of worship, all believers in all religions gather together and temporarily "segregate" themselves from other activities and other aspects of public life. Are we to infer that all believers are not properly integrated? Either we hold that religion as such is a factor of non-integration or we acknowledge that Muslims have the same right to a proper place of worship as any other congregation. As to a mosque's exotic and alien appearance compared to that of a church, it is not unlike any architectural innovation in our cities. I conclude, therefore, that the idea that self-segregation might lead to a risk for law and order is misplaced. The architectural argument is the only one with a basis but, taken at face value, it can be addressed. And, as has emerged from the cases under consideration, Muslims have been very open to negotiation and design revision.

As I have said, public order may also mean the orderly stability of social life by means of traditional standards and conventions. This second sense of public order is less clearly spelled out, yet it makes more sense as a reason for worry, though not as a reason justifying intolerance. The opaque element lies in this: while law and order constitutes the proper sphere of political intervention and regulations, it is far from clear that societal standards and conventions are a legitimate subject of legal intervention and protection because they have spontaneously evolved and must be open for further evolution. Some of those conventions have found a legal counterpart, like family law; others, such as

shop timetables, are subject to administrative regulations. Yet most of them are simply standards of propriety and urbanity, and do not look like areas where state interference is legitimate in a liberal order. Thus it is not straightforward to invoke a stoppage to toleration in this area. In other words, in this respect we are confronted with a real problem, not simply an imaginary one induced by prejudice, yet one which is not an obvious issue for political interference, for usually the area of societal standards is free from legitimate state intervention and open to social evolution. But social conventions are the crucial components of the stability of public life, of its public identity, over time, hence their defence is claimed to justify coercive action. Societal standards are fundamental in allowing stable expectations and social coordination, not just for emotional or affective reasons. It is no wonder then that newcomers with strange customs and practices are perceived as a threat to this identity and as unduly unsettling the orderly stability of public life. We can thus say that, understood in this way, the public order objection has a real basis and content, insofar as the newcomers with their different traditions will somehow change the present social order, the identity of public life and public landscape. This change is now affecting people's lives as much as phenomena such as urbanization and internal migration did in the past. The majority's uneasiness should be acknowledged and taken seriously, but it cannot *eo ipso* constitute a sufficient reason for stopping toleration of the public presence of immigrants' differences, such as that of purpose-built mosques.

In the broad discussion over the harm principle, one thing has been clear since Mill's original formulation (Horton 1985; Jones 1985; Raz 1988; Schauer 1993; Galeotti 2007). If uneasiness, dislike and disapproval towards the potential subject of toleration could count as harm, hence as a limit on toleration, then toleration as such would be dismissed from the outset, given that the feeling of uneasiness and dislike for a difference is the first circumstance for any question of toleration to arise (Hart 1962). That feeling is precisely what the tolerant attitude ought to overcome by reference to higher-order considerations such as respect for people. In other words, that which is the first circumstance for toleration cannot apply twice, first as a reason for toleration, and secondly as a reason for limiting toleration. In that case, dislike would not be a proper limit but rather an outright dismissal of toleration as such. Yet in the discussion of the Milan and Cologne cases the majority's feelings of uneasiness and dislike for strange symbols and buildings have been taken as "harm", hence as a reason for non-toleration of purpose-built mosques.

In defence of this intolerant view, the objector to mosques may rejoin as follows: "Why should *we*, the society majority and citizens of the polity, tolerate their customs out of respect for *them*, instead of *them* tolerating *our* customs out of respect for *us*? As our guests, they ought to adapt to our ways of life, which do not include mosques and minarets in public squares. *We* are indeed tolerant because we do not force them to become Christian and let them pray as they like in their own homes or secluded spaces, but we cannot tolerate *their* invasion of *our* public spaces and cities, which would not be respectful of *our* local tradition." Depending on whether it concerns minority or majority practices, this answer subscribes a dual conception of toleration. Minorities are granted only minimal toleration, closely restricted to private spaces out of sight, while the majority reserves itself a maximal understanding of toleration. At present, minority groups are simply not asked to tolerate our tradition, which *de facto* they have no power to interfere with, hence are not even in a condition to tolerate anyway (Galeotti 2001). They are

defined “tolerant” of our tradition on the condition that they withhold their claims concerning mosques and other alien differences, since those claims are seen as upsetting our tradition. Hence the majority’s expectations, which immigrants or people of immigrant origins allegedly have a duty to respect.

Here I confine my comments to the toleration reserved to minorities, toleration for majorities being conceptually untenable since minorities lack the power of interference, hence are deprived of one of the very conditions for toleration. The minimal conception clearly dispenses with respect for people, since equal respect means accepting others as they are, not despite what they are (Galeotti 2010). Private toleration and the public invisibility of one’s identity imply that acceptance is achieved only by disguising one’s identity, hence that Muslims as such are not considered as our equals and are not fully respected in their dignity. Public visibility is, therefore, a condition for toleration to be based on equal respect and for minorities to be properly included in our society, as implied by democratic principles. Toleration of Muslim religion in public, with all its implications — such as proper places of worship, cultural centres and so on — is not an extension of liberal toleration from private to public; it is simply the extension of the very same toleration enjoyed by all established congregations to Muslim communities. Not to make this extension would imply the injustice of double standards. In conclusion, the objection to the building of proper mosques is unjust as it would unfairly limit Muslims’ rights of religious freedom, expression and association, rights that are granted to members of other religions. This conclusion shows that there are no justifiable grounds for denying permission for mosque building. It also shows that objections to mosques are bluntly intolerant. It is important to establish this normative bottom line, which is not often clearly spelled out in public discussion. But it is also important to acknowledge that this normative stand, crucial as it is, is far from sufficient in settling the issue politically and pragmatically. This is because the problem of worries about the stability of social standards has to be taken up politically.

4. THE INTERSECTION OF THE HORIZONTAL AND VERTICAL DIMENSIONS OF TOLERATION

The argument has now reached the point where the issue of the intersection of the horizontal and the vertical problem of toleration has to be addressed. Understanding how the two axes intersect in the mosque question, as in most questions of contemporary toleration, is important not only for the theory of toleration, but also for the political solution of the issue.

So far, we have seen that the framework of the problem is as follows:

- liberal democracy implies that toleration is a political principle inbuilt in the constitution and granted by equal rights of liberty;
- toleration is no more an option for democratic states, but an obligation towards all citizens and a correlative obligation of right enforcement against horizontal violation;
- questions around toleration do still arise concerning the limits of toleration, beyond which state intervention is justified;

- the controversy over the limits of toleration concern the public space, by which we mean both the proper political sphere and social life which is in public sight;
- the objectors to mosque building maintain that their position is not intolerant, because (a) they do not want to convert Muslims who are free to practice their faith, but at home and quietly; (b) a proper mosque is a threat to public order, an attempt to proselytize, a symbol of fundamentalism, an opportunity for terrorism, an indulgence to Islamic invasion — in a word, an illegitimate trespass in the public sphere on the primary religious symbol of a dangerous religion and culture, and as such not to be tolerated;
- the objectors' arguments have been shown not to stand as sufficient reasons to limit the religious and liberty rights of the Muslim community, hence they are entirely intolerant and unjust, even though they are prompted by worries which are real and must be attended to politically.

The question of the tolerance/intolerance of mosque building was originally raised by social sectors of the cultural majority objecting to proper mosques. Citizens in liberal democracy, however, have no power to hinder projects, such power belonging only to the state; hence they address their objections not horizontally to the minority or to other sectors of the majority, but vertically to political authorities, both national and local, and to administrators in order to have them stop the building project in question. Here is where a social attitude of intolerance, which cannot be acted upon legitimately, is transformed into a political issue, and in two senses. On the one hand, the objectors ask authorities to enforce the limits of toleration and to stick to the proper application of principles. On the other, political authorities are called into question because of the protest and vociferous discontent of a constituency demanding to be taken into account politically and to be represented by some party in democratic politics. As is apparent from all three cases, the two levels — the appeal to principles and the dynamic of protest — intertwine. Political authorities and administrators are thus driven by social protest, which usually manages to be represented by some political party, to take a stand, hence to make a decision either way that must be publicly justified. This is how political questions of toleration are produced in liberal democracies; more precisely, they are political not with reference to their content but with reference to the agency entitled to make the final decision. For in liberal democracy, no matter how socially powerful and vociferous, those opposing mosque building may protest and even behave offensively — spreading pig's blood in the area where the mosque is supposed to be built (Allievi 2010), for example — and may invoke a referendum and so on, but, at the end of the day, the decision lies in the hands of the national and local authorities in charge of protecting and regulating religious freedom and of urban planning. Once the political decision is taken either way, those who see it as unjust can appeal to courts at various levels, right up to the European Court of Human Rights in Strasbourg. Both political and judicial decisions are vertical and top-down, and the final outcome of this process of contestation will be the redrawing of toleration limits.

Whether the boundary includes proper mosques as tolerable in public or not, this decision will bear consequences on the standing of the Muslim minority in society. If public toleration of mosques is declared legitimate, then Muslims will be treated as equal members, on the same footing as other citizens of the polity, who are not compelled to

pray in the dark of basements and garages, better still if they are the outskirts of cities. The public tolerance of proper mosques will imply the recognition of Muslims as equals and will be based on equal respect (Galeotti 2002). The religious freedom of Muslims will be implicitly declared as equal to that of Christians or non-religious citizens. If, by contrast, toleration were limited to backyard mosques, then the freedom of Muslims would not be equal and their status as members of the polity would be that of second-class citizens, not recognized as fully autonomous persons but as members of a suspect group under probation. Given that, in liberal democracy, no one will accept being treated as an inferior or as a minor, Muslims will not be content with such a discriminatory decision and, sooner or later, will fight for equal rights. Thus an intolerant decision will not settle the issue, which will soon re-emerge, once the minority has become stronger and outspoken or the political orientation has changed. By contrast, even though it may encounter the protest of the objectors at first, the opposite decision will then come to be generally accepted, since toleration is also a function of time. If the cause of resentment is the upsetting of the identity of the public space, if the change is properly managed, people will eventually get used to the new landscape and to the new social standards, which will, also eventually, lose their unfamiliar appearance and be stabilized into another, more diverse, identity (Allievi 2010, 126). Looking at the mosque issue both from the point of view of justice and from that of long-term convenience, there is thus no doubt that the balance is all in favour of permitting proper mosques to be built in our cities. Nevertheless, there are short- and medium-term social and political problems linked to the identity of public space and to the control of societal standards that cannot be overlooked by wise democratic politics. Let us consider them briefly.

Looking at the cases under consideration and also at other research on the subject, discontent with plans for mosques is widespread, especially in neighbourhoods with a high density of immigrants, where problems of petty crime are experienced daily, urban dilapidation is evident and real-estate prices are sinking. In such neighbourhoods, local people are worried about their security and about the value of their homes, both serious causes for concern. I would like to stress here that the presence of a significant immigrant population does not necessarily correlate with intolerant feelings the negative correlation depending on time and the process of integration. The most tolerant districts are usually those where the immigrant population has been a visible presence for a while, and where people have learned to adjust and to become familiar with cultural differences. Discontent, worries and insecurity characterize the impact of a sizable number of immigrants in a previously monocultural neighbourhood. Such feelings provide the grounds for populist right wing parties to campaign and gather support by exploiting the discontent and exaggerating the risk to security and public order. This has been the case in Denmark, Germany and Italy, and seems to be a trend in all European countries. The unsettlement produced by waves of immigration has found political agents, the so-called managers of fear, as its political representatives (Allievi 2010, 100 ff.). The problem is that, being non-citizens, Muslims from recent immigration have no opportunity for political representation. Their situations change from country to country, because where they have been settled the longest — Germany, for example — they are usually citizens, and if they are not, as residents they have the vote in administrative and local elections. This is also the case in Denmark, whereas in Italy they are completely excluded from representation, at

both the national and local levels. To a deficit of political representation, Muslims add the lack of a proper congregation and a Church structure as a sole interlocutor with the state and administrators. Hence their claims are entrusted to their associations, which often have different views and disputes, to social agencies, such as NGOs and the like, and to the good will of political parties of the centre-left. In all three case studies, the claim for a proper mosque was originally advanced to local administrators by Muslim associations to obtain building permission. In both Germany and Denmark, local administrators approached the mosque case as a matter of urban planning; in this sense, they behaved neutrally with regard to the content of the request, caring only for procedural correctness and architectural fitness. Later, when the plan reached the point of implementation, the populist right-wing parties jumped in, raising a loud protest which became a subject of national debate and reached national government level. In Italy, by contrast, local administrators pulled out every possible device to obstruct and delay the plan, devices which made *ad hoc* and selective use of regulations with a clear discriminatory intent. Then the Lega Nord politicians jumped on the bandwagon and campaigned against the mosque plan at both local and government levels. The national government's behaviour was cautious in all three cases. Governments did not want to take a clear stand on the issue: in Denmark, the Parliament voted for the district plan without providing a reason. In Germany, the Cologne discussion became national and the ruling party had to express itself at its national congress, where it came out in favour of a revision of the plan, though the final decision was left to the local government. After much controversy, in 2009 the foundations of the mosque (smaller and less visible than envisaged in the original plan) were laid. In Italy, decisions regarding places of worship are entrusted to regional law. Some such laws limiting the permission to build churches to recognized religions were appealed to the Supreme Court, which declared them unconstitutional (Sentence 195/1995). However, the revision of the relevant law in Lombardy has simply entrusted the decision to local administrations on the basis of urban categories, hence leaving the way open to endless obstacles of a pragmatic nature, *de facto* obstructing a constitutional right. In general, we can see that national governments are reluctant to go against a constitutional right, but are sensitive to the protests of the populist right-wing parties for reasons of political calculus, which is why they tend to devolve the decision to local administrators. The latter may apply procedural rules impartially, hence favouring mosque projects, or selectively, hence blocking them. By contrast, courts are the place where the equal rights of Muslims are often reasserted, since they stick to principles, while political authorities are more sensitive to protest and electoral consent.

Where it has been taken, in this sketchy picture the tolerant decision looks more like a compromise and a *modus vivendi* than the recognition of Muslims' religious rights. Could the issue have been handled in a different way so as to reconcile justice with the expectations of local residents about order and security? Justice clearly prescribes public toleration of proper mosques, which is a way of treating them with equal respect and promoting their full inclusion in democratic society, yet security worries and the uneasiness of the local population cannot be ignored by any reasonable politician. In order to solve this problem, I believe it is important to draw a distinction between the symbolic demand for recognition and the actual literal content of multicultural claims (Galeotti 2010). I state that all claims advanced by minorities contain an implicit demand for equal respect, that

is for minority members to be recognized as equal partners in the polity. Securing a right or a benefit is another small step towards being on an equal footing as members of the majority. This quest for recognition is the symbolic, non-negotiable part of the claim, while its actual content can be negotiated in relation to contextual variables. There is actually a scale of how much a claim is negotiable, depending on whether it concerns rights, benefits, or exemptions. If claims concern equal rights unduly denied to minorities, they represent what I call the level 0 of multicultural politics and should, in principle, be met without delay. If claims concern equivalent rights — that is the right to be treated differently in order to be equal (level 1), especially if it concerns special benefits or exemptions for minority groups (level 2) — the room for negotiation expands. Here we are faced with a level 0 case, that is the extension to Muslims of the same right granted to Christian and Jewish believers to have a dedicated and undisguised place of worship. From a normative viewpoint, there is no doubt that the claim ought to be satisfied. In a way, the cautious behaviour of public authorities shows that there are no margins for justified rejection: faced with internal discontent and a likely electoral price, had a justifiable argument against proper mosques been available, centre-right governments would probably have jumped at it. In other words, their timid position about mosques may be attributed to the lack of a publicly justifiable argument for their rejection.

Granted the level 0 of the mosque claim, I hold that in this case negotiations are in order to attend to local worries as well. Once ascertained that these worries are not just the product of prejudice and bias, they have to be taken seriously, even though they cannot take priority over equal rights. Here is where the distinction between the symbolic and the actual response comes in handy. First of all, Muslims must be listened to with consideration and respect by authorities and administrators; the lack of a unified voice of Muslims in European society may complicate the process, but it cannot be a reason for dismissing them or to coming to the unilateral decision that the most moderate association is to be privileged, at least not from the outset. The associations of residents and their representatives must also be heard in order to separate reasonable claims from fears of novelty. With a clearer map of the problem, administrators should then seat all the actors at the same table, exercising a role as mediators and also promoting dialogue among associations, communities and people. This very procedure is, at the same time, meant to lead to a decision, hopefully shared by the parties, and also to be a means for attributing equal respect to the parties, thereby making the members of the minority feel on the same footing as citizens, and the latter not left behind and cut out of a decision concerning their neighbourhood and their city. This rosy picture is not simply a well-meaning story but corresponds basically the description of what has happened in Turin, my city, over the building of a proper mosque. Turin is not a case that is part of my research yet, but I have heard this story from the mayor's own mouth in the course of a public debate. He said that the recipe for a successful solution to the mosque issue (and probably to similar multicultural issues) has been: (a) sticking to principles in perspective; (b) talking to all actors round a table, at first separately, then together; (c) deflating attitudes toward obstacles, keeping parking issue separate from the fear of terrorism, for instance; (d) promoting a process of reciprocal knowledge and developing trust; (e) good mastering of and attention to the bureaucratic procedures to avoid administrative obstacles. This process does not allow for a ready solution: the discussion has been going on for a few years now and

the decision to build the mosque has been taken, but building has not yet begun and the Lega Nord is promising a fight and demanding a referendum. To the referendum challenge, the mayor responded that constitutional rights are not a matter for a referendum. This represented quite a strong stand in favour of the mosque, seen as the implementation of constitutional rights. The mosque, however, has not yet been built and the issue may break out again. Still — and here I speak with the greatest caution — the mayor's seems to me an exemplary way of dealing with the problem, a way of turning the fight against Islamic symbols, which condemns Muslims to the margins of public space, into an opportunity for their integration in the visible space of the city.

A final comment on the dual strategy of symbolic recognition and negotiation. The analysis of all three cases shows that Muslim representatives in the debate have been willing to revise their original plan, to reduce the size of the mosque, and to give up the minaret. In a word, in the controversy Muslims have appeared to act as the reasonable party, in the sense of Rawls's reasonableness (Rawls 1993). This is an important point insofar as it belies the alleged intrinsic dogmatism and fundamentalism of Islam, revealing the chances of success of the strategy of recognition and negotiation outlined above.

5. IS THE MOSQUE A CASE OF RELIGIOUS TOLERATION?

I started my argument by showing that the mosque conflict is a typical case of contemporary toleration, and, more precisely, of the public toleration of a building which is the symbol of the difference of Muslims. I have argued that the public toleration of mosques is required by equal respect for Muslims, who have the right to enjoy the same liberties as other citizens. Now I intend to draw some conclusions from the argument on the control of societal standards and to show that the mosque conflict is not a case of *religious* toleration, neither exclusively nor primarily. Mosques are without doubt places of worship and of meeting for Muslim believers, hence they are definitely symbols of faith. Yet resistance to the building of proper mosques is not based on specifically religious reasons: the worries are not that a heresy may take hold among Christians, nor that miscreants may be encouraged to proliferate, and there is no desire to eradicate the wrong religion in order to save the souls of erring people. These were the reasons that motivated the religious wars in 16th- and 17th-century Europe, when conflict was focused on theological divergences and disagreement over church organization. Power and politics were present too, providing the military might for waging war, but were not the crucial reason for starting it. The freedom claimed by Luther and Protestants was primarily religious freedom: to pursue one's creed and be freed from the Church of Rome's monopoly, which was precisely what the Catholic Church and its political allies denied.

In the mosque contest, this is clearly not what is at stake. No theological dispute lies at the origin of the objections to mosques and no criticism of the religious organization of Muslims is present in the debate, except for the accusation of fundamentalism, which is however superficial and not based on solid knowledge of Islam in its many articulations. Thus religious disagreement is not the real point, which also explains why many commentators maintain that religious freedom is protected in any case, as mentioned above. The real point, as I have tried to show, is the contest over the control on societal standards

and on the identity of public space, which the majority feels is being threatened by the visible presence of unfamiliar symbols, practices, customs and modes of appearance that upset the orderly stability of social life in public. Muslim religion is providing a ready-to-use label unifying immigrants from many and different cultures, more different than those from Eastern Europe, hence more threatening to societal standards and allegedly more dangerous. Here is where Islam comes in handy, for it provides the grounds for articulating the diffidence and hostility towards alien customs and darker, usually poor, people in reasons spendable in public discourse and based on two considerations: (a) Islam is dangerous because of fundamentalism and terrorism; (b) Islam is unacceptable because of its oppression of women. Terrorism is universally condemned, hence definitely beyond the boundary of the tolerable; likewise, violence and oppression of women clearly trespass against the harm principle and cannot be accepted in the name of tolerance. Once these two features are taken as the core of Islam, then opposition to the public toleration of any symbol of Muslim religion, from hijab to halal prescriptions to mosques, has found an apparently legitimate general justification which helps to keep the presence of Muslims at the margins of public life, quietly active at their workplaces and disappearing back to their ghettos at night.

This is usually the stuff of the widespread Islamophobia of Europeans (Massari 2006; EUMC 2006), which is not the product of religious disagreement. On the contrary, I hold that Islam is nothing but a cover for cultural distaste for the newcomers with darker skin and unfamiliar customs and rituals who are “invading” our cities and countries, since such distaste and xenophobia cannot be spelled out in public reason. That the contest over mosques is not primarily religious is corroborated by the following considerations.

(a) Where Muslims are an established presence, such as in Cyprus and Israel, there seems to be no religious tensions and mosques appear to be accepted as a matter of fact. That is the case even if both Cyprus and Israel experience open conflict over territorial distribution with the populations of Muslim persuasion. Yet such conflict has not led anyone to contest mosques and regular mosque attendance by the Muslim minority. The case studies on Israel and Cyprus show that conflict may arise with reference to the construction of new mosques in non-Muslim neighbourhoods (Israel) or to the use of old mosques by Muslim immigrants of the Shia persuasion (Cyprus). Thus it is not mosques *per se*, but the upsetting novelty of a strange and alien building that creates uneasiness and worry (Skoulakiri 2010). Similarly, in Austria, where a populist right-wing party is present and has expressed strong anti-mosque feelings, the oldest European mosque, in Vienna, has never been contested by residents. Likewise, in Rome the biggest European mosque is accepted and has become part of the urban landscape. This would appear to confirm that the conflict is not about religion, but about the identity of public space. If mosques have long been part of this space, they cease to be perceived as a dissonant element and no one takes issue with their presence.

(b) Most of the time Christian congregations have acted in favour of mosque building, defending and promoting the right to religious liberty across different creeds (de Galember 1998). Had the conflict been religious in nature, I expect that they would have taken a different stand.

(c) Political institutions, as we have seen, have been timid as a rule, but they have not taken an active role in objecting to mosques. In other words, the standoff is not and could

not be represented as one of the familiar kind between the state and the dominant and powerful church over secularization. In Europe Muslims definitely do not represent the dominant church, which has provoked the state to reaffirm its prerogatives and its neutrality against religion's invasion of the political sphere. We have seen that something of this kind has happened in Cyprus, where the state has been active in reducing the privileges of the dominant Orthodox Church. So the mosque issue cannot be defined as a chapter in the fight between church and state that characterizes the formation of liberal institutions.

(d) Among the various Muslims associations active in a social context, political authorities have privileged those grouping citizens who have converted to the Muslim religion. This preference is not explained by religious reasons, but rather by the idea that citizens who have grown up in our culture are more trustworthy and more easy to deal with. Again, the significant variable seems to be culture and familiarity.

(e) The controversial family customs of Muslim immigrants, especially with reference to women and girls, are cultural traits widespread in Asian and African traditional and tribal habits and lifestyles, in many respect similar to those of Mediterranean areas until few decades ago. Their connection with religion is, if at all, tenuous. Moreover, they have no logical connection with the denial of place of worship to Muslims. In a way, it is just the opposite. We can imagine that, if Muslims were accepted as equals in our cities, with their own places of worship and gathering like everyone else, this fact would enhance a process of integration that would slowly affect the whole community and the individual rights within it.

(f) The suspicion of a link between European Muslims and Islamic states, such as Iran or Saudi Arabia, which underlies the funding problem, expresses a political worry, not a religious one. It is the suspicion that the loyalty of European Muslims is primarily with those non-democratic authorities. Such states would then have internal allies to promote the diffusion of fundamentalism and of Islam over European contexts. It is the same suspicion that Western democracies had for Communists during the Cold War, namely that an internal sector of democratic society could act as the agent of a foreign and hostile power from within democratic institutions. It is a case of political mistrust and of fear of fanaticism, not of religious disagreement.

If the mosque issue is acknowledged to be a question of toleration over societal standards as opposed to a question of *religious* toleration, some relevant implications can be drawn. First of all, the problem is not about incompatibility of principles, beliefs and values, nor about the irreducible clash of civilizations leading to the suppression of one over the other. This dramatic representation, which has enjoyed a certain success and echo through the Western media, is the worst premise for working out a viable and just solution, fuelling hostility and fear on both sides. Secondly, since it is not focused on theological truths, the conflict is not about ultimate and absolute views, which thus cannot be traded off for a peaceful settlement. This common understanding of religious conflict evokes risks of Balkanization and suggests the need for a preventive stoppage to easy tolerance. If, by contrast, the issue is shown to be about societal standards and toleration — i.e. peaceful coexistence with customs, practices, habits different from our own, which would re-draw the public landscape of our society, both symbolically and literally — then we gain a more accurate and less dramatic description of what is at stake.

Such a description, moreover, will allow us to settle the issue, reconciling justice for Muslims and stability by attending to the real worries of local residents. Democratic principles — i.e. equal respect and equal rights — and democratic procedures — i.e. representation, public discussion and negotiation — seem to be the tools for working out the recognition of the legitimate presence of different identities and of wider and more diverse social standards.

6. THE INVISIBLE MUSLIMS OF SLOVENIA

I set apart the case of Slovenia because there Muslims are not a group of more or less recent immigration, but citizens of the former Yugoslav Federation (Pribac 2011). They are a national minority in Kymlicka's sense (Kymlicka 1995, 2001), given that they originally came from other Balkan nations, mainly Bosnia or Kosovo. Though Muslims arrived in Slovenia at different times — from the 15th century to the Hapsburg period, or when Yugoslavia was a state, before and after World War Two — they have long been residents and citizens. In the former Yugoslavia, they did not need passports or visas to move around and change their residence from Bosnia or Kosovo to Slovenia.

The mosque problem was first raised back in the 1960s, when Slovenia was still part of the Yugoslav Federation, under a socialist regime. The solution was then obstructed by the socialist stand against religion. The ideological obstacle fell when Slovenia seceded from Yugoslavia and became an independent state, a liberal democracy, which grants freedom of religion and equal rights to all. Yet Muslims have not benefited from this new situation, in principle favourable to granting any congregation its proper place of worship. The new state projected a national identity that comprised Catholic religion as one of its components. Moreover, interethnic conflict broke out in the region and became more and more devastating, so that ethnic conflicts overlapped with religious identities — not an ideal situation for recognizing a national minority with a different creed. The self-presentation of Slovenia was as the state for Slovenian people with a strong emphasis on a compact national identity that left little room for concern with minorities. In this context, equal rights and equal respect for the Muslim community were definitely not a priority and were never put on the political agenda. When the mosque problem resurfaced at the end of the 1990s, loud objections were immediately raised. Among the objectors, the popular Archbishop Roda also took issue with the mosque, thus distancing himself from the position generally taken by religious authorities in other European countries, for example in neighbouring Italy. To such objections, similar in their content to the ones we have seen above, political authorities took a cautious stand, neither definitely negative to mosque building, nor affirming the right of Muslim communities to be treated equally and respectfully. Though public discussion has been somewhat similar to that in other European countries, significant differences must be underlined in the Slovenian case. The issue has not been about the defence of traditional societal standards and public space from newcomers strange habits and customs (indeed Muslims are not newcomers in Slovenia, though some immigration from Bosnia did take place during the Balkan wars). The issue has rather been about the defence of the monocultural national identity, that underlies the very project of creating a Slovenian state out of a multinational federation.

A significant fact gives weight to this thesis, one which commentators would appear to have failed to link with the mosque issue (Pribac 2011). At the time of the secession, more than 27,000 people were erased from the register of citizens and enlisted as foreigners because they had omitted to apply for citizenship in due time. Most of those people were Muslims of Bosnian origin, who consequently lost their documents, identity and residency, thus becoming non-persons. The scandal over the “erased” people erupted in 2002, and has not been solved to date. Putting together the controversy over the mosque and the official disappearance of this large number of Muslim ex-citizens, I would infer with some confidence that the issue here has not concerned the control of societal standards, but rather the self-representation of Slovenians as a unified people where Roma and Bosnians do not belong. Toleration here regards the diversity of citizenry, not the diversity of cultures, at least not in the first place in any case. Moreover, the position of the state has clearly been much more defensive of its unified identity than protective of the newly conquered constitutional principles. Elsewhere, states have been timid, but have not stood with the objectors; here the Slovenian state has been the main agent of the misrecognition of Muslim minority as a component of Slovenian nation, as if the new democracy were too fragile to open up to pluralism. Yet it is precisely openness and inclusiveness that are the test for a democratic state.

7. CONCLUSIONS

I have argued that the mosque conflict, so widespread throughout Europe, is indeed an issue of toleration, *de facto* representing a typical example of the controversies over toleration erupting in contemporary democracy. In order to argue this point, I have had to reframe the conditions and circumstances posited by the traditional theory of toleration patterned after pre-liberal states. When toleration becomes constitutionally inbuilt and equal rights are implemented, toleration questions of some political relevance do not disappear, but still arise with reference to the proper and justified limits to tolerance. The public controversy is thus about whether a certain feature of a different culture, such as a proper mosque, infringes on the limits of toleration, hence justifies political interference.

The interpretation of the limits of toleration is traditionally fixed in two principles, self-defence and harm to others, and traced between private and public space. I have shown the ambiguity of the spatial delimitation of toleration which intertwines with these two principles and I have also shown that the demarcation of toleration in the private sphere and regulations in the public area is intrinsically ambiguous since “private” does not imply “out of public sight” and “public” does not necessarily overlap with “political”. This ambiguity has made possible a double standard in the understanding of toleration, according to which the majority’s eccentricities are tolerated everywhere as matters of personal liberty, while the minority’s differences tend to be restricted not only in the political sphere but in public space as well, as forms of invasion and trespass on the legitimate boundary of toleration. Hence contemporary issues have to do with this contention that the toleration of minority differences be confined to private areas — that is out of public sight — and with the minority’s attempts to make them legitimately visible in the public space. Toleration today has clearly to do with public space. Purpose-built mosques,

clearly in public sight, represent a paradigmatic case of contemporary toleration. The public controversy over proper mosques, originated by objectors, revolves around the fact that the very visibility of a proper mosque constitutes a trespass on the limits of toleration, bringing about issues of public order that supposedly imply an infringement of self-defence. Thus, in the objectors' argument, the principled limit of toleration (self-defence) is conflated with the spatial limit, which, however, applies only to minority differences in a blunt double standard. Among the reasons according to which a proper mosque would jeopardize public order, some are the result of prejudice and bias and some are not specific to mosques, but others point to a real problem: the upsetting of societal standards by alien customs and practices. This problem, which is what is really at stake, is not a sufficient justification for stopping public toleration of a proper mosque, but it needs to be addressed politically if a just and stable settlement of the mosque issue is to be found.

Among multicultural issues, the mosque case belongs to the level 0 type — i.e. those concerning the extension of equal rights to groups who have been unjustly excluded from full-right enjoyment — hence one which justice is required to solve without much ado. Nevertheless, the upsetting of societal standards by a change in the identity of public space is a real problem for local expectations, one to be addressed politically. I have thus suggested a procedure to address the mosque case whereby equal respect is paid to all the parties involved is showed by setting up a table round which claims and problems can be raised, considered and addressed through negotiation. There can be no question that Muslims have the right to places of worship in Western cities; where and how mosques are to be built can be negotiated in a process involving all the interested parties so as to promote reciprocal knowledge and trust.

Once ascertained that the mosque issue is a veritable case of toleration, I have asked of which kind of toleration the building of a mosque is a symbol. Since mosques are the places of worship of the Muslim religion, it would seem obvious here that we are dealing with a case of *religious* toleration. I have argued, though, that religion is really epiphenomenal compared to cultural differences upsetting societal standards. Besides adding conceptual precision, such definitional arguments — first the one about toleration, now this one about different kinds of toleration — have relevant political implications. If the mosque dispute is acknowledged as an issue of toleration, the opposition to mosques is defined as “intolerant”, which is precisely what the objectors want to avoid, given that toleration represents the *status quo* in liberal democracy. Similarly, if the mosque case is defined as an example of religious toleration, then the controversy is represented, on the one hand, as nobler, and on the other, as a matter of the irreducible clash between an intolerant and dogmatic religion, implying fundamentalism, and the Christian and secular values of Western civilization. So the objection to plans for mosques are, at the same time, made acceptable and irreducible because what is at stake is the incompatibility of Islam with our liberal and democratic values. By contrast, if the contest is understood for what it is, a fight for the control of societal standards, the conflict loses its dramatic features, and the question of justice, insofar as it concerns the equal rights of Muslims, appears in the forefront and the possibility of accommodations with residents can be outlined.

Finally, I have devoted attention to the case of the forgotten mosques of the Slovenian Muslims, arguing that here we are faced with a different case of toleration. At stake is not

the contest over societal standards and the goal is not the inclusion of newcomers, with their different identity and customs, into the public space of our democracy. What we have here is rather a conflict over national identity in which national minorities are wilfully ignored. It is possible that, with the stabilization of Slovenia as a democracy within the EU, the terms of the conflict may change, and the national minority issue may be treated according to the principles of democracy. But, in any case, in order to have a clear target in mind, it is important to stress that the nature of toleration is strictly connected with what is at stake.

REFERENCES

- Allievi S. (2010), *La guerra delle moschee*, Marsilio, Padova.
- Allievi S., Nielsen J. (2003, eds), *Muslim Networks and Transnational Communities In and Across Europe*, Brill, Leiden.
- De Galember C. (1998), “Eglises chrétiennes, état et l’Islam en Europe: entre institutionnalisation et déinstitutionnalisation”, in R. Leveau (ed.), *Islam en Europe: approches d’un nouveau pluralisme culturel européen*, Centre Marc Bloch, Berlin, “Cahier” n. 13, pp. 69-82.
- Emilianides A., Adamides C. (2011), *Allocation of Religious Space in Cyprus: A Case Study*, mimeo, RESPECT Workshop (January 17-19, 2011), Vilnius.
- EUMC (2006), *Perception of Discrimination and Islamophobia. Voices from Members of Muslim Communities in the European Union*, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Wien.
- Galeotti A.E. (2010), “Respect as recognition: Some political implications”, in M. Seymour (ed.), *The Plural States of Recognition*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke, pp. 78-97.
- (2007), “Relativism, universalism and applied ethics: The case of female circumcision”, *Constellations*, 14, pp. 91-111.
- (2002), *Tolerance as Recognition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (2001), “Do we need toleration as a moral virtue?”, *Respublica*, 7, pp. 273-292.
- (1993), “Citizenship and equality: The place for toleration”, *Political Theory*, 21, pp. 585-605.
- Hart H.H. (1962), *Law, Liberty and Morality*, Oxford University Press, Oxford.
- Hayek F.A. (1982), *Law, Legislation, and Liberty*, Routledge, London.
- Horton J. (1985), “Toleration, morality and harm”, in S. Mendus, J. Horton (eds), *Aspects of Toleration*, Methuen, London, pp. 113-135.
- Jones P. (1985), “Toleration, harm and moral effect”, in S. Mendus, J. Horton (eds), *Aspects of Toleration*, Methuen, London, pp. 136-157.
- Kymlicka W. (1995), *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- (2001), *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, Citizenship*, Oxford University Press, Oxford.
- Lewis D. (1969), *Convention*, Harvard University Press, Cambridge (Mass).
- Lægaard S. (2011), ‘Grand-Mosque’ Project in Copenhagen: Intersection of Respect, Tolerance, Intolerance in the Distribution of Public Space, mimeo, RESPECT Workshop (January 17-19, 2011), Vilnius.

- Locke J. ([1685] 1991), *A Letter Concerning Toleration*, a cura di J. Horton e S. Mendus, London, Routledge
- Massari M. (2006), *Islamofobia: la paura e l'Islam*, Laterza, Roma-Bari.
- Mill J.S. ([1859] 1972), *On Liberty*, Dent Dutton, London.
- Mocchi S. (2011), *No Integration without Participation. A Study of the Requests for Building Mosques in Milano*, RESPECT Working Paper Series, 2011/06, <http://respect.iusspavia.it/index.php?>
- Moulin-Doos C. (2011), *The Actors and Debates around the Construction of a Representative Mosque in Cologne-Ehrenfeld, Germany*, RESPECT Working Paper Series, 2011/10, <http://respect.iusspavia.it/index.php?>
- Nagel T. (1998), "Concealment and exposure", *Philosophy and Public Affairs*, 27, pp. 3-30.
- Pribac I. (2011), *Report on the Case of Mosque Building in Ljubljana*, mimeo, RESPECT Workshop (January 17-19, 2011), Vilnius.
- Raphael D.D. (1988), "The intolerable", in S. Mendus (ed.), *Justifying Toleration*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 137-153.
- Rawls J. (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York.
- Raz J. (1988), "Autonomy, toleration and the harm principle", in S. Mendus (ed.), *Justifying Toleration*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 155-175.
- Roman M. (2011), *Moslem Places of Worship in Israel*, mimeo, RESPECT Workshop (January 17-19, 2011), Vilnius.
- Schauer F. (1993), "The phenomenology of speech and harm", *Ethics*, 103, pp. 635-653.
- Scott J. (2007), *The Politics of the Veil*, Princeton University Press, Princeton.
- Skoulariki A. (2010), "Old and new mosques in Greece. A new debate haunted by history", in S. Allievi (ed.), *Mosques in Europe. Why a Solution Has Become a Problem*, Alliance Publishing Trust, London, pp. 303-317.

Maurizio Ferrera

**La controversa politica
dell'ospitalità.
Mobilità intraeuropea
e diritti sociali**

INTRODUZIONE

La mobilità intraeuropea di lavoratori e persone (e, in particolare, l'accesso ai sistemi di protezione sociale dei paesi riceventi) è oggetto di controversie sempre più accese ed è una questione centrale nel dibattito sulla cosiddetta Brexit. Il governo britannico chiede infatti importanti restrizioni alle norme in vigore e anche altri Stati membri si dimostrano molto sensibili al tema. Mettere in discussione il principio della libertà di movimento non è cosa da poco: significa di fatto contestare uno dei pilastri portanti del mercato unico e della stessa Unione Europea intesa come comunità politica unitaria (o aspirante tale).

Scopo del presente articolo è inquadrare la questione dal punto di vista analitico. La sezione 1 ricostruisce brevemente la storia della formazione del welfare state a livello nazionale, evidenziando l'importanza dei confini e del nesso *bounding-bonding* (confini esterni-coesione interna), ed esamina l'impatto dell'integrazione europea sulla configurazione dei confini intra-UE nella sfera della solidarietà. La sezione 2 traccia un quadro della situazione attuale della mobilità, presentando un riepilogo dei risultati della ricerca empirica sulle implicazioni economiche e finanziarie della libertà di circolazione e del coordinamento dei regimi di sicurezza sociale. Nella sezione 3 si sostiene che la libertà di movimento è regolata, oltre che dall'efficienza economica, dal principio di «ospitalità», e non da quello più generale di solidarietà; si analizzano poi alcune conseguenze incidentali della logica dell'ospitalità che sono all'origine delle crescenti polemiche in atto. Nella sezione 4 si passano in rassegna possibili rimedi istituzionali volti ad attenuare il conflitto politico. L'assunto di fondo è che la salvaguardia della libertà di circolazione sia cruciale per la sopravvivenza dell'Unione Europea in quanto associazione/comunità politica e che debba essere l'obiettivo di una strategia essenzialmente *politica* (e non meramente funzionale) da parte delle istituzioni europee. Seguono le conclusioni.

1. LA POLITICA SPAZIALE DELLA SOLIDARIETÀ

La solidarietà è un bene sociale complesso e un concetto alquanto sfuggente, situato all'intersezione tra «libertà» e «uguaglianza», «egoismo» e «altruismo». Da una parte, connota un tratto caratterizzante di interi aggregati sociali, cioè un grado elevato di «fusione»

o unione interna, coesione e comunanza di scopi di un dato gruppo («solidarietà» viene dal latino *solidus*, corpo compatto e massiccio). Dall'altra, connota un insieme preciso di legami tra i membri del gruppo, cioè legami di condivisione, scambi finalizzati a mettere in comune parte delle risorse di ciascuno per uno scopo collettivo. Come è noto, nei programmi del welfare state moderno la condivisione delle risorse (principalmente risorse di tipo finanziario) è mirata a fronteggiare i rischi e le avversità tipici del ciclo di vita – dalla malattia alla vecchiaia, dagli infortuni sul lavoro alla disoccupazione – attraverso la redistribuzione in senso orizzontale (dai non danneggiati ai danneggiati) e in senso verticale (dai più abbienti ai meno abbienti). In quest'ottica, il welfare state può essere considerato una forma di solidarietà istituzionalizzata, altamente complessa e specifica, al servizio di obiettivi di efficienza e giustizia sociale (Atkinson 1989; Barr 1993).

Nell'arco degli ultimi due secoli, la solidarietà si è lentamente istituzionalizzata nel più ampio contesto della formazione dello stato. I meccanismi redistributivi hanno contribuito in misura significativa a consolidare la nuova forma di organizzazione politica (lo stato-nazione) affermatasi gradualmente nell'Europa moderna. Questo consolidamento è avvenuto ancorando le opportunità di vita degli individui a organizzazioni statal-nazionali dedite esclusivamente alla protezione sociale. La diade «identità culturale e partecipazione politica», entro un territorio delimitato, è stata dunque integrata da una nuova componente di «condivisione sociale» (Flora 2000) che ha rafforzato il «senso del noi», un pilastro portante della struttura dello stato-nazione, e al tempo stesso ha fornito alle élites nazionali nuovi strumenti per distinguere tra appartenenti e non appartenenti alla comunità.

L'inserimento dei diritti sociali nel tessuto della cittadinanza, che ha ancorato le opportunità di vita individuali, è stato un processo tutt'altro che semplice. Nella sfera economica, la logica del capitalismo di mercato ha generato una società di classe intrinsecamente fondata sulle disuguaglianze, sulle ricompense differenziali e sulla «mercificazione» dei lavoratori (Polanyi 1957; Esping-Andersen 1990). Classi sociali e nazioni sono nate insieme (Bendix 1964; Mann 1986), e il cammino verso la riconciliazione virtuosa tra la logica meritocratica del mercato capitalista e la logica egualitaria della cittadinanza nazionale – una delle più grandi conquiste dell'Europa novecentesca – è stato segnato da forti tensioni e scontri sociali e sistemici.

I diritti sociali hanno avuto un notevole impatto sulla stratificazione della società e sulle opportunità di vita. La contrapposizione «cittadinanza vs classe sociale» proposta da Marshall (1992) è certamente corretta, come è giusta l'interpretazione di Korpi ed Esping-Andersen di questi diritti come importanti «risorse di potere» per i lavoratori salariati e i movimenti operai (Esping-Andersen 1990; Korpi 1983). Non è stata però solo la «demercificazione» a plasmare le forme e i contenuti dei diritti sociali nei vari paesi. Un altro fattore importante è stato la *chiusura*: quanto ampliare il raggio dei nuovi schemi di redistribuzione? Quali collettività coinvolgere nei legami di condivisione da definire e introdurre? La questione del «chi» ha conteso quanto la questione del «che cosa», enfatizzata nel confronto orientato al risultato. Interrogarsi sul «chi» significa generalmente riflettere sulla dimensione dello spazio: sul grado di chiusura spaziale in sé e per sé, in primo luogo, ma anche sul legame tra diritti e territorio, da una parte, e tra diritti e appartenenza (appartenenza a scopo di condivisione, in questo caso) dall'altra (Ferrera 2005).

I diritti sociali sono prodotti più complessi dei diritti civili e politici. Tutti i diritti determinano dei costi: costi di attuazione, legati al creare le condizioni per il loro esercizio

(per esempio, il patrocinio gratuito per chi non può permettersi l'assistenza legale), e costi di esecuzione (Holmes e Sunstein 2013). In più, i diritti sociali implicano costi «concreti», essendo basati su trasferimenti e servizi tangibili. Richiedono risorse materiali consistenti, difficili da estrarre dalla società, e impegni morali a «condividere con gli altri», difficili da attivare a livello individuale e di gruppo primario (Offe 1993). La definizione dei confini assume quindi un'importanza fondamentale. In primo luogo, i confini sono indispensabili per costituire nuove «comunità a scopo speciale» disposte a condividere determinati rischi. In questa operazione, gli artefici del welfare hanno dovuto cercare un delicato equilibrio tra l'indulgenza rispetto alle inclinazioni particolaristiche di categorie sociali preesistenti e le ambizioni controproducenti a «tirare» al massimo la coperta, cioè ad ampliare il raggio della solidarietà oltre i limiti sostenibili in base alle risorse materiali e morali a disposizione. In secondo luogo, i confini sono essenziali per imporre l'affiliazione a una comunità redistributiva. La coercizione è una componente primaria della cittadinanza in ogni suo aspetto, uno strumento fondamentale per garantire una corrispondenza tra diritti e doveri. Nella sfera dei diritti sociali, che presentano costi precisi e quantificabili, la corrispondenza tra diritti (spettanze) e doveri (obbligo di pagare imposte e contributi) deve essere particolarmente accurata e stringente per evitare il rischio di crisi fiscali.

La chiusura assume quindi un peso rilevante ai fini dei diritti sociali, in senso forse più diretto e marcato che per altri diritti di cittadinanza. La dimensione territoriale della chiusura, che ha rivestito una certa importanza sul piano storico, ha essenzialmente operato nella direzione di allineare i confini dei diritti sociali a quelli dello stato-nazione. L'introduzione dell'assicurazione sociale obbligatoria ha comportato la nazionalizzazione della redistribuzione, che comunque in molti paesi è rimasta basata su differenze categoriali. Tra l'Ottocento e la prima metà del Novecento, in gran parte dei paesi europei furono introdotti codici, volti a specificare i criteri per l'acquisizione della cittadinanza, che attivavano filtri di «schedatura» più o meno efficaci, finalizzati a proteggere gli spazi territoriali della redistribuzione. La svolta di questo processo si ebbe nel periodo tra le due guerre mondiali, quando, nella maggior parte dei casi, i diritti cominciarono a essere legati alla nazionalità e si introdussero rigorosi controlli alle frontiere (Strikwerda 1997).

La dimensione di appartenenza della chiusura (quali collettività considerare ai fini della redistribuzione?) restò molto più controversa e richiese investimenti politici di gran lunga superiori rispetto alla dimensione territoriale. Fino agli anni Settanta, la questione del «chi» riguardò essenzialmente attori nazionali e la definizione di confini redistributivi interni. L'architettura del welfare europeo (per esempio, universale vs categoriale) fu plasmata in misura significativa da costellazioni strutturali già esistenti o in contemporanea evoluzione, soprattutto costellazioni di *cleavages*. Per quanto problematica e controversa, la definizione di confini di appartenenza interni generò una serie di collettività e meccanismi redistributivi che si «cristallizzarono» gradualmente attraverso dinamiche di istituzionalizzazione. Osservato dalla prospettiva della cittadinanza sociale, intorno al 1960 il panorama europeo si configurava come una foresta fitta di spazi di affiliazione obbligatoria che copriva quasi per intero le popolazioni nazionali, con opportunità di «uscita» molto limitate (per esempio, sotto forma di esenzione dall'assicurazione) e precise norme di «ingresso» per gli stranieri che attraversavano i confini nazionali. È vero che le caratteristiche e il funzionamento dei programmi di assicurazione sociale si accompagnavano a

dinamiche di «voce» ben precise sui «che cosa» e i «come» dei vari programmi. Tali dinamiche, tuttavia, sono rimaste fenomeni essenzialmente interni.

A partire dai primi anni Settanta, il processo di integrazione europea ha gradualmente assottigliato i confini nazionali della cittadinanza, con implicazioni significative sul piano dei diritti sociali. Attraverso regolamenti e sentenze vincolanti, all'interno dell'UE i diritti sociali (e i corrispondenti obblighi) sono stati disgiunti dalla cittadinanza nazionale e collegati allo status di lavoratore o di residente. I cittadini (e, in molti casi, i *denizmen*, gli stranieri legalmente residenti) di qualsiasi Stato membro che si spostano in un altro Stato membro non possono essere discriminati in quanto «stranieri» e hanno diritto allo stesso trattamento riservato ai nazionali sul piano dei diritti sociali. Se la residenza rimane in parte una questione di sovranità nazionale, la libertà di lavorare ovunque nel territorio dell'UE è sancita dai Trattati, e attentamente monitorata dalle autorità sovranazionali. Su questo fronte, è chiaro che l'integrazione europea ha favorito una «fusione» transnazionale quasi completa di quello che Marshall considerava il diritto civile fondamentale nella sfera economica, cioè «il diritto di esercitare la professione scelta nel luogo scelto, unicamente sulla base di requisiti legittimi di formazione tecnica» (Marshall 1992, 10, traduzione mia). Gli Stati membri conservano importanti prerogative in materia di definizione e funzionamento dei diritti sociali entro i propri confini. Tuttavia, la cittadinanza nazionale, in quanto contenitore complessivo e solido di diritti e strumento di chiusura, ha ormai perso la sua funzione implicita e primaria di filtro.

Già dagli anni Novanta, ragionando sul contrasto tra integrazione «negativa» e «positiva», il dibattito accademico ha iniziato a evidenziare gli effetti destabilizzanti di questi sviluppi sul «contratto sociale» nazionale (si vedano Scharpf 1996, 1999; Leibfried e Pierson 1995). Argomento principale del confronto è il rafforzamento dei mercati e degli attori di mercato a scapito di meccanismi redistributivi da tempo consolidati e delle coalizioni che li sostengono, faticosamente costruite attraverso processi politici interni agli Stati nazionali. Usando una metafora spaziale, si potrebbe dire che l'orientamento prevalente nella letteratura mette in relazione le pressioni verticali dall'alto (direttive e norme unionali) con il riequilibrio «orizzontale» tra mercato e diritti, a tutto vantaggio del primo. In termini generali, tanto l'oggetto quanto l'orientamento del dibattito sono fondati. Va tuttavia riconosciuto che l'integrazione europea può innescare cambiamenti assai più significativi di un «semplice» riequilibrio tra stato e mercato in risposta ai bisogni sociali. La posta in gioco è l'architettura spaziale della cittadinanza sociale, cioè la dimensione territoriale della solidarietà, l'identità delle comunità che ne fanno parte e, da ultimo, ma non per importanza, la fonte legittima di autorità per la creazione e l'esecuzione dei diritti. La cittadinanza sociale nazionale, puntellata dall'autorità dello stato, ha giocato un ruolo d'integrazione essenziale nelle comunità politiche nazionali, non solo come meccanismo redistributivo, ma anche come perno per la formazione e la persistenza dei gruppi, per la strutturazione della *voice* e la creazione della *loyalty*. Mettendo in discussione i confini nazionali e ridisegnandoli lungo altre linee geografiche, socio-economiche e istituzionali (nazionali vs altri cittadini UE, cittadini UE vs cittadini extra-UE, lavoratori vs non lavoratori, assicurazione vs schemi di assistenza, primo pilastro vs secondo pilastro, e così via), l'integrazione europea può minare, e quindi destrutturare, equilibri sociali e politici ben radicati senza favorire contestualmente un'adeguata ristrutturazione che istituzionalizzi le solidarietà paneuropee. Ampliare il raggio della solidarietà oltre i confini dei singoli Stati

membri può scatenare dinamiche xenofobe collaterali e generare nuovi conflitti, anziché nuovi legami, tra i gruppi sociali, sollevando delicati interrogativi sulla legittimità della stessa Unione Europea.

In buona misura, dinamiche di questo genere sono già in atto in Europa. Poco sorprendentemente, il catalizzatore più potente sono stati i flussi migratori. La presenza di migranti in una comunità nazionale (e, in particolare, il rapido incremento in un periodo di tempo piuttosto breve) tende ad alterare la distribuzione esistente di risorse materiali e opportunità di vita tra i nativi e spesso rappresenta una sfida (o è percepita come tale) alle norme culturali e ai codici simbolici prevalenti. L'arrivo degli *outsiders* può quindi suscitare la protesta degli *insiders*. Nell'ambito della protezione sociale, la migrazione consente agli *outsiders* di entrare (almeno in parte) nello spazio nazionale di condivisione e pone spinose questioni di reciprocità ed equità che possono causare la mobilitazione difensiva da parte degli *insiders* (o di determinati gruppi di *insiders*). Benché gli Stati membri abbiano ancora l'ultima parola sulla regolazione dei flussi di ingresso di cittadini di paesi terzi, l'UE ha assunto competenze crescenti in materia, in particolare in relazione ai diritti dei migranti all'interno del territorio europeo. Inoltre, dopo l'allargamento a Est, coloro che un tempo erano «cittadini di paesi terzi» sono diventati cittadini europei con pieni diritti di mobilità (e sociali). I segni di una crescente politicizzazione della questione migratoria sono ormai evidenti in tutti i paesi europei. Passiamo dunque a un esame più approfondito della situazione dal punto di vista legale e fattuale, in particolare in rapporto alla migrazione intraeuropea.

2. UN QUADRO DELLA MOBILITÀ INTRAEUROPEA

Il diritto dei cittadini UE di circolare e soggiornare in qualsiasi Stato membro è una delle quattro libertà fondamentali. I lavoratori ne godono dal finire degli anni Sessanta (Penning 2001; Van der Mei 2003). Nel 1971, con il regolamento n. 1408, furono stabiliti i seguenti principi fondamentali: a) la non discriminazione e la parità di trattamento; b) la totalizzazione di tutti i periodi di assicurazione, maturati in qualsiasi Stato membro; c) l'esportabilità delle prestazioni di sicurezza sociale da uno Stato membro a un altro; e d) l'applicabilità di un'unica legislazione, quella del paese in cui sussiste il rapporto di lavoro. Il Trattato di Maastricht (1992) ha riconosciuto il diritto di libera circolazione a tutti i cittadini dell'UE, indipendentemente dall'esercizio di un'attività lavorativa. La direttiva n. 38 del 2004 ha codificato le norme e la giurisprudenza indicanti le condizioni e le limitazioni relative al diritto di soggiorno. Con l'integrazione della Carta dei diritti fondamentali e una chiara riformulazione del significato e dei contenuti della cittadinanza dell'UE, il Trattato di Lisbona (2009) ha conferito status costituzionale alle norme preesistenti in materia di libera circolazione, soggiorno e accesso alla protezione sociale. L'articolo 45 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) sancisce la libertà dei cittadini europei di spostarsi liberamente nel territorio degli Stati membri a fini lavorativi e include, nello specifico, il diritto di non subire discriminazioni fondate sulla nazionalità per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. La Carta (art. 15, par. 2) stabilisce che i cittadini dell'Unione hanno la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi e di prestare servizi in qualunque Stato membro. Il regolamento n. 492 del 2011

descrive in dettaglio i diritti derivati dalla libertà di circolazione dei lavoratori e garantisce parità di trattamento in materia di accesso all'impiego, condizioni di lavoro, vantaggi sociali e fiscali, accesso alla formazione, iscrizione alle organizzazioni sindacali, alloggio e istruzione per i figli. La direttiva n. 54 del 2014 prevede misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori mobili.

Attualmente i cittadini europei che soggiornano in uno Stato membro diverso dal proprio sono 14 milioni (il 2,8 per cento circa della popolazione complessiva dell'UE, in crescita rispetto all'1,6 per cento registrato prima dell'allargamento a Est). I flussi di mobilità sono più intensi verso il Lussemburgo, Cipro, l'Irlanda, il Belgio, la Spagna, l'Austria, il Regno Unito, la Germania, la Svezia e la Danimarca, e sono motivati principalmente dalla ricerca di un impiego o di migliori condizioni di lavoro. Al sopraggiungere della crisi finanziaria, la mobilità ha evidenziato prima una netta diminuzione (-41 per cento dal 2008 al 2010), poi un nuovo incremento, soprattutto in uscita dai paesi che attraversavano una congiuntura economica negativa. I cittadini mobili dell'Unione hanno maggiori probabilità di essere economicamente attivi rispetto ai nazionali; tra gli inoccupati, una nettissima maggioranza (90 per cento) ha perso il lavoro nel paese di destinazione. Gli inattivi, la cui quota è comunque molto bassa (dallo 0,7 all'1 per cento), sono per la maggior parte familiari di individui economicamente attivi. Negli anni, il tasso di attività dei migranti UE ha evidenziato un costante incremento.

Quali sono gli effetti economici e finanziari della mobilità? Secondo i dati empirici a disposizione, la mobilità intraeuropea tende a determinare effetti economici positivi nei paesi riceventi¹. Per l'UE a 15, si stima che il PIL sia aumentato di circa l'1 per cento nel lungo periodo per effetto della mobilità post-allargamento (2004-2009). In genere l'economia dei paesi ospitanti beneficia della presenza dei cittadini mobili, che contribuiscono a colmare le lacune di competenze e a sciogliere le strozzature del mercato del lavoro. L'effetto negativo sull'occupazione e sui salari dei lavoratori nazionali è modesto durante congiunture «normali», ma può aumentare in misura significativa durante le fasi recessive, ripercuotendosi soprattutto sui lavoratori poco qualificati. Nella maggior parte degli Stati membri, i cittadini mobili sono contribuenti netti del welfare, cioè versano di più in tasse e contributi sociali di quanto ricevano in prestazioni; inoltre, tendono a essere contribuenti netti dei servizi pubblici di cui usufruiscono. Difficilmente dunque rappresentano un onere per il sistema di welfare del paese ospitante. L'indagine UE sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC) conferma che, in gran parte degli Stati membri, i cittadini mobili hanno pari o meno probabilità di percepire prestazioni sociali rispetto ai nazionali. Generalmente, dato il profilo anagrafico e occupazionale, è più probabile che ricevano inden-

¹ OECD, «Fiscal Impact of Migration», in *OECD International Migration Outlook 2013*, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>; C. Dustmann *et al.*, *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of Migration to the UK*, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; CEPS, *Social Benefits and Migration. A contested relationship and policy challenge in the EU* (capitoli 1 e 7); M. Kahanec e K.F. Zimmermann (a cura di), *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*, Berlin-Heidelberg, Springer-Verlag, 2010; I. Preston, *The Effect of Immigration on Public Finances*, Centre for Research and Analysis of Migration, 2013, http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_23_13.pdf; ICF/GHK/Milieu, *Fact Finding Analysis on the Impact on the Member States' Social Security Systems of the Entitlements of Non-active Intra-EU Migrants to Special Non-contributory Cash Benefits and Healthcare Granted on the Basis of Residence*, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972&langId=en>.

nità di disoccupazione, indennità di alloggio o assegni familiari, anziché pensioni di vecchiaia o prestazioni per malattia e invalidità. Costituendo una quota ridotta della popolazione complessiva nella maggior parte degli Stati membri, rappresentano comunque una percentuale molto bassa dei beneficiari. Inoltre, secondo i dati, solo un gruppo estremamente limitato percepisce prestazioni speciali non contributive: meno dell'1 per cento di tutti i cittadini dell'UE beneficiari in sei paesi (Austria, Bulgaria, Estonia, Grecia, Malta e Portogallo); dall'1 al 5 per cento in cinque paesi (Germania, Finlandia, Francia, Paesi Bassi e Svezia); oltre il 5 per cento in due paesi (Belgio e Irlanda). Studi recenti evidenziano che la generosità del welfare e i flussi di mobilità intraeuropei non sono correlati statisticamente².

Benché, di fatto, siano i lavoratori mobili stessi a finanziare le prestazioni e i servizi di cui fruiscono (tanto a livello aggregato quanto, di solito, a livello individuale), l'opinione pubblica dei paesi ospitanti tende a riportare una percezione diversa. Il principio della libera circolazione gode di un consenso ampio e generalizzato. Secondo l'indagine Eurobarometro 2015, oltre il 75 per cento degli europei ritiene che «il diritto dei cittadini dell'UE di lavorare in qualsiasi Stato membro» sia «una cosa positiva» e una maggioranza altrettanto significativa (74 per cento) dichiara di approvare «il diritto dei cittadini dell'UE di vivere in qualsiasi Stato membro». A fronte di domande più specifiche sul tema dell'immigrazione, però, le opinioni favorevoli diminuiscono drasticamente. Solo un'esigua maggioranza (51 per cento) mostra un atteggiamento positivo nei confronti dei «flussi migratori provenienti da altri Stati membri dell'UE». A eccezione dei paesi nordici e di alcuni altri, negli Stati membri riceventi le opinioni negative eguagliano o superano quelle positive. L'atteggiamento di chiusura nei confronti della migrazione intraeuropea tende ad accentuarsi se vengono menzionati gruppi specifici oppure i costi del welfare. Secondo un'indagine del 2013, oltre l'80 per cento dei britannici, il 73 per cento dei tedeschi, il 72 per cento dei francesi e il 66 per cento degli italiani era favorevole a limitare l'accesso alle prestazioni sociali ai migranti UE provenienti dai paesi dell'Est e due terzi dei tedeschi considerava i cittadini mobili dell'UE un potenziale «onere» per il welfare nazionale³. Come è prevedibile, la mobilità intraeuropea continua a godere di ampio consenso negli Stati membri di origine dei flussi, per esempio la Polonia e la Romania.

Nell'Europa occidentale, i partiti che propongono politiche restrittive (generalmente, partiti di destra populistici) guadagnano terreno manifestando e inasprendo un atteggiamento di chiusura rispetto all'immigrazione. In numerosi paesi, la retorica euroscettica assimila pericolosamente i flussi di mobilità intraeuropea con la migrazione dai paesi extraeuropei, considerata sotto una luce ancora più negativa. Il populismo di destra fece la sua prima comparsa sulla scena politica negli anni Settanta e Ottanta, con campagne incentrate sulla riduzione della pressione fiscale e della burocrazia e rivolte soprattutto a una *petite bourgeoisie* composta da piccoli commercianti e artigiani: è il caso, per esempio, del Front National francese, del Fremskrittspartiet (FRP, Partito del progresso) norvegese e del

² Commissione europea, *Libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari: cinque azioni fanno la differenza*, Bruxelles, 25.11.2013 COM(2013) 837 final.

³ The Harris Poll Global Omnibus, J110757W41 October 2013, Harris Interactive, A729 - FT Immigration, Field Period: 8th October-14th October 2013; <http://im.ft-static.com/content/images/8caa41b8-383e-11e3-8668-00144feab7de.pdf>.

Fremskridtspartiet (FRP, Partito del progresso) danese. Diventando partiti politici organizzati, queste formazioni populiste hanno gradualmente smorzato le critiche al welfare per puntare su altre tematiche, come la lotta ai privilegi e alla corruzione, l'opposizione ai tagli alla spesa (per gli appartenenti alla comunità nativi maschi) e la migrazione. L'evoluzione del Dansk Folkeparti (DF, Partito del popolo danese), del Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ, Partito della libertà austriaco) e del Front National francese ben esemplifica questa svolta ideologica che ha attirato i consensi degli elettori della classe lavoratrice, spaventati dalla globalizzazione, dagli shock economici e dai cambiamenti radicali del mercato del lavoro. Recenti ricerche sulle determinanti dell'atteggiamento negativo verso la mobilità intraeuropea hanno dimostrato che la chiusura è tipicamente associata alla vulnerabilità socio-economica degli intervistati, a conferma della validità della «teoria della minaccia» (*threat theory*): le percezioni negative aumentano in contesti caratterizzati dalla competizione per aggiudicarsi risorse scarse (posti di lavoro, servizi) e a seconda delle dimensioni e della distanza culturale dell'outgroup (Salamońska 2015). Nei Paesi Bassi, in Francia, in Italia e soprattutto nel Regno Unito, i partiti populistici invocano modifiche dei programmi di welfare che vanno nel senso dell'esclusione, volte a creare differenze di trattamento più nette tra nazionali e cittadini di altri paesi UE, nazionali e migranti extra-UE, senza neppure contemplare i migranti irregolari. Più in generale, queste formazioni hanno assunto un profilo spiccatamente *souverainiste* e hanno lanciato un attacco a tutto campo contro l'integrazione e la stessa Unione Europea. I crescenti flussi migratori e i rapporti interculturali hanno infiammato anche i vari partiti «etnoregionalisti», spingendoli ad accentuare la chiusura e a mettere al centro del proprio programma la «difesa dagli immigrati». La presenza e la visibilità sempre maggiori della «diversità» permettono poi di ingigantire e mitizzare le forme culturali locali/etiche, spesso attraverso la manipolazione storica. La *Gemeinschaft* locale viene quindi presentata come lo spazio naturale delle forme di condivisione basate sull'identità.

L'ascesa dei partiti euroscettici e ostili all'immigrazione ha provocato reazioni populiste anche in alcuni governi e partiti convenzionali. Nel 2013, per esempio, i governi di Austria, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito hanno indirizzato una lettera alla Commissione europea con la richiesta di limitare la libertà di circolazione di alcuni cittadini dell'UE, sostenendo chiaramente che sarebbe giusto e auspicabile ripristinare i confini tradizionali per «tutelare i diritti e gli interessi legittimi dei cittadini». Come è noto, nel Regno Unito la limitazione dell'accesso al welfare è diventata un tema centrale della campagna a favore della Brexit, uno scenario che, se si verificasse, causerebbe una reazione a catena, perché nessuno Stato membro vorrà rimanere l'unico a offrire libero accesso al welfare nazionale. Un'evoluzione di questo tipo comporterebbe ovvie implicazioni destrutturanti, di portata assai vasta.

3. IL PRINCIPIO DI OSPITALITÀ E I SUOI EFFETTI PRATICI

La cittadinanza dell'UE è uno status di «secondo ordine» che si affianca alla cittadinanza nazionale e comprende una componente sociale basata sul diritto di accesso ai sistemi di welfare nazionali. L'autorità politica che lo conferisce (l'UE) «produce» un nuovo potere

garantito (un diritto legale) a vantaggio dei cittadini mobili, consentendo loro di partecipare ai meccanismi di condivisione sociale dello Stato membro nel quale scelgono di lavorare e soggiornare. Come tutte le forme di potere, il diritto alla libera circolazione comporta dei doveri – per esempio, accettare i cittadini mobili e rispettarne le tutele, comprese quelle sociali e fiscali – che ricadono essenzialmente sui nativi stanziali. Diversamente che a livello nazionale, la componente sociale della cittadinanza dell'UE si fonda sulle misure regolative, non distributive (cioè, la creazione di spettanze direttamente finanziate attraverso il prelievo fiscale da parte dell'istituzione che le attribuisce). Pur essendo coerente con i Trattati e piuttosto ragionevole in termini economici/funzionali, questo approccio ha generato asimmetrie politiche significative, perché, di fatto, ha conferito diritti a un gruppo relativamente limitato di cittadini mobili a scapito (secondo la percezione generale) di un'ampia maggioranza di nativi stanziali. Negli Stati membri di medie e grandi dimensioni, oltre la metà dei nativi ha sempre vissuto nel luogo di nascita e non prevede di esercitare il diritto di libera circolazione. Non sorprende che, per molti, l'attribuzione di diritti ai migranti corrisponda a una perdita di valore dei propri diritti all'interno della comunità di appartenenza (specie in relazione all'accesso ai servizi pubblici). Come evidenziato sopra, tale percezione è più marcata nelle aree dove la vulnerabilità è maggiore, perché il tasso di istruzione è più basso e la povertà più diffusa, e la migrazione è considerata una minaccia nella competizione per aggiudicarsi risorse scarse.

Dal punto di vista morale e politico, le crescenti tensioni tra nativi e migranti vengono analizzate prevalentemente in termini di solidarietà, o mancanza di solidarietà. L'«apertura» disturba i legami di comunità e reciprocità esistenti e attiva gli istinti di «chiusura» dell'ingroup nei confronti dell'outgroup. Precisamente, che tipo di solidarietà opera nel rapporto tra nativi e migranti? A un esame attento, ciò che la caratterizza non è lo scambio diretto ed esplicito di risorse, ma la *condivisione di uno spazio*. L'elemento centrale non è (solo) l'offerta di aiuto materiale ai non appartenenti alla comunità, e di certo non è l'aiuto a distanza, come nel caso dei trasferimenti transnazionali da uno Stato membro ricco a uno più povero: è l'accettazione dello straniero nel proprio spazio, un contesto geografico carico di identità, che è anche un contesto di appartenenza carico di diritti. Per usare una nota metafora svedese, il punto è chi accogliere nella *Folkhemmet*: il welfare come casa del popolo, un popolo nazionale. L'ingresso degli stranieri nel mercato del lavoro nazionale come «lavoratori ospiti» (*Gastarbeiter, guest workers*) ha una lunga storia in Europa. Come il termine stesso suggerisce, generalmente i flussi migratori sono regolati dal principio (e dalla pratica) dell'«ospitalità». Come opera questo principio, nella sua logica normativa e fattuale?

Fin dai tempi antichi, l'ospitalità è un valore centrale nelle culture europee. Testimoniata da Omero nell'episodio di Glauco e Diomede (*Iliade*), la *xenia* (in greco) o l'*hospitium* (in latino) era una norma sociale di grande rilievo in epoca classica che imponeva la protezione e l'accoglienza e, più in generale, la generosità e la cortesia nei confronti di chi si trovava lontano da casa. La sua funzione era gestire e civilizzare influenze esterne potenzialmente pericolose per la società (Visser 2015) e creare opportunità per scambi e commerci vantaggiosi (Selwyn 2000). Nella filosofia politica moderna, il principio dell'ospitalità vanta un retaggio nobile, radicato nel pensiero kantiano (Kant 2013 [1795]). Nel famoso saggio *Per la pace perpetua*, Kant sostiene che, poiché la terra ha dimensioni

finite, esistono determinati obblighi morali che impediscono la chiusura territoriale. Il terzo «articolo definitivo della pace perpetua» definisce l'ospitalità come «il diritto di uno straniero, che arriva sul territorio altrui, di non essere trattato ostilmente. [...] sino a quando se ne sta pacificamente al suo posto, non va trattato da nemico». Esistono due tipi di diritti di ospitalità. Il primo è «un diritto di visita, che spetta a tutti gli uomini: di unirsi cioè a una società [...]». Per Kant questo è uno *ius cosmopolitanum* che sussiste «in virtù del diritto di comune possesso della superficie della terra, sulla quale, essendo sferica, gli uomini non possono disperdersi all'infinito, ma alla fine debbono rassegnarsi a coesistere». Il secondo tipo di ospitalità è più specifico e complesso: «il diritto di essere un visitatore permanente». Serve uno speciale accordo per concedere a uno straniero il diritto di diventare un abitante a pieno titolo. Kant pensava allo *ius hospitii*, contemplato dal diritto romano sin dalla nascita della repubblica, che attribuiva ai cittadini di Roma e a quelli di determinati stati o città stranieri la facoltà di muoversi liberamente nel territorio (in molti casi, mostrando la *tessera hospitalis*) e di avere gli stessi privilegi, a eccezione del *suffragium* (il diritto di voto).

La cittadinanza dell'UE può essere in parte considerata una declinazione moderna dello *ius hospitii*. I cittadini di altri Stati membri non sono, per definizione, membri della *Folkhemmet* a tutti gli effetti, ma vanno considerati *hospites* nel pieno senso del termine e devono ricevere pari trattamento in relazione ai diritti civili e almeno ad alcuni diritti sociali. In epoca romana, erano *civitates* legate da un'amicizia basata sull'interesse a stipulare il *foedus hospitii* (patto di ospitalità), che in molti casi era preceduto da un trattato commerciale. La stessa logica potrebbe applicarsi all'Unione Europea, che è una «comunità di vicinato» unita da accordi di associazione economica e politica di mutuo vantaggio. L'introduzione di norme che impongono un dovere di ospitalità nei confronti dei cittadini dei paesi vicini ha *prima facie* fondamento morale e politico. Esplica inoltre un'importante funzione di integrazione sociale: promuove il riconoscimento e il rispetto reciproci, argina i pregiudizi e gli stereotipi, attiva processi di conversione attraverso i quali gli stranieri diventano compagni, amici o persino familiari, favorisce l'internazionalizzazione e il diffondersi di valori liberali e cosmopoliti. A livello pratico, però, l'ospitalità tende a presentare una serie di aspetti negativi.

Come in tutte le forme di solidarietà, una determinante primaria dell'inclinazione a ospitare è l'aspettativa di reciprocità. Nel caso dei migranti e della loro accettazione nel mercato del lavoro o nel sistema di welfare nazionali, tale aspettativa assume forme e contenuti specifici più sfuggenti che nel caso, per esempio, della solidarietà transnazionale attraverso prestiti o trasferimenti. Se quest'ultima si fonda sul principio «ti do qualcosa adesso perché ne hai bisogno e in un momento futuro mi restituirai qualcosa di simile», nel primo caso la matrice dello scambio è molto più vaga. Ciò che viene «dato» è essenzialmente un atteggiamento positivo da parte del padrone di casa: «Ti accetto nel mio spazio e prometto di trattarti come un concittadino». È chiaro che, se in futuro si trovasse nei panni dell'ospite, il padrone di casa si aspetterebbe di essere accolto con un atteggiamento altrettanto ospitale (reciprocità intesa come corrispondenza fra ospitalità offerta e ricevuta). Più spesso, però, l'aspettativa di reciprocità è legata a un «ritorno» di altro tipo e può anche configurarsi come una mera aspettativa di «buona condotta». In altre parole, l'ospitalità implica certamente un legame di reciprocità o un «debito», la cui natura e le cui dimensioni restano però piuttosto vaghe. Un secondo fattore che indebolisce l'elemento

di reciprocità nel quadro della migrazione basata sull'ospitalità è il seguente: a eccezione di casi straordinari (rifugiati, richiedenti asilo), i migranti, e in particolare i migranti intraeuropei, non si trovano necessariamente in una condizione di estremo bisogno o di emergenza. A bussare alle porte della «nostra» *Folkhemmet* sono stranieri alla ricerca di un futuro migliore, senza invito ma con il diritto legale di entrare. Qualcuno potrebbe essere restio ad aprire la porta, perché non sa che cosa aspettarsi. Secondo studi filologici, le connotazioni storiche della parola «ospitalità» (e degli equivalenti nelle lingue germaniche) non si limitano ai concetti di apertura, protezione e accettazione, ma comprendono anche l'ostilità, la violenza, l'ostaggio o, in una parola, l'inimicizia (Benveniste 1973). Lo straniero in cerca di ospitalità può essere mosso da scopi predatori e, se costretto ad aprire la porta, il padrone di casa potrebbe ripagarlo con la stessa moneta, per esempio «sfruttandolo» apertamente o surrettiziamente. In molti casi, quindi, l'ospitalità tra stranieri implica un rischio di reciprocità negativa, cioè il tentativo di ottenere qualcosa senza dare nulla in cambio, uno scambio asimmetrico e iniquo *hic et nunc*.

La politica sociale della migrazione intraeuropea fornisce numerosi esempi di questa dinamica perversa, tanto sul fronte dell'«abuso» quanto su quello dello «sfruttamento». Il turismo del welfare è limitato e molto meno comune di quanto si pensi, ma è una realtà. In determinati momenti e paesi, sono stati documentati i cosiddetti «raid sociali», cioè «attacchi a sorpresa alla previdenza sociale nazionale da parte di un gruppo più o meno numeroso di stranieri» (Kvist 2004, 306), commessi da lavoratori abili e dalle rispettive famiglie che strategicamente ottengono un permesso di lavoro (non sempre autentico) o approfittano di vuoti normativi per usufruire di prestazioni sociali con il minimo sforzo e, talvolta, esportarle nel paese di origine. All'altro estremo dello spettro, si riscontrano numerosi esempi di sfruttamento o trattamento iniquo: discriminazione nelle assunzioni e nelle condizioni di lavoro (retribuzione, possibilità di carriera, livello gerarchico, eccetera), esclusione da certi benefici sociali, mancato riconoscimento delle qualifiche professionali, e così via. Vi sono poi casi documentati di sfruttamento criminale dei lavoratori che si spostano all'interno dell'UE (o arrivano dall'esterno). Pratiche di questo genere sono molto diffuse in vari settori, in particolare l'agricoltura, l'edilizia, la ristorazione, il lavoro domestico e l'industria, e difficilmente i responsabili sono perseguiti o chiamati a compensare le vittime. Le potenziali degenerazioni, nel senso dell'abuso o dello sfruttamento, espongono l'ospitalità al rischio di antagonismi e polarizzazioni sociali.

Negli ultimi anni, due sviluppi hanno amplificato ed esacerbato i lati oscuri della politica dell'ospitalità. Ovviamente il primo è la crisi economica, che ha generato un incremento dei flussi migratori dall'Est e dal Sud verso il Nord Europa (come già evidenziato) e, contestualmente, ha impoverito alcuni gruppi a basso reddito nei paesi riceventi, alimentandone i timori e le ansie. Il secondo è il massiccio incremento dei flussi migratori extra-UE, soprattutto sulla scia delle crisi in Libia e in Siria, che ha gettato un'ombra anche sulla migrazione intraeuropea.

I principi, le norme e gli atteggiamenti dell'ospitalità sono condizioni necessarie per legittimare la mobilità intraeuropea e i diritti di protezione sociale. In assenza di tali condizioni, la libertà di movimento diventa politicamente insostenibile e l'Unione Europea è condannata a regredire verso una condizione di «fortezza di fortezze», una deriva che si accompagnerebbe a nascenti polarizzazioni tra i vari paesi e al loro interno. Come si può agire per scongiurare questo scenario?

4. COME RENDERE POLITICAMENTE SOSTENIBILE LA MIGRAZIONE INTRA-UE

Benché la teoria politica e sociale non abbia ancora chiarito a pieno i tanti e diversi aspetti del principio e della pratica dell'ospitalità, la letteratura in materia offre due preziosi spunti di riflessione, entrambi legati all'imposizione di vincoli. I vincoli imposti all'ospite dovrebbero contrassegnare varie tappe del cammino dalla non appartenenza alla piena appartenenza, mentre quelli rivolti al padrone di casa dovrebbero essere mirati a garantire un trattamento equo. A livello storico e antropologico, entrambe queste tipologie di vincoli affondano le radici nel concetto e nella pratica della *xenia* greca, basata su due norme fondamentali: 1) il rispetto del padrone di casa nei confronti dell'ospite, esteso al dovere di fornirgli assistenza materiale; e 2) il rispetto dell'ospite nei confronti del padrone di casa, implicante il dovere di non diventare un peso.

Sul piano normativo, nonostante alcuni autori affermino che l'ospitalità deve essere incondizionata (Derrida e Dufourmantelle 2000), secondo la visione prevalente la condizionalità è accettabile e ragionevole, come già sostenuto da Kant. Il principio della condizionalità permette al padrone di casa di stabilire delle condizioni per l'accettazione dell'ospite: per esempio, in termini di *do ut des*, in termini funzionali, in termini temporali. I vincoli che ricadono sul padrone di casa presentano giustificazioni generiche, legate all'equità, oppure più specifiche, relative alla non dominazione. Secondo queste ultime, il padrone di casa non deve interferire nelle scelte dell'ospite, che si trova sempre in una condizione di vulnerabilità sociale e politica, usando il proprio potere formale arbitrariamente o per uno scopo preciso. In quest'ottica, sulla scia di Honohan, per una politica non dominante in materia di migrazione occorrerebbe «determinare lo status legale dei migranti e riconoscerne l'uguaglianza per aspetti diversi dall'ingresso; applicare il principio di legalità ai controlli all'immigrazione, limitando i poteri arbitrari e vincolando le procedure discrezionali; favorire l'attribuzione di responsabilità alle istituzioni competenti in materia di leggi e politiche migratorie creando un'autorità di regolamentazione superiore; infine, conferire a chi è soggetto alle leggi e alle politiche migratorie la libertà di contestarle» (Honohan 2014, 42). Dal punto di vista empirico, lo scopo della «condizionalità non dominante» è prevenire tanto gli abusi degli ospiti (in particolare i «raid sociali» di cui sopra) quanto lo sfruttamento da parte dei padroni di casa (in particolare, le pratiche illecite a danno dei migranti poco qualificati).

Almeno in qualche misura, qualcosa di simile alla condizionalità non dominante si sta già affermando nella sfera della libertà di movimento e, in particolare, della cittadinanza sociale dell'UE. Se è vero che i Trattati in vigore sono chiari – la libertà di movimento di lavoratori e persone è un principio fondante dell'architettura europea –, a livello «costituzionale» le norme sono molto generiche. *De facto*, la libertà di circolazione di lavoratori e persone e, in particolare, l'accesso alle prestazioni sociali sono regolamentati dal diritto derivato e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE. È a questo livello che si devono cercare soluzioni per contenere le crescenti polemiche e polarizzazioni nella politica dell'ospitalità. L'equilibrio attuale tra apertura e chiusura dovrebbe essere ricalibrato tenendo conto della sensibilità dell'opinione pubblica di alcuni paesi e delle richieste dei governi, in particolare del Regno Unito.

Più concretamente, occorrerebbe arrivare a una definizione più rigorosa dei diritti dei non attivi, per esempio i familiari che restano nel paese di origine (con riferimento agli

assegni familiari), dei residenti non attivi e, in parte, di coloro che si trasferiscono in cerca di lavoro. In una certa misura, basterebbe applicare con maggior rigore le clausole restrittive già esistenti, ed è in questa direzione che si sono già mossi la Germania, l'Austria e il Regno Unito. È evidente che la libertà di circolazione dei lavoratori e il diritto alle prestazioni sociali deve essere una «linea rossa» da non oltrepassare (come richiesto dai paesi dell'Europa centrale e orientale). Per quanto concerne altre tipologie di migrazione intra-UE, tuttavia, è giusto riconoscere che la solidarietà paneuropea oggi attuabile *sul piano politico* è più limitata di quella prevista dallo *status quo* normativo. A condizione che non si oltrepassi quella «linea rossa» (il livello minimo di solidarietà necessario per parlare di uno spazio sociale europeo condiviso a sostegno della libertà di circolazione), non sarebbe un dramma restituire agli Stati membri una certa autonomia nel filtrare l'accesso alle prestazioni sociali da parte dei non nazionali inattivi o dei non residenti. Un cambiamento in questa direzione emerge già dalle sentenze e dalla dottrina recenti della Corte di Giustizia⁴. Oltre a riconoscere più autonomia ai governi nazionali, si potrebbe valutare un più diretto coinvolgimento dell'UE nella copertura dei costi legati alla libertà di movimento dei lavoratori. Sono già emerse alcune proposte in tal senso, per esempio la costituzione di un fondo per il sostegno della migrazione intraeuropea per motivi di lavoro (Andor 2014). A beneficiarne sarebbero principalmente le comunità locali, sulle quali ricadono i costi diretti di accesso al welfare.

L'emergenza rifugiati sta già causando un profondo ripensamento delle clausole di condizionalità relative all'ingresso e alla libera circolazione nel territorio dell'UE. Nell'ottica della non dominazione, questo ripensamento dovrebbe riguardare le strategie e i mezzi per assistere i migranti nell'esercizio dei propri diritti (quale che sia la loro ridefinizione) al fine di evitare pratiche di sfruttamento da parte di governi, cittadini, enti burocratici e datori di lavoro. La direttiva n. 54 del 2014 contiene già delle misure in questo senso.

Va inoltre considerato che il Trattato di Lisbona prevede una «clausola di appello» in relazione alle norme europee sull'accesso alla previdenza sociale dei lavoratori migranti. L'articolo 48 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea recita: «Qualora un membro del Consiglio dichiara che un progetto di atto legislativo [...] lede aspetti importanti del suo sistema di sicurezza sociale, in particolare per quanto riguarda il campo di applicazione, i costi o la struttura finanziaria, oppure ne altera l'equilibrio finanziario, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione». Con il rinvio al Consiglio europeo, la Commissione può essere invitata ad abbandonare la proposta iniziale e a presentarne una nuova.

⁴ Secondo la sentenza Dano (causa C-333/13), gli Stati membri possono escludere dall'accesso alle prestazioni non contributive i cittadini dell'UE inattivi che non godono di un diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2004/38. Aspetto ancora più importante, il disporre di risorse tali da non diventare un onere «eccessivo» per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante è un requisito da valutare alla luce della situazione individuale, senza tenere conto delle prestazioni sociali richieste. Chiaramente la Corte opera un distinguo tra coloro che hanno acquisito il diritto di soggiorno da oltre tre mesi ma, a causa di circostanze temporanee, non soddisfano i requisiti necessari e coloro che arrivano in uno Stato membro senza soddisfare tali requisiti e pertanto non hanno diritto alla parità di trattamento per ottenere accesso (incondizionato) alle prestazioni. Questo principio è stato ribadito nella sentenza Alimanovic (causa C-67/14).

CONCLUSIONI

A seguito dell'allargamento a Est, della Grande recessione e, più di recente, della crisi dei rifugiati, l'Unione Europea è attraversata da crescenti tensioni riguardanti il nodo dei confini e fatica sempre di più a conciliare la logica della «chiusura», fondamento delle pratiche e norme nazionali di condivisione sociale, con la logica della «apertura», fonte ispiratrice del progetto di integrazione. Non è impresa facile armonizzare queste due logiche contrarie, trovando un equilibrio a sostegno della solidarietà sociale e dell'«ospitalità», in uno scenario segnato dalla ridefinizione dei confini. Lo stato-nazione è, e probabilmente resterà a lungo, il primo garante dei diritti e lo spazio legittimo principale per l'esercizio della cittadinanza sociale e la compensazione tra diritti e doveri. La sfida non è soppiantarli nelle sue funzioni di integrazione sociale, ma «innestare» le tradizioni nazionali di condivisione in spazi di appartenenza più ampi, contenendo le pressioni destrutturanti e attivando piuttosto dinamiche di unione transnazionale.

È chiaro che l'«apertura» ha già determinato, e continuerà a determinare, enormi vantaggi economici. Ammesso (e non concesso) che vengano percepiti, tali vantaggi non sono sufficienti a garantire l'attuabilità politica della libertà di circolazione. L'equilibrio tra apertura e chiusura deve essere un prodotto politico: può derivare esclusivamente da un faticoso processo di creazione del consenso, a livello nazionale e transnazionale, che unisca interessi, idee e valori. E sono proprio i leader politici a dover svolgere un ruolo cruciale in questo processo.

Nel discorso sullo stato dell'Unione pronunciato a settembre 2015, il presidente della Commissione Jean-Claude Juncker ha lanciato un messaggio forte, dichiarandosi consapevole che «le enormi sfide con cui l'Europa deve ora fare i conti, sia all'interno che all'esterno, non ci lasci[a]no altra scelta se non quella di fronteggiarle in una prospettiva molto politica, con piglio molto politico e tenendo ben presenti le conseguenze politiche delle nostre decisioni». La strada è certamente questa. Si auspica non solo che tale consapevolezza sia condivisa dagli altri protagonisti della politica europea, ma anche che la «prospettiva molto politica» nel fronteggiare queste enormi sfide, comprese quelle riguardanti la solidarietà intraeuropea, determini conseguenze politiche positive sul piano funzionale e normativo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Andor L. (2014), *Labour Mobility in the EU*, discorso tenuto all'Università di Gent, 25 settembre
- Atkinson A. (1989), *Poverty and Social Security*, Brighton, Harvester
- Barr N. (1993), *The Economics of the Welfare State*, Stanford, Stanford University Press
- Bendix R. (1964), *Nation-building and Citizenship*, New York, Wiley
- Benveniste E. (1973), *Indo-European Language and Society*, London, Faber & Faber
- Derrida J. e Dufourmantelle A. (2000), *Of Hospitality*, Stanford, Stanford University Press
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Words of Welfare Capitalism*, New York, Polity Press
- Ferrera M. (2005), *The Boundaries of Welfare*, Oxford, Oxford University Press

- Flora P. (2000), *Externe Grenzbiidung und Interne Strukturierung: Europa und seine Nationen. Eine Rokkanische Forschungsperspektive*, EUI-RSC seminar paper, maggio
- Holmes S. e Sunstein C.R. (2013), *The Cost of Rights*, London-New York, Norton
- Honohan I. (2014), «Domination and migration: An alternative approach to the legitimacy of migration controls», *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 17, n. 1, pp. 31-48
- Kant I. (2013 [1795]), *Per la pace perpetua*, a cura di L. Tundo Ferente, Milano, Rizzoli
- Korpi W. (1983), *The Democratic Class Struggle*, London, Routledge
- Kvist J. (2004), «Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU Member States in social policy», *Journal of European Social Policy*, 14, n. 3, pp. 301-318
- Leibfried S. e Pierson P. (1995, eds), *European Social Policy between Fragmentation and Integration*, Washington, Brookings Institution
- Mann M. (1986), *The Sources of Social Power*, Cambridge, Cambridge University Press
- Marshall T.H. (1992), «Citizenship and Social Class», in T.H. Marshall e T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press
- Offe K. (1993), «Politica sociale, solidarietà e stato sociale», in M. Ferrera (a cura di), *Stato sociale e mercato mondiale*, Torino, Fondazione Agnelli, pp. 169-181
- Pennings F. (2001), *Introduction to European Social Security Law*, The Hague, Kluwer Law International
- Polanyi K. (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press
- Scharpf F.W. (1999), *Governing in Europe*, Oxford, Oxford University Press
- (1996), «Negative and positive integration in the political economy of European welfare states», in G. Marks, F.W. Scharpf, P.C. Schmitter e W. Streeck, *Governance in the European Union*, London, Sage
- Selwyn T. (2000), «An Anthropology of Hospitality», in C. Lashley e A. Morrison, *In Search of Hospitality*, Oxford, Butterworth-Heinemann
- Salamońska Y. (2015), *Free Movers or Immigrants? Attitudes towards Immigration from the EU Countries*, preparato per l'Eurobarometer Symposium (Colonia, 10 luglio 2015)
- Strikwerda C. (1997), «Reinterpreting the History of European Integration: Business, Labour and Social Citizenship in Twentieth-Century Europe», in J. Klausen e L.A. Tilly (a cura di), *European Integration in Social and Historical Perspective. 1850 to Present*, Lanham, Rowman and Littlefield, pp. 51-70
- Van der Mei P.A. (2003), *Free Movement of Persons Within the European Community*, Oxford-Portland, Hart
- Visser M. (2015), *The Rituals of Dinner: The Origins, Evolution, Eccentricities, and Meaning of Table Manners*, Open Road Integrated Media (ristampa). 1991 (originale)

Federica Liveriero

**L'estensione
del diritto di matrimonio
alle coppie omosessuali:
un argomento normativo**

1. LA CORNICE TEORICA

In questo articolo il mio obiettivo primario consiste nel vagliare la tenuta di una teoria generale concernente il valore simbolico dello spazio pubblico affrontando, nello specifico, un caso molto dibattuto, vale a dire la possibilità di estendere il diritto di matrimonio alle coppie omosessuali. L'analisi del conflitto pubblico per l'estensione di tale diritto fornisce un perfetto esempio di come un generale consenso sul valore di uno specifico diritto¹ – in questo caso, il diritto al matrimonio – non salvaguardi da aspri conflitti pubblici concernenti l'interpretazione di tale diritto. Il conflitto interpretativo può svolgersi al livello di rivisitazione concettuale della definizione politica e legale di un diritto, oppure per ciò che riguarda l'estensione del diritto in questione (quali agenti possono avere accesso al diritto), o ancora riguardo a quale sia la procedura implementativa migliore per garantire il rispetto del diritto in esame.

Il dibattito concernente la possibile estensione del diritto di matrimonio a coppie dello stesso sesso comporta il tentativo di revisione di un concetto – quello di 'matrimonio' – che per secoli è stato interpretato univocamente. All'interno delle democrazie multiculturali contemporanee non è raro che concetti politici storicamente assunti come incontrovertibili siano oggetto di reinterpretazioni dovute, ma che comportano comunque battaglie politiche estremamente aspre. Molto spesso, e il caso qui interpretato mi appare come un caso paradigmatico, la possibilità che la reinterpretazione legale e simbolica di un concetto politico abbia successo dipende in buona parte dalla possibilità che un'adeguata analisi normativa venga fornita e sia esposta pubblicamente all'opinione pubblica².

Dal punto di vista teorico, nelle dottrine liberali, lo spazio pubblico è definito come quel luogo, neutrale e imparziale, che non dovrebbe divenire ostaggio di visioni partigiane

¹ La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo stabilisce che il matrimonio sia da annoverare tra i diritti umani. Si veda l'articolo 16 che dichiara: «1. Uomini e donne in età adatta hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia, senza alcuna limitazione di razza, cittadinanza o religione. Essi hanno eguali diritti riguardo al matrimonio, durante il matrimonio e all'atto del suo scioglimento. 2. Il matrimonio potrà essere concluso soltanto con il libero e pieno consenso dei futuri coniugi. 3. La famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società e ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato» (http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf).

² Per un'analisi del ruolo sociale svolto dalla filosofia nel promuovere processi di negoziazione concettuale, si veda Casati 2011.

promuovendo gli interessi di alcuni membri della società politica a discapito degli interessi di altri membri della medesima società. Tuttavia, l'assunzione di neutralità dello spazio pubblico è in effetti costantemente in conflitto con il processo storico che ha condotto a stabilire il significato dei concetti politici e morali rispecchiando il volere dei membri delle maggioranze. È fondamentale evidenziare che lo spazio pubblico è andato formandosi secondo un processo storico contingente e non neutrale. Per tale motivo, la neutralità dello spazio pubblico spesso evocata dai difensori dello status quo altro non è che un riparo sicuro per visioni del mondo partigiane che sono giunte, per ragioni storiche e contestuali, a costituire il background comune di una specifica società.

Nella mia interpretazione, i conflitti pubblici concernenti reinterpretazioni di concetti politici stabilitesi nel tempo coinvolgono tre attori principali: le istituzioni politiche di una specifica società, i cittadini di tale società che appartengono alla maggioranza storicamente affermatasi e infine i membri di minoranze svantaggiate che lottano per ottenere un pieno riconoscimento sia a livello legale, sia al livello più sfumato di equa visibilità nello spazio simbolico della società in questione. Le dinamiche conflittuali e negoziali che si instaurano fra questi tre attori derivano dal fatto che lo spazio pubblico è il luogo, sia reale sia simbolico, attraverso cui una comunità politica rispecchia la propria identità. Ne consegue che le questioni concernenti lo spazio pubblico non possano essere ridotte ai conflitti riguardo la distribuzione di beni, poiché molto spesso tali conflitti risultano essere ancillari rispetto a conflitti ben più profondi, riguardo la lotta per il riconoscimento politico egualitario³. La questione degli interessi individuali, veicolata dalla distribuzione di beni primari, è sì saliente, ma mai intrattabile, poiché ciò che è in discussione è la 'quantità' di beni distribuita. Al contrario, le battaglie politiche per il pieno riconoscimento all'interno dello spazio pubblico implicano un'affermazione pubblica di diversità che non è mai negoziabile, anche quando si possa poi giungere a un compromesso a livello di politiche (Galeotti 1999). La non negoziabilità della richiesta di riconoscimento simbolico da parte dei membri di minoranze è ciò che assume la valenza normativa più rilevante in queste lotte per l'estensione dei diritti. Garantire la piena appartenenza dei membri delle minoranze svantaggiate alla comunità politica passa necessariamente dalla lotta per ottenere l'erogazione di diritti di cui fino a ora non hanno potuto godere. L'estensione di determinati diritti ai membri di minoranze svantaggiate, o l'eliminazione di certi simbolismi non neutrali dallo spazio pubblico (quali ad esempio la rimozione del crocifisso dalle scuole e dagli uffici pubblici), ha una funzione riparativa, di contrasto a forme di ingiustizia strutturale che hanno prodotto circostanze sociali in cui la vita quotidiana dei membri di certi gruppi risulta estremamente più complessa e onerosa di quella degli individui che dalla nascita appartengono alla maggioranza che determina gli

³ Un esempio concreto di questa strategia si può ritrovare nel dibattito svoltosi in Italia precedentemente alla votazione in Senato del DDL Cirinnà sulle unioni civili. Alcuni oppositori di tale legge hanno affermato che l'equiparazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso al matrimonio avrebbe avuto un impatto economico eccessivo prodotto dalla garanzia del diritto della reversibilità della pensione anche per le coppie omosessuali. Questa argomentazione è fallace, poiché vittima di *double standard* (si veda la nota 4). Ritengo inoltre che argomenti 'pragmatici' di questo tipo vadano osteggiati, poiché, nel tentativo di opporsi alla legge su un piano di conflittualità per la distribuzione di risorse piuttosto che sul piano dell'eguaglianza politica dovuta, tali obiezioni tentano di svilire il dibattito, riducendolo a un semplice problema distributivo e non, soprattutto, di riconoscimento.

standard sociali della società politica. A causa di queste forme di ingiustizia sistemiche, molto spesso i membri della maggioranza non percepiscono quanto la vita dei membri dei gruppi minoritari sia soggetta a costosi oneri e rinunce per potersi svolgere all'interno di una società in cui gli standard sociali sono stati determinati storicamente da una sola categoria di cittadini. Nelle società europee, per esempio, gli standard sociali sono stati storicamente stabiliti da una specifica categoria di persone: maschi, bianchi, eterosessuali, cristiani. I membri della maggioranza di fatto di una società politica tendono a interpretare queste battaglie politiche per l'estensione dei diritti e/o per il pieno riconoscimento pubblico dei membri di alcune minoranze come inique richieste che, se ascoltate, produrrebbero destabilizzanti reinterpretazioni di concetti politici da tempo stabiliti e spesso vissuti come 'naturali' nel loro significato storicamente formatosi. L'incapacità di molti membri della maggioranza delle società multiculturali contemporanee di comprendere le ragioni di giustizia sottese a specifiche richieste inclusive da parte di membri di categorie svantaggiate o discriminate è dovuta a un deficit motivazionale. I membri effettivi della maggioranza, infatti, posseggono un bene strategico fondamentale: una posizione di vantaggio (quello che viene, appunto, definito *bene posizionale*), all'interno della società, per stabilire quali siano gli standard sociali che poi si rispecchieranno nel sistema giuridico e nelle decisioni politiche. Ne consegue che i membri della maggioranza storicamente affermatasi tendano a osteggiare richieste inclusive che mettano in discussione la legittimità dell'esclusività del loro diritto nel determinare gli standard d'accesso allo spazio pubblico. Data questa dinamica relazionale tra membri avvantaggiati della maggioranza, che non hanno incentivi per rinunciare al proprio bene posizionale, e le richieste dei membri delle minoranze per ottenere un pieno riconoscimento, si può osservare come le richieste promosse dai gruppi svantaggiati siano spesso rigettate in virtù di argomenti fallaci soggetti a *double standard*⁴.

Un'indagine normativa è perciò necessaria per disvelare come richieste politiche molto spesso concrete – come quella di poter indossare lo *hijab* islamico nella scuola pubblica o di ottenere la reversibilità della pensione per il proprio partner – veicolino richieste a più ampio raggio che coinvolgono la reinterpretazione di concetti politici storicamente determinati e la possibilità di rendere lo spazio pubblico delle società politiche più inclusivo ed equo. In tale contesto teorico, ritengo che il conflitto politico per la possibilità di estendere il diritto al matrimonio alle coppie omosessuali rappresenti un caso paradigmatico di questa dinamica oppositiva tra membri di una maggioranza storicamente stabilitasi e membri di minoranze escluse, sia simbolicamente sia concretamente, dalla fruizione dello spazio pubblico come cittadini di prima classe.

⁴ Applicare un *double standard* nel ragionamento significa argomentare in maniera fallace, poiché implica l'utilizzo di standard valutativi/morali/legali differenti per casi simili, oppure per soggetti differenti in un contesto simile. Il *double standard* può essere definito come un *bias* cognitivo che induce a valutare ingiustificatamente casi simili con metri di giudizio differenti ("due pesi e due misure"). Esempi classici di *double standard* sono il promuovere giudizi morali che considerano accettabili norme sociali se applicate a un certo gruppo di persone, quando invece le stesse norme sociali sono interpretate come inaccettabili dove applicate a un diverso gruppo sociale. Gli argomenti politici/morali assoggettati al *double standard* solitamente si riferiscono a forme discriminatorie fondate sull'appartenenza a determinati gruppi sociali, sulla confessione religiosa, sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale, eccetera.

2. JUDICIAL REVIEW NEL MERITO: L'EGUALE PROTEZIONE DI FRONTE ALLA LEGGE

Nell'analizzare il dibattito concernente l'estensione del diritto di matrimonio a coppie dello stesso sesso è importante distinguere fra tre piani fondamentali dell'analisi. Un piano è quello dell'analisi normativa che ho introdotto brevemente nella sezione precedente. Un secondo livello d'analisi riguarda gli aspetti più strettamente legali di tale dibattito. Questi due livelli sono tra loro connessi. Se da una parte il dibattito filosofico è necessario per chiarire concettualmente gli aspetti normativi di tale battaglia e le ragioni di giustizia che sono alla base di tali richieste di inclusione, l'ambito del diritto ha il compito di promuovere le modifiche all'impianto istituzionale, di modo che le richieste che giungono da parte di tale gruppo minoritario non rimangano inascoltate. Inoltre, poiché la capacità implementativa delle leggi è strettamente vincolata al dibattito pubblico che accompagna la modifica o la nascita di nuove leggi, se la revisione del diritto (attraverso decisioni parlamentari; sentenze delle corti costituzionali; referendum popolari) non si accompagna a una battaglia pubblica e sociale contro le discriminazioni, l'impatto politico delle stesse leggi non può dirsi del tutto riuscito. Questo ultimo aspetto ci consente di introdurre un terzo piano di analisi rilevante per investigare un caso politico come il conflitto per l'estensione del diritto di matrimonio alle coppie omosessuali: a essere indagati sono gli aspetti più prettamente negoziali che coinvolgono sia i membri della maggioranza sia i membri della minoranza, in un dibattito pubblico concernente la validità o meno delle richieste reinterpretative di concetti politici e morali stabilitisi nel tempo. Anche questo terzo livello di analisi è strettamente connesso con i due precedenti. Infatti, si può riscontrare come, nelle battaglie per i diritti civili, molto spesso si instauri un processo di rafforzamento vicendevole tra il livello istituzionale e di revisione giuridica, da una parte, e i processi di negoziazione dei costumi e degli standard sociali attraverso il dibattito pubblico dall'altra.

L'evoluzione del diritto e della cornice istituzionale ha spesso una funzione promozionale per sostenere un mutamento concettuale al livello dell'opinione pubblica. D'altro canto, una maggiore attenzione agli aspetti anche simbolici delle rivendicazioni dei gruppi minoritari consente di favorire un dibattito incentrato sugli aspetti normativi e concernenti il pieno riconoscimento, liberando il campo da partigianerie e argomenti discriminanti *tout court*. Data questa dinamica rafforzativa, ne risulta che le lotte politiche contro ogni forma di discriminazione, in cui si inserisce la battaglia per il pieno riconoscimento politico e simbolico per le persone, debbano instaurare una dialettica che si sviluppi tramite procedure sia *top-down* (da parte delle istituzioni, atte a modificare le leggi e l'apparato istituzionale) sia *bottom-up* (attraverso un fruttuoso scambio di ragioni tra cittadini al livello del dibattito pubblico).

Come ho affermato in precedenza, un essenziale livello d'analisi per affrontare il caso dell'estensione del diritto di matrimonio alle coppie dello stesso sesso consiste nel considerare gli argomenti legali che possono essere forniti a difesa di tale estensione. Il caso paradigmatico – sia per portata teorica che per rilevanza temporale – ci è fornito dalla sentenza *Obergefell v. Hodges*, 576 U.S., della Corte Suprema degli Stati Uniti del 26 giugno 2015⁵. Tale sentenza stabilisce il diritto di matrimonio esteso alle coppie dello stesso sesso

⁵ http://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-556_3204.pdf.

invocando sia il diritto del giusto processo ('Due Process') sia la clausola di uguale protezione di tutti i cittadini di fronte alla legge ('Equal Protection Clause'), entrambi garantiti dal quattordicesimo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti⁶.

La sentenza della Corte Suprema è l'esito di lunghi anni di discussioni a livello di opinione pubblica e di analisi normativa svoltasi nell'interregno fra teoria politica e *judicial review*. La letteratura in merito (Dupuis 2002; Eskridge 1996; Gerstmann 2004; Goldberg-Hiller 2002; Schaff 2004; Snyder 2006; Sunstein 1994) ha sottolineato come la Costituzione degli Stati Uniti sia stata articolata in modo da poter rispondere correttamente alla preoccupazione tocquevilliana della possibile tirannia della maggioranza⁷. L'argomento sviluppato dai teorici della *judicial review* ha mostrato come il compito dei membri della Corte Suprema consistesse nello stabilire se l'estensione del diritto di matrimonio a coppie dello stesso sesso potesse fondarsi su un'analisi specificamente legale, di interpretazione della Carta costituzionale, a prescindere dall'opinione della maggioranza di cittadini⁸. Il principio normativo sottinteso in tale ragionamento qualifica il rapporto tra i diritti liberali fondamentali e i diritti democratici⁹. Si assume infatti che, in certi casi specifici, la priorità della difesa dei diritti liberali possa avere la precedenza sugli esiti delle procedure democratiche¹⁰.

L'argomento più pregnante sviluppato all'interno del dibattito di *judicial review* a supporto dell'estensione del diritto di matrimonio alle coppie omosessuali si focalizzava sull'assunzione che il diritto di matrimonio fosse riconosciuto come un diritto fonamen-

⁶ La Sezione I del quattordicesimo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti asserisce: «All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws» (<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>). Riguardo al valore fondamentale della clausola di uguale protezione, Cass Sunstein (1994, 272-273) ha affermato che tale clausola fornisce un argomento normativo a sostegno di un principio anticasta: «The motivating idea behind an anticaste principle, broadly speaking Rawlsian in character, is that without very good reasons, social and legal structures ought not to turn differences that are irrelevant from the moral point of view into social disadvantages. They certainly should not be permitted to do so if the disadvantage is systemic. A difference is morally irrelevant if it has no relationship to individual entitlement or desert. Race and sex are certainly a morally irrelevant characteristic in this sense».

⁷ Per un'analisi teorica e normativa degli ideali fondativi della Costituzione degli Stati Uniti d'America, si vedano i *Federalist Papers* (Hamilton, Madison e Jay 1787-1788).

⁸ È rilevante notare che i sondaggi pubblici promossi negli Stati Uniti hanno mostrato che dal 2010 in avanti, stabilmente, poco più del 50 per cento della popolazione risultava essere a favore dell'estensione del diritto di matrimonio alle coppie omosessuali. Un sondaggio svoltosi dopo la sentenza della Corte Suprema ha riscontrato un sostegno per tale decisione da parte del 53 per cento della popolazione. Per un'ampia analisi teorica dell'impatto dell'opinione pubblica nel processo politico che ha rallentato il riconoscimento di questo diritto per le coppie omosessuali, si vedano Lewis e Gossett (2008) nonché Lewis e Seong Soo Oh (2008).

⁹ Per un'ampia trattazione teorica della tensione tra diritti liberali e democratici, si veda lo scambio intercorso tra Corey Brettschneider (2011) e Thomas Christiano (2011) sulla rivista *Journal of Ethics & Social Philosophy*.

¹⁰ «Civil rights, legal equality, and human dignity cannot be legitimately revoked by the majority; they exist as inalienable human rights not subjected to community approval» (Snyder 2006, 7).

tale¹¹. Una volta riconosciuto come tale, infatti, il dibattito concernente tale diritto sarebbe potuto essere ricondotto al paradigma dell'equa protezione di fronte alla legge, come in effetti è poi accaduto. Identificare il diritto di matrimonio come un diritto fondamentale ha consentito di evitare che il dibattito strettamente legale si focalizzasse su una retorica di 'allocazione di diritti speciali', interpretando il dibattito secondo la prospettiva dell'eguaglianza politica piuttosto che della protezione delle differenze. Inoltre, tale definizione ha imposto alla Corte di analizzare tale richiesta secondo gli standard giuridici più onerosi¹².

L'analisi del dibattito di *judicial review* concernente l'estensione del diritto di matrimonio alle coppie omosessuali ci è utile per mostrare che anche l'analisi più strettamente legale si basa sul riconoscimento del valore imprescindibile del principio di eguaglianza politica. Una volta che l'estensione del diritto di matrimonio sia interpretata all'interno del paradigma dell'eguaglianza politica, ne consegue un dovere della Corte Suprema di supportare l'estensione del diritto in questione, indipendentemente dalla popolarità o meno di tale estensione a livello dell'opinione pubblica. Questo argomento si basa sull'ideale liberale secondo cui certe istituzioni giuridiche – grazie alle procedure di *checks and balances* – svolgono un ruolo protettivo e per adempiere a tale ruolo possono, in casi ben specificati e limitati dalla Costituzione di riferimento, imporre delle revisioni alle scelte politiche democraticamente legittimate¹³. Stabilire in quali casi la difesa dei diritti liberali fondamentali possa legittimare decisioni anti-maggioritarie è specificamente un compito delle corti supreme¹⁴.

Le decisioni delle corti supreme o costituzionali giocano un ruolo fondamentale nel processo, sempre *work in progress*, atto a garantire eguaglianza politica e piena cittadinanza

¹¹ Gerstmann (2004, 141) introduce un insieme di criteri per determinare se un diritto è da considerarsi un diritto fondamentale: «to determine whether a right is fundamental, the Court should consider whether it squares with precedent; whether it is inherently connected to other rights; whether government exercises monopoly power over it; and whether it runs afoul of the political question doctrine».

¹² Di nuovo Gerstmann (2004, cap. 2, 14-47) è estremamente esauriente nel delineare i tre diversi standard di scrutinio per la Corte Suprema: «In attempting to protect legal equality, federal courts have focused much of their energy in dividing people into 'classes' that receive different levels of constitutional protection against governmental discrimination. 'Suspected classes' are protected by 'strict scrutiny', 'quasi-suspected classes' are protected by 'intermediate scrutiny', and others, such as gays and lesbian, are protected by the lowest level of scrutiny (i.e. 'rational basis scrutiny')». Inoltre, Kory Schaff (2004) presenta argomenti esaurienti in favore della classificazione dell'orientamento sessuale tra le categorie che dovrebbero rientrare tra le 'classificazioni sospette' e perciò richiedere uno scrutinio stretto da parte delle corti.

¹³ Brettschneider (2011, 3), a proposito del tentativo di bilanciare la protezione dei diritti liberali fondamentali con il rispetto degli esiti delle procedure democratiche, afferma: «Thus the appropriate way to understand justifiable judicial view is by appeal to a *balancing* model. Even though laws passed by democratic procedures retain normative force, the duty to uphold that law is overridden by another more fundamental duty to uphold and protect democratic values. On balance our duty to the values that constitute the core of democratic authority sometimes overrides our duty to laws passed by democratic procedures. But at times the duty to follow laws passed by democratic procedures trumps the duty to uphold the core values that ground democratic procedures».

¹⁴ Un esempio storico del ruolo protettivo dei diritti che può essere svolto dalle corti supreme ci è fornito dalla sentenza *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954), in cui la Corte Suprema degli Stati Uniti d'America ha dichiarato incostituzionale la segregazione razziale nelle scuole pubbliche. Un esempio concernente l'Unione Europea ci è fornito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e dalla recente sentenza – *Google Spain v. AEPD and Mario Costeja González* (C-131/12 2014 – riguardo al diritto di privacy per i propri dati pubblicati su Internet, il cosiddetto 'diritto all'oblio'.

a ogni membro della società¹⁵. Non si può però non riconoscere che il ruolo reinterpretativo svolto dalle corti, benché essenziale, anche a livello simbolico, non è sufficiente per garantire l'implementazione effettiva di politiche inclusive. Quando non supportate da un adeguato dibattito politico che coinvolga le istituzioni politiche e i cittadini, le decisioni legali atte a garantire una maggiore equità risultano di efficacia drasticamente ridotta. A tal proposito, è rilevante notare che esistono molti esempi concreti di azioni di contrasto alle decisioni delle corti promosse dagli stessi organi politici¹⁶. Con tali azioni di contrasto, le istituzioni politiche o i membri di alcuni partiti politici assecondano (spesso per fini primariamente elettorali) l'insoddisfazione dei membri della maggioranza nei confronti di decisioni riparative – nei confronti di ingiustizie storicamente cristallizzate – promosse dai giudici¹⁷.

Posto che le decisioni delle corti sono spesso interpretate come imposizioni paternalistiche da parte di certi membri della maggioranza, ne consegue che per potenziarne l'efficacia implementativa è necessario che le istituzioni politiche promuovano un ampio dibattito pubblico sul caso in discussione, evitando che il conflitto si acuisca invece di attenuarsi. Alimentare il dibattito pubblico consente un confronto più esteso tra i membri di minoranze che richiedono un più ampio riconoscimento pubblico e membri della maggioranza che spesso osteggiano tali richieste, poiché non riescono a cogliere l'incipit normativo che le guida. Promuovere una discussione in cui le ragioni di giustizia siano esposte e sottolineate è perciò necessario, appunto, per evitare che le decisioni legali assunte dalle corti possano essere interpretate come imposizioni paternalistiche da una parte dei cittadini. In questo contesto, è possibile argomentare in favore di un dialogo multifocale in cui si tengano in considerazione sia le relazioni verticali tra cittadini e istituzioni politiche e giuridiche sia le relazioni orizzontali di cittadini con altri cittadini (Kymlicka 2007; Modood 2010).

¹⁵ Per un'ampia analisi del fondamentale ruolo svolto dal dibattito giuridico per il progresso sociale e politico, si vedano Dupuis (2002) e Goldberg-Hiller (2002).

¹⁶ Un esempio paradigmatico di un atto politico inteso come rappresaglia (*'backlash act'*) nei confronti di scelte politiche sofferte come illegittime (in quanto ingiustificate, dal loro punto di vista) da parte dei membri della maggioranza della società è il The Defence of Marriage Act (DOMA). Il DOMA fu una legge federale votata da entrambe le Camere del Congresso degli Stati Uniti nel 1996. Tale atto federale introduceva una discrepanza forte tra il riconoscimento del matrimonio alle coppie omosessuali a livello statale (negli stati che cominciavano a emettere licenze di matrimonio estese anche alle coppie omosessuali) e a livello federale. Il DOMA, infatti, negava alle coppie omosessuali regolarmente sposate secondo la legge di uno stato membro il riconoscimento federale di essere in effetti 'sposati'; di conseguenza, negava loro il riconoscimento di ogni *benefit* federale collegato al matrimonio. Il 26 giugno 2013 la Corte Suprema degli Stati Uniti dichiarò il DOMA un atto incostituzionale.

¹⁷ Cass Sunstein (1995 e 1996) è ben consapevole dei problemi implementativi connessi alle decisioni delle Corti Supreme. Per questo motivo, egli argomenta in favore di un approccio che chiama 'minimalismo giudiziale' nell'interpretazione costituzionale. Secondo Sunstein, è più corretto focalizzarsi sui singoli casi oggetto di analisi da parte delle corti supreme e costituzionali che tendere a sentenze che abbiano un effetto su un ampio raggio di casistiche. Secondo il minimalismo giudiziale, le sentenze delle corti dovrebbero essere mosse da una modestia giudiziaria di fondo, lasciando ampio spazio al dibattito pubblico e politico per determinare le ragioni di giustizia a sostegno del dibattito giuridico.

3. RAGIONI DI GIUSTIZIA PER UN EGUALE RICONOSCIMENTO

Nella sezione precedente ho esposto le ragioni legali a favore dell'estensione del diritto di matrimonio alle coppie omosessuali, focalizzandomi primariamente sul dibattito di *judicial review* svoltosi negli Stati Uniti nell'ultimo decennio. Ho affermato che l'analisi legale è imprescindibile per comprendere i confini normativi di una richiesta politica di reinterpretazione giuridica di un concetto come quello di matrimonio. Ritengo però che l'indagine concernente il diritto non sia sufficiente a fornire un panorama completo del dibattito. In questa sezione argomenterò per l'imprescindibilità di un'analisi teorica del conflitto politico in questione, poiché tale analisi permette di evidenziare le dinamiche oppositive che si instaurano quando una richiesta reinterpretativa di tale portata viene imposta nel dibattito pubblico da parte dei membri di una minoranza. In fondo, potrebbe essere affermato, la richiesta di estendere il diritto di matrimonio alle coppie omosessuali non intacca il diritto delle coppie eterosessuali di accedere a tale istituto. Per quale motivo, perciò, una richiesta di questo tipo, che non inficia minimamente il diritto delle coppie eterosessuali di sposarsi, è contrastata così duramente? Ciò che va compreso a fondo è che queste dinamiche conflittuali sorgono anche nei casi in cui l'estensione di un diritto a una categoria svantaggiata non produca esternalità negative dirette sui membri della maggioranza. Infatti, la reticenza di molti membri della maggioranza ad accettare politiche inclusive è spiegabile con il fatto che tali politiche mettono in discussione il loro potere posizionale di determinare gli standard sociali della società politica.

Secondo la mia interpretazione, è esattamente la richiesta di modificare il significato sociale del concetto di matrimonio che disturba alcuni membri della maggioranza. E poiché, come già accennato nella prima sezione, le rivendicazioni di riconoscimento all'interno dello spazio pubblico implicano un'affermazione pubblica di diversità che non è mai negoziabile, ne consegue che le ragioni di giustizia a supporto di tali rivendicazioni, che sono costitutive dello stesso paradigma democratico e liberale (Wedgwood 1999; Wellington 1995), debbano essere esplicitate nella maniera più esaustiva possibile. L'unico modo per poter comprendere appieno il conflitto che nasce dalla richiesta di estensione del diritto di matrimonio è sviluppare un'analisi normativa che chiami in causa uno dei principi fondativi delle democrazie liberali, vale a dire l'eguaglianza di rispetto dovuta a ogni membro della società, indipendentemente dalle sue caratteristiche ascrivibili (Dworkin e Maffettone 2008; Galeotti 2010; Larmore 2008; Rawls 1993).

Secondo l'ideale democratico e liberale, sia l'eguale visibilità nello spazio pubblico sia l'eguaglianza di rispetto dovuta a ogni membro della società politica sono affermate teoricamente come principi imprescindibili. Tuttavia, l'allocatione del 'bene visibilità' all'interno dello spazio pubblico è essa stessa oggetto di aspri scontri e negoziazioni, poiché, come abbiamo visto, i membri della maggioranza hanno pochi incentivi ad accettare di cedere il loro diritto a determinare gli standard di accesso allo spazio pubblico come cittadini di prima classe. Le rivendicazioni specifiche potranno essere differenti (combattere le differenze di reddito tra membri di sesso diverso; equo accesso all'istituto del matrimonio; possibilità di costruire un luogo di culto; denunciare la tendenza delle forze dell'ordine a discriminare i membri di una specifica razza; eccetera), tuttavia tutte le minoranze in questione null'altro chiedono che poter essere inclusi nello spazio pubblico della *polis* democratica come cittadini di prima classe, senza dover subire discriminazioni o pa-

tire costi extra di accesso. A tal proposito, intendo affermare che la stessa appartenenza simbolica nel club dei cittadini di prima classe all'interno dello spazio pubblico è sostanzialmente un bene che va distribuito equamente. Ciò che è distribuito è l'eguale riconoscimento piuttosto che un bene specifico; e il punto è che nessuna allocazione specifica di beni o diritti può risultare soddisfacente se non è accompagnata da un riconoscimento politico e simbolico degli agenti che combattono per essere pienamente inclusi nella *polis* democratica.

La richiesta di equa distribuzione dello spazio pubblico simbolico può essere ricompresa in maniera più adeguata a partire dalla definizione di *beni pubblici* fornita dalla teoria economica. La definizione classica di bene pubblico è di Paul A. Samuelson (1954, 387): «which all enjoy in common in the sense that each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption of that good». Secondo la teoria economica sui beni pubblici, vi sono due caratteristiche principali che contraddistinguono tali beni:

- *non-rivalità nel consumo*: un bene è non-rivale nel consumo se il consumo del bene da parte di un individuo non riduce le possibilità di consumo (della stessa unità del bene) di un altro individuo;
- *non escludibilità nel consumo*: un bene risulta essere non escludibile quando si verifica l'impossibilità di estromettere terzi dal consumo di tale bene.

I beni pubblici si differenziano dai beni privati (sia escludibili che rivali), dai beni club (escludibili, ma non rivali) e dalle risorse collettive (non escludibili, ma rivali). Esempi classici di beni pubblici sono l'aria, certe infrastrutture quali l'illuminazione stradale o i fari, la televisione pubblica, la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, beni ambientali di varia natura, benefici derivanti da politiche economiche intraprese a livello nazionale. Senza entrare nel dettaglio della teoria, che apre svariate problematiche concernenti la questione del *free riding*, le esternalità negative, i costi di mantenimento, vorrei qui argomentare che lo spazio pubblico simbolico, a livello ideale, dovrebbe corrispondere alla definizione di *bene pubblico puro*¹⁸.

L'ideale di inclusività liberale, accompagnandosi ai principi normativi di tolleranza ed eguale rispetto, impone alle società democratiche di trasformare lo spazio pubblico, inteso come quel *locus* simbolico in cui una società politica rispecchia la propria identità, in un bene che sia non-rivale e non-escludibile per tutte le identità che legittimamente facciano parte della comunità politica. Ne consegue che quando si nega alle coppie omosessuali il diritto di accedere all'istituto del matrimonio – accesso, vale la pena ricordarlo, che non produce esternalità negative sui membri eterosessuali della società politica, a parte la richiesta legittima di ristrutturare certi standard sociali di 'normalità' – si sta in effetti affermando che l'eguale riconoscimento all'interno dello spazio pubblico è negato alle coppie omosessuali, violando così il principio di non-escludibilità. Violare la non-escludibilità di visibilità piena all'interno dello spazio pubblico implica un misconoscimento delle coppie omosessuali quali membri a pieno titolo della comunità politica. Questo esito non è che la riconferma di una storica invisibilità e discriminazione sofferta dai membri della comunità LGBT, nonché del tentativo, tendenzialmente costante, da parte della maggioranza di

¹⁸ Per una più ampia analisi della connessione teorica tra il concetto economico di bene pubblico e l'allocazione del bene spazio pubblico, si veda Liveriero 2010.

osteggiare ogni richiesta di rinegoziare il proprio peso politico nello stabilire quali siano le caratteristiche d'accesso al paradigma della 'normalità'. È proprio a causa di questa lunga storia di discriminazione e invisibilità che l'estensione del diritto di matrimonio alle coppie omosessuali risulta essere l'unica soluzione politica adeguata per garantire a ogni membro della comunità politica, indipendentemente dal proprio orientamento sessuale, il pieno godimento dello status di cittadino di prima classe. Infatti, l'estensione del diritto di matrimonio avrebbe un profondo significato simbolico nell'affermare la pari dignità dei membri della comunità LGBT nel contesto dello spazio pubblico democratico¹⁹.

L'ideale democratico di una cittadinanza piena e integrata si riflette nella norma politica dell'eguale rispetto, che impone che le istituzioni politiche si occupino delle condizioni di possibilità per il pieno godimento dell'eguaglianza politica. Perché l'eguaglianza politica sia pienamente rispettata – e con essa l'ideale di dignità umana – ogni individuo deve poter essere incluso nello spazio pubblico come membro di prima classe²⁰. Si può perciò affermare che un requisito primario tra le condizioni di possibilità dell'eguaglianza politica sia la non-escludibilità dallo spazio pubblico di alcuna identità. Difatti, laddove i costi di accesso allo spazio pubblico siano eterogenei, per qualcuno a costo zero, per qualcun altro estremamente onerosi (ad esempio non vedendosi riconosciuti alcuni diritti; o dovendo rinunciare alla libera espressione di se stessi; oppure subendo giudizi secondo standard onerosi e non applicati ad altre categorie di individui), ecco che diminuisce drasticamente la possibilità di costituire un contesto politico dove la dignità umana venga rispettata pienamente. Combattere le discriminazioni, per giungere a un contesto politico e istituzionale inclusivo e che garantisca l'eguale riconoscimento di ogni cittadino, è una lotta complessa, estremamente lenta, che richiede uno sforzo continuo sia da parte delle istituzioni sia da parte dei cittadini.

4. ARGOMENTI FALLACI

Dopo aver introdotto differenti argomenti giuridici (primo livello di analisi) e normativi (secondo livello di analisi) in favore dell'estensione del diritto di matrimonio alle coppie omosessuali, intendo ora analizzare nello specifico alcuni argomenti molto comuni utilizzati da chi si oppone a tale estensione²¹. Tenterò di mostrare come il dibattito dell'opi-

¹⁹ Vale la pena menzionare che una parte della comunità LGBT si è fortemente opposta al tentativo di identificare la lotta politica per il matrimonio egualitario come una priorità di tutto il movimento LGBT. Per una parte di tale comunità la richiesta di ottenere il diritto di matrimonio anche per le coppie omosessuali rappresenta in realtà uno svilimento dell'identità LGBT e della sua storia, poiché indicherebbe che le coppie omosessuali accettano di omologarsi a standard sociali storicamente imposti dai membri eterosessuali della società politica. Si tratta di un dibattito affascinante e che richiederebbe un'ampia trattazione. Non me ne occupo in questo lavoro, poiché ciò che mi interessa è mostrare le ragioni di giustizia che sottendono la richiesta di estensione del diritto di matrimonio.

²⁰ «The idea of human dignity is the conceptual hinge that connects the *morality* of equal respect for everyone with positive *law* and democratic lawmaking in such a way that their interplay could give rise to a political order founded upon human rights» (Habermas 2010, 469). Si vedano inoltre Donnelly (2003) e Valentini (2012).

²¹ Per un'analisi estensiva di questi argomenti, suggerisco la lettura di Eskridge (1996), Gerstmann (2004) e Galeotti (2008).

nione pubblica (terzo livello d'analisi) concernente questo caso possa essere reindirizzato in maniera rilevante, una volta che le ragioni di giustizia che sottendono la richiesta di estensione del diritto siano chiarificate.

① Il primo argomento contro l'estensione del diritto di matrimonio alle coppie omosessuali si basa sull'assunzione che *il concetto di matrimonio possiede una definizione data e non negoziabile*. Secondo questo argomento, la richiesta di reinterpretazione concettuale è logicamente inappropriata poiché, per definizione, il matrimonio è il riconoscimento legale e simbolico dell'unione a lungo termine tra un uomo e una donna. La fallacia insita in questo argomento consiste nel derivare da un fatto descrittivo – il processo storico con il quale il fatto sociale del matrimonio è stato definito in un certo modo – una conclusione normativa concernente quali richieste siano legittime o meno a livello legale. Naturalmente, questo argomento ha un forte *appeal* per i membri della maggioranza, poiché riafferma una presupposta superiorità interpretativa della maggioranza nello stabilire quale sia la corretta definizione degli standard sociali e dei concetti politici. Di nuovo, come più volte sottolineato, il fatto che i membri di una maggioranza storicamente formatasi posseggano il monopolio della determinazione degli standard sociali è in sé iniquo e ingiustificabile dal punto di vista normativo. L'equiparazione dello spazio pubblico simbolico a un bene pubblico ci ha infatti mostrato che l'ideale liberale imporrebbe una rivisitazione degli standard sociali tale da far sì che lo spazio pubblico divenga effettivamente un bene non-rivale e non-escludibile.

② Un secondo argomento, in parte simile a quello precedente, fa riferimento alle *radici religiose del concetto di matrimonio*, affermando di conseguenza che il matrimonio per coppie omosessuali non dovrebbe neppure essere un'opzione discussa pubblicamente, essendo intrinsecamente incompatibile col significato attribuito al concetto di matrimonio dalla moralità dominante. Un argomento di questo genere può essere contrastato sulla base del fatto che, nel contesto delle democrazie liberali, le decisioni politiche, per essere legittime, non possono essere giustificate facendo riferimento a dottrine morali particolari (anche laddove la maggioranza fattuale della popolazione sostenga una dottrina morale specifica), poiché tale giustificazione violerebbe il vincolo della giustificazione pubblica (Rawls 1993).

③ Un'ulteriore obiezione introduce l'argomento secondo cui l'estensione del diritto implicherebbe un *non-neutrale atto di approvazione simbolica*, da parte delle istituzioni politiche, di un particolare orientamento sessuale. A questo punto della trattazione dovrebbe essere chiaro che un argomento di questo tipo è soggetto a un *double standard*, poiché non riconosce che il diritto di matrimonio per le coppie eterosessuali non è mai stato inteso come un atto di approvazione da parte delle istituzioni politiche, in quanto tale opzione è sempre stata intesa come l'opzione 'standard'. La suddetta non-neutralità dell'estensione del diritto di matrimonio alle coppie dello stesso sesso è un atto dovuto e riparativo, che renderebbe lo spazio pubblico più neutrale. Le coppie omosessuali non rivendicano alcun trattamento speciale da parte delle istituzioni politiche e giuridiche. Piuttosto, richiedono che sia loro garantita l'eguale opportunità di accesso a un istituto politico regolamentato dallo stato e riconosciuto come un diritto fondamentale dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (Schaff 2004). Nel rivendicare l'estensione di questo diritto, si sottolinea

il fatto che la tolleranza di una pratica molto spesso non sia sufficiente per eliminare la discriminazione di minoranze svantaggiate. L'ideale di eguaglianza politica impone uno standard di rispetto più elevato della semplice tolleranza delle identità minoritarie, richiedendo piuttosto un pieno riconoscimento di tali identità. Posto che i membri di default della maggioranza hanno goduto dall'inizio dei diritti civili nella loro interezza, è tempo che anche i membri delle minoranze storicamente svantaggiate ottengano il pieno godimento di tali diritti (Galeotti 2008).

④ Un altro argomento contro la legittimità del matrimonio tra persone dello stesso sesso si basa sulla nozione secondo cui *il diritto al matrimonio sarebbe strumentale alla procreazione*. Secondo i sostenitori di tale argomento, la procreazione costituirebbe una caratteristica essenziale dell'istituto del matrimonio e per tale motivo l'estensione alle coppie omosessuali andrebbe negata. Di nuovo, siamo in presenza di un argomento basato su un fallace *double standard*. Se la procreazione fosse una caratteristica essenziale dell'istituto del matrimonio, ne conseguirebbe che anche alle coppie eterosessuali dovrebbe essere richiesta una prova della loro volontà e/o abilità alla procreazione prima di concedere loro l'accesso a tale istituto. Tanto quanto una possibilità del genere appare assurda, oltre che politicamente illegittima, non si comprende perché invece questo argomento debba avere presa normativa quando applicato a coppie dello stesso sesso. La procreazione non può essere descritta come una condizione *sine qua non* per legittimare il diritto legale al matrimonio solo quando in gioco c'è la possibilità di estendere tale diritto alle coppie omosessuali²².

⑤ Infine, è importante menzionare *un argomento più pragmatico*, focalizzato sugli aspetti negoziali del dibattito concernente l'estensione del diritto di matrimonio. Secondo questo argomento, imporre all'opinione pubblica reticente (almeno in parte) una richiesta come quella di rivedere l'istituto del matrimonio è strategicamente errato. I promotori dell'eguaglianza politica per le coppie omosessuali dovrebbero piuttosto cercare di ottenere gli stessi diritti che si otterrebbero con l'accesso all'istituto del matrimonio, ma attraverso forme ibride come l'istituto delle unioni civili, ad esempio. Questo argomento è cruciale per analizzare il caso italiano nello specifico. Lo affronterò perciò in maniera più ampia nella prossima sezione.

5. IL CASO ITALIANO

L'Italia è reduce da un ampio dibattito, svoltosi con toni molto accesi, riguardo al disegno di legge per la regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e la disciplina delle convivenze. Tale disegno di legge è stato in prima battuta presentato per inizia-

²² Discutendo del rapporto tra procreazione e diritto di matrimonio non si può non riflettere sulla complessa questione della possibilità di estendere alle coppie omosessuali il diritto all'adozione. Il dibattito è ulteriormente suddiviso tra la possibilità di garantire soltanto il diritto all'adozione del figlio del proprio partner (*step-child adoption*) e l'opzione, più estensiva, di garantire il diritto all'adozione *tout court*. Il tema non soltanto è rilevante poiché estremamente attuale, ma perché comporta anche risvolti normativi e giuridici di primaria importanza. Per una più esaustiva trattazione consiglio la lettura di Galeotti (2008).

tiva parlamentare dalla senatrice Monica Cirinnà²³ e, con le modifiche introdotte durante l'iter parlamentare (S.2081)²⁴, è stato approvato dal Senato il 25 febbraio 2016.

Questo disegno di legge regola l'istituto delle unioni civili e riconosce valore giuridico alle coppie di fatto. Benché l'istituzione del registro delle unioni civili finalmente garantisca un riconoscimento giuridico per le coppie omosessuali che vogliano ricorrervi, rimane da valutare quanto la distinzione tra unione civile e matrimonio civile comporti una *diminutio* pregiudiziale – e dal forte impatto simbolico – nei confronti dello status normativo delle unioni civili. Se da un lato non si può negare che il contesto politico italiano attuale – la frammentazione delle forze politiche in Senato, nonché il conflitto interno tra le diverse correnti del Partito Democratico – non consentisse di sperare nella possibilità di un voto parlamentare in favore del matrimonio egualitario, è però importante sottolineare che dal punto di vista normativo il DDL votato in Senato rimane estremamente insoddisfacente. Vero è che in politica è necessario trovare un bilanciamento tra valutazioni pragmatiche e gli ideali di giustizia che sottendono certe rivendicazioni politiche. Tuttavia, va ricordato che quando si discute per l'estensione di un diritto, le ragioni di giustizia dovrebbero avere la meglio sugli aspetti più strettamente negoziali.

Nel momento in cui alle coppie omosessuali, attraverso l'istituzione delle unioni civili, vengano riconosciuti i medesimi diritti e doveri delle coppie eterosessuali sposate, rimane da domandarsi per quale motivo sia necessario introdurre una distinzione concettuale, legale e specialmente simbolica, tra matrimonio per le coppie eterosessuali e unioni civili per le coppie omosessuali. In questo caso, si sviluppa proprio la situazione in cui alla garanzia di diritti specifici (quali la possibilità di ottenere la reversibilità della pensione; i diritti e i doveri relativi all'assistenza sanitaria e penitenziaria; l'accesso alle agevolazioni e agli oneri fiscali che derivano dall'appartenere a un determinato nucleo familiare; i diritti di successione, eccetera)²⁵ non corrisponde un pieno riconoscimento per le coppie omosessuali. Il mantenere una distinzione giuridica e simbolica tra matrimonio e unioni civili non fa che acuire l'iniustizia del trattamento subito dalle coppie omosessuali all'interno dello spazio pubblico²⁶.

²³ <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46051.htm>.

²⁴ <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/46051.pdf>.

²⁵ Non approfondirò qui l'aspro dibattito, sia a livello parlamentare che nella dimensione dell'opinione pubblica, concernente lo stralcio della cosiddetta *step-child adoption*. Per aumentare la probabilità che il DDL superasse la votazione parlamentare, i suoi proponenti hanno deciso di stralciare l'articolo 5 che garantiva la possibilità di adottare il figlio naturale del partner da parte dell'altro membro di una coppia omosessuale. Vale però la pena sottolineare che diverse sentenze del Tribunale dei minorenni di Roma, facendo riferimento all'articolo 44 lettera d) della legge 184 che disciplina le adozioni speciali, hanno disposto l'adozione del figlio biologico di un partner da parte dell'altro partner all'interno di una coppia convivente omosessuale. Coerentemente con quanto affermato nella sezione 2 di questo articolo, si può osservare come, anche in questo caso, la giurisprudenza svolga un ruolo progressista e anticipatore rispetto alle leggi promulgate da parlamenti e governi.

²⁶ «None of the options currently available to same-sex couples – 'commitment ceremonies' with sympathetic clergymen, private contracts, or 'registered domestic partnership' – has a social meaning of this kind; none of these options is as familiar and widely understood as marriage. As a result, these options will be less effective than marriage for couples who want to affirm their commitment in a way that community will readily understand. [...] In effect, they need to be able to *say that they are married*. Suppose that same-sex

Una volta chiarito che il pieno riconoscimento dei membri delle minoranze nella società politica passa non solo da un adeguamento dell'apparato giuridico e istituzionale, ma anche da un'attenta revisione dello spazio pubblico simbolico in cui una società riflette la propria immagine, ne risulta che l'opzione di garantire alle coppie dello stesso sesso la possibilità di accedere all'istituto delle unioni civili non fa che riaffermare il discrimine tra cittadini di prima classe, eterosessuali a cui è concesso il diritto al matrimonio, e cittadini di seconda classe che hanno accesso alle unioni civili. Anche nel caso in cui l'istituto delle unioni civili garantisse i medesimi diritti del matrimonio, tale regime potrebbe essere definito come nulla più che un *second best*, poiché le coppie omosessuali resterebbero simbolicamente discriminate in quanto tale sistema continuerebbe, crudamente, ad attestare la 'non adeguatezza' delle coppie dello stesso sesso ad accedere all'istituto del matrimonio, il cui valore tradizionale e il cui significato immutabile verrebbero riaffermati anziché reinterpretati nell'ottica di garantire una società più inclusiva e non discriminante²⁷.

Credo sia sensato affermare che la creazione dell'istituto delle unioni civili è una buona notizia per i membri della comunità LGBT italiana che intendono veder riconosciuti i propri diritti giuridici in quanto appartenenti a un nucleo familiare stabile. Tuttavia, il ruolo politico della filosofia, e dei teorici politici in particolare, è di sottolineare quali circostanze del contesto politico non-ideale possano essere riviste o reinterpretate per rendere le nostre democrazie un luogo più giusto ed equo. Per tale motivo, una volta che si sia mostrato che l'estensione del diritto di matrimonio alle coppie dello stesso sesso garantirebbe non soltanto il riconoscimento di certi diritti concreti (cosa che avviene anche con l'istituto delle unioni civili), ma anche un riconoscimento simbolico dei membri della comunità LGBT quali cittadini di prima classe dello spazio pubblico della società politica di riferimento, non si può che riaffermare con forza il fatto che il solo modo per garantire l'eguaglianza politica alle coppie omosessuali consiste nell'estendere loro il diritto di matrimonio.

Ogni forma di riconoscimento politico che pretenda di garantire l'eguaglianza di fronte alla legge attraverso l'istituzione delle unioni civili non fa che riaffermare quanto gli aspetti simbolici degli atti politici siano spesso sottovalutati e non adeguatamente compresi da parte dei membri dei governi e dall'opinione pubblica. Per tale motivo, in questo articolo ho tentato di sottolineare il ruolo imprescindibile svolto dal riconoscimento simbolico per garantire l'eguaglianza politica. Ritengo infatti che l'analisi normativa qui svolta dimostri che l'ideale liberale e democratico impone di costituire uno spazio pubblico in cui nessuna identità possa essere esclusa per ragioni settarie o per compiacere i membri della maggioranza storicamente affermatasi. Ne consegue che garantire un'equa gestione degli spazi

unions had a different name – as it might be, 'quarriage'. There will presumably be many fewer same-sex quarriages than opposite-sex marriages; so the term 'quarriage' would be much less familiar and widely understood than the term 'marriage', and for this reason 'quarriage' would be less effective at fulfilling this serious desire than marriage» (Wedgwood 1999, 241).

²⁷ Alcuni teorici hanno affermato che è più adeguato riconoscere alle coppie omosessuali l'accesso a un istituto quale quello delle unioni civili piuttosto che modificare l'istituto matrimoniale alla luce dell'argomento del piano inclinato. Secondo questo argomento, la legalizzazione del matrimonio omosessuale costituirebbe un primo passo in un processo più ampio che potrebbe condurre al riconoscimento legale della poligamia, e addirittura alla possibilità di consentire legami incestuosi. Non ho modo di occuparmi di tale obiezione in questo lavoro. A chi fosse interessato, suggerisco la lettura di Eskridge (1996) e March (2010).

pubblici – simbolici e non – è un compito essenziale per le istituzioni liberali, poiché tramite questo procedimento i governi possono davvero legittimare l'ideale di inclusione ed eguaglianza liberale, oltre che aumentare la stabilità della *polis* e il mutuo rispetto tra i cittadini.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Brettschneider C. (2011), «*Judicial Review* and Democratic Authority: Absolute v. Balancing Conceptions», *Journal of Ethics & Social Philosophy*, pp. 1-9
- Casati R. (2011), *Prima lezione di filosofia*, Bari, Laterza
- Christiano T. (2011), «Reply to Critics of *The Constitution of Equality*», *Journal of Ethics & Social Philosophy*, pp. 1-14
- Costituzione degli Stati Uniti d'America: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>
- Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), Nazioni Unite: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf
- Disegno di legge *Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze*, Atto Senato n. 2081 (XVII legislatura): <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46051.htm>; <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/46051.pdf>
- Donnelly J. (2003), *Universal Human Rights in Theory and Practice*, seconda edizione, Ithaca, Cornell University Press
- Dupuis M. (2002), *Same-Sex Marriage, Legal Mobilization, & the Politics of Rights*, New York, Peter Lang Publishing
- Dworkin R. e Maffettone S. (2008), *I fondamenti del liberalismo*, Bari, Laterza
- Eskridge W.M. (1996), *The Case for Same-Sex Marriage. From Sexual Liberty to Civilized Commitment*, New York, Free Press
- Galeotti A.E. (1999), *Multiculturalismo. Filosofia politica e conflitto identitario*, Napoli, Liguori
- (2008), «Toleration as Recognition: The Case for Same Sex-Marriage», in I. Creppell, R. Hardin e S. Macedo (a cura di), *Toleration on Trial*, Plymouth, Lexington Books, pp. 111-134
- (2010), *La politica del rispetto*, Bari, Laterza
- Gerstmann E. (2004), *Same-Sex Marriage and the Constitution*, New York, Cambridge University Press
- Goldberg-Hiller J. (2002), *The Limits to Union. Same-Sex Marriage and the Politics of Civil Rights*, Ann Arbor, University of Michigan Press
- Habermas J. (2010), «The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights», *Metaphilosophy*, 41, n. 4, pp. 464-480
- Hamilton A., Madison J. e Jay J. (1787-1788), *Federalist Papers*
- Kymlicka W. (2007), *Multicultural Odysseys*, Oxford, Oxford University Press
- Larmore C. (2008), *The Autonomy of Morality*, New York, Cambridge University Press
- Lewis G.B. e Gossett C.W. (2008), «Changing Public Opinion on Same-Sex Marriage: The Case of California», *Politics and Policy*, 36, n. 1, pp. 4-30

- Lewis G.B. e Seong Soo Oh (2008), «Public Opinion and State Action on Same-Sex Marriage», *State & Local Government Review*, 40, n. 1, pp. 42-53
- Liveriero F. (2010), «Diverse Distribution of Public Space – A Public Good for Whom?», *Notizie di Politeia*, XXVI, n. 99, pp. 7-22
- March A.F. (2010), «What Lies Beyond Same-Sex Marriage? Marriage, Reproductive Freedom and Future Persons in Liberal Public Justification», *Journal of Applied Philosophy*, 27, n. 1, pp. 39-58
- Modood T. (2010), «Moderate Secularism, Religion as Identity and Respect for Religion», *The Political Quarterly*, 81, n. 1, pp. 4-14
- Rawls J. (1993), *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press
- Samuelson P.A. (1954), «The Pure Theory of Public Expenditure», *Review of Economics and Statistics*, 36, n. 4, pp. 387-389
- Schaff K. (2004), «Equal Protection and Same-Sex Marriage», *Journal of Social Philosophy*, 35, n. 1, pp. 133-147
- Snyder R.C. (2006), *Gay Marriage and Democracy. Equality for All*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers
- Sunstein C. (1994), «Same-Sex Relations and the Law», *Metaphilosophy*, 25, n. 4, pp. 262-284
- (1995), «Incompletely Theorized Agreements», *Harvard Law Review*, 108, n. 7, pp. 1733-1772
- (1996), *Legal Reasoning and Political Conflict*, New York, Oxford University Press
- U.S. Supreme Court, Sentenza *Obergefell v. Hodges*, 576 U.S.: http://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-556_3204.pdf
- Valentini L. (2012), «In What Sense Are Human Rights Political? A Preliminary Exploration», *Political Studies*, 60, n. 1, pp. 180-194
- Wedgwood R. (1999), «The Fundamental Argument for Same-Sex Marriage», *The Journal of Political Philosophy*, 7, n. 3, pp. 225-242
- Wellington A.A. (1995), «Why Liberalism Should Support Same Sex-Marriage», *Journal of Social Philosophy*, 26, n. 3, pp. 5-32



Centro
di Ricerca e
Documentazione
Luigi Einaudi

«**Biblioteca della libertà**» è pubblicata nell'ambito dell'attività culturale del Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi di Torino. Il Centro, fondato a Torino nel 1963 da Fulvio Guerrini, è un'associazione privata indipendente. La sua attività si ispira all'einaudiano «conoscere per deliberare».

Direttore responsabile Salvatore Carrubba
Condirettori Maurizio Ferrera, Beatrice Magni
Comitato Scientifico Dario Antiseri, Antonella Besussi, H. Tristram Engelhardt Jr, Lorenzo Infantino, Michael Novak, Piero Ostellino, Angelo M. Petroni, Richard A. Posner, Sergio Ricossa, Michele Salvati, Giovanni Sartori, Giuliano Urbani, Christian Watrin, † Valerio Zanone, Giovanna Zincone
Comitato di Direzione Fabio Armao, Anna Caffarena, Giuseppina De Santis, Umberto Gentiloni Silveri, Matteo Jessoula, Massimo Occhiena, Giuseppe Russo, Stefano Sacchi

Coordinamento Anna Maria Gonella
Copertina e cura dei testi Concetta Fiorenti

I lavori proposti per la pubblicazione vanno inviati in formato Word all'indirizzo email della direzione: bdl@centroeinaudi.it. La loro accettazione è subordinata al parere favorevole di due referees anonimi.

Papers should be sent in Word format to the email address: bdl@centroeinaudi.it. Their acceptance is subject to an anonymous peer review.