

Anno LIII, n. 221
gennaio-aprile 2018
ISSN 2035-5866
Nuova serie

***Who Belongs to a
Democratic Demos?
The Boundary Problem
and its Solutions***

**SYMPORIUM ON RAINER BAUBÖCK'S
DEMOCRATIC INCLUSION**

Enrico Biale

Democratic boundary: A complex account

Valeria Ottonelli

The principle of All Citizens Stakeholders: Who gets excluded?

Gianfranco Pellegrino

The circumstances and context of bounded democracy. Some qualms

REPLY: Rainer Bauböck

Specifying the three inclusion principles:
A reply to Biale, Ottonelli and Pellegrino

Francesco Camboni

La solidarietà come concetto filosofico

FRONTIERE LIBERALI

Intervista

Dialogo sulla Germania e l'Europa. Intervista a Claus Offe
di Maurizio Ferrera

Book Reviews

L'intervento umanitario tra moralità e diritto
di Giulio Ferraresi

A mente fredda

di Francesco Testini

Biblioteca della libertà

Indice

Who Belongs to a Democratic Demos? The Boundary Problem and its Solutions

Symposium on Rainer Bauböck's Democratic Inclusion

- 3 Democratic boundary: A complex account
Enrico Biale
- 17 The principle of All Citizens Stakeholders: Who gets excluded?
Valeria Ottonelli
- 33 The circumstances and context of bounded democracy.
Some qualms
Gianfranco Pellegrino
- 57 Specifying the three inclusion principles: A reply to Biale, Ottonelli
and Pellegrino
Rainer Bauböck
- 73 La solidarietà come concetto filosofico
Francesco Camboni

Frontiere liberali

Intervista

- 101 Dialogo sulla Germania e l'Europa. Intervista a Claus Offe
di **Maurizio Ferrera**

Book Reviews

- 109 L'intervento umanitario tra moralità e diritto
Giulio Ferraresi
- 117 A mente fredda
Francesco Testini
- 125 Abstracts
- 129 Biographical notes



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 2018 by Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi

Symposium on Rainer Bauböck's *Democratic Inclusion*

Enrico Biale
**Democratic boundary:
A complex account**

A democracy is a distinctive form of government because it acknowledges its members as free and equals by granting them equal political rights (Beitz 1989; Christiano 1996; Dahl 1989). Yet in a world characterized by migratory fluxes and where political decisions are deeply interconnected (Marchetti 2008; Held 1995; Dryzek 1999), a more fine-grained analysis of the boundary of the *demos* and the requirements of citizenship is in order (Owen 2011; Arrhenius 2005; Goodin 2007). Migration entails that a citizen of a state could move to another country and be permanently, or only temporarily, governed by its policies (Carens 2008; Castels 2006; Ottonei and Torresi 2012; Lenard 2012). It is then necessary to clarify which requirements a citizen needs to meet to properly exercise her political rights and which duties a democratic polity has toward its members and citizens, provided these are not coextensive sets (Bauböck 2007, 2011; Biale 2016, 2017). The interdependence between polities entails that a decision of one of them affects members of other countries as well. It is then important to understand whether only those who are governed by a decision should be included within the *demos* and their interests considered (Miller 2000), whether every interest affected by a policy should be impartially evaluated by those who are included within decision-making (Owen 2012; Erman 2014), or whether everyone whose interests are affected should be part of the *demos* (Goodin 2007; Fung 2013). Rainer Bauböck dedicated his work to properly addressing these problems by defining the boundary of democracy and the requirements of citizenship and addressing these issues from both a theoretical and a practical standpoint.

(Bauböck 2007; 2009; 2011). *Democratic Inclusion* is fundamental in this debate because Bauböck further attunes his account, providing one of the most complex and complete versions of democratic *demos* in the literature. Before focusing on the proposal developed by Bauböck and analysing its merits and shortcomings, I would like to underline how he rightly challenges two simplistic but widespread approaches to this topic, according to which

- 1) “we have to accept the historical contingency of political boundaries and the powers of nation-states to determine themselves who their citizens are” (Bauböck 2018, 7*);
- 2) political boundaries are illegitimate if not compatible with democratic principle and everyone who is affected by a decision should be included in the decision-making process that produces this choice.

Let us briefly consider why Bauböck rejects these perspectives.

Political boundaries cannot be assumed as a matter of fact because this idea would undermine the legitimacy of our institutions. Liberal values are, in fact, embodied in our democratic societies, and if these polities have to acknowledge everyone as free and equal it is difficult to claim that migrants should not have any voice in decisions that deeply affect them. If they had no voice, migrants would not be considered agents who have control over their life plans and their freedom would be significantly curtailed without any acceptable justification (Lovet 2010; Sager 2014).¹ Adopting a realist perspective on democratic boundaries but grounding the legitimacy and value of democracy on the fulfilment of normative requirements, such as freedom and equality, clearly entails a double standard that liberal-democratic institutions cannot accept.

Cosmopolitanism is not a proper answer to these problems either, because it does not understand that political boundaries are “the normal conditions under which democracy is both empirically possible and nor-

* The text by Rainer Bauböck *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue* is cited in original (2018, Manchester University Press), but the page references pertain to the Italian translation (“L’inclusione democratica. Una visione pluralista della cittadinanza”, in *Biblioteca della libertà*, vol. LII, n. 220, pp. 7-101).

¹ This does not necessarily require justifying full political inclusion of migrants (Carens 2013; Cole 2000) but acknowledging that a liberal polity needs to provide a justification that fulfils democratic requirements in order to explain the legitimacy of political boundaries. It also acknowledges that migrants have a right to demand a justification for those decisions that deeply affect their lives.

matively necessary” (Bauböck 2018, 11). Without political boundaries, there would not be a distinction between intra- and interpolity relations. As Bauböck (2018, 12) notes, “This distinction is, however, constitutive for the political as a distinct sphere of human activity.” As suggested by Arendt, “A citizen is by definition a citizen among citizens of a country among countries. His rights and duties must be defined and limited, not only by those of his fellow citizens, but also by the boundaries of a territory. [...] Politics deals with men, nationals of many countries and heirs to many pasts; its laws are the positively established fences which hedge in, protect, and limit the space in which freedom is not a concept, but a living, political reality. The establishment of one sovereign world state [...] would be the end of all citizenship” (Arendt 1970, 81-82). To conclude, a society without political boundaries would transform a democratic polity into a club whose members are only partially affected by its decisions and not significantly committed to its long-term interests (Bauböck 2011).

Having discussed what ambiguities should be avoided, Bauböck develops his pluralistic account of democratic boundary that is grounded on a multiplicity of principles (all-affected, all-subjected, and stakeholder principles). His analysis is particularly significant and innovative precisely because he holds that these criteria are not alternative but complementary and he claims that “democratic inclusion principles must not only satisfy theoretical criteria, such as compatibility with broader principles of justice and democracy, internal coherence and answers to objections raised by rival theories, but also practical criteria that show how the proposed inclusion principles allow to address the boundary problems arising within democratic politics” (Bauböck 2018, 8). Despite these undeniable merits, I will raise some concerns regarding the interpretation Bauböck provides of the all-affected-interest principle and the shortcomings he ascribes to all-subjected principle. The article will proceed as follows. In the first section, I will analyse the pluralistic account of democratic boundaries developed by Bauböck and the objections he addresses to those monistic approaches that ground democratic boundaries on the all-affected or all-subjected principle. In the second section, I will point out some ambiguities that characterize Bauböck’s interpretation of the all-affected principle. In the final section, I will suggest an account of a fluid *demos*, one that is grounded on the all-subjected principle but overcomes the problems Bauböck ascribes to this criterion.

I. A COMPLEX ACCOUNT OF DEMOCRATIC *DEMOS*

Bauböck claims that a proper account of *demos* cannot be grounded on a single principle (all-affected, all-subjected, or stakeholder) but on a plurality of criteria according to which every interest affected should be seriously taken into consideration during the deliberative process, all those who are subjected to coercion should be impartially treated by the authority that exercises this coercion, and those who have a stake in the flourishing of the political community should be granted equal political rights. Before focusing on this account, I would like to consider the objections developed by Bauböck against those monistic perspectives according to which democratic boundary can be defined either by the all-affected-interests or the all-subjected principle.

The “all-affected-interests principle” (AAI) holds that all those whose interests are significantly affected by a decision should be considered part of the *demos* and have a say in the decision-making (Goodin 2007; Whelan 1983; Dahl 1989; Fung 2013). Despite its intuitive appeal, this perspective has been deeply criticized because it undermines political equality by justifying different *demoi* for different decisions and assigning different weights to the members of the *demos* in relation to the impact of a decision on their interests (Erman 2014). Bauböck further develops and strengthens these objections by pointing out that “if AAI is the only valid principle for determining membership in a *demos*, then all those whose interests are affected by any possible decision arising out of any possible agenda must be included in the *demos*. A *demos* with agenda-setting powers formed under the AAI principle must therefore be global in scope” (Bauböck 2018, 26).

The justification of a global *demos* underestimates, as previously pointed out, the importance of boundaries for the proper development of a functioning democracy. Citizens can properly exercise their political agency if they are committed to the long-term interests of the polity and have a sense of solidarity toward each other (Biale 2018; White and Ypi 2016). Because members of a global *demos* are very unlikely to meet these requirements, AAI cannot define the boundary of the *demos* but only specify those whose interests should be carefully considered during the deliberative process.

The most important alternative to AAI holds that all those who are subjected to the exercise of political authority should have equal influence in the decision-making (Erman 2014, Owen 2012). Bauböck recognizes that this principle (all subjected to coercion, thereafter ASC) acknowledges an

important dimension of democratic authority, namely the idea that a liberal-democratic government has a special responsibility toward, and needs to treat with equal concern and respect, those who are coerced by its decisions (Abizadeh 2008). Yet ASC cannot alone define who should be included in the *demos*, because it is biased toward those who are currently subjected to the political authority and does not ensure that those who are included within the *demos* are concerned with the development and flourishing of the polity. Let me clarify these points.

A principle of political inclusion should identify individuals who are, at least in principle, committed to the flourishing of the political community. Otherwise, “the very preconditions of citizenship as an institution” (Bauböck 2011, 685) are undermined. ASC, Bauböck claims, does not meet this requirement because it ascribes political rights only to those who are currently living in a country. Firstly, this would disenfranchise migrants and their descendants from their countries of origin even if they are deeply attached to this country and concerned with its long-term interests (López-Guerra 2005). Secondly, this bias toward those currently subjected to coercion would not grant to prospective migrants any voice on decisions that deeply affect their lives and significantly limit their autonomy. Finally, since subjection to authority is a binary property (individuals are either subjected or not) ASC needs to justify the extension of full political rights to those, such as temporary migrants, who cannot properly exercise these rights because they are legitimately not concerned with the long-term interests of the polity (Bauböck 2011; Biale 2017; Ottoneili and Torresi 2014).

To avoid these shortcomings, it is not necessary to adopt a liberal-nationalist perspective (Miller) according to which political participation is a value that proper citizens should pursue. Instead, we can acknowledge that a normative account of democracy needs individuals who have the capacity, and the motivation, for exercising political agency (Biale 2015, 2018; White and Ypi 2016). Political inclusion should then be grounded, Bauböck claims, on the stakeholder principle, according to which “all whose individual autonomy and wellbeing depends on the collective self-government and flourishing of the polity have a claim to citizenship in that polity” (Bauböck 2018, 51).

Stakeholders acknowledge themselves as political actors because they recognize themselves to be part of a political community that needs to address issues collectively, and they can properly exercise their political rights because they are committed to the long-term interests of their polity. This perspective

conveys a republican idea of political inclusion according to which citizens do not need to share values or consider political participation as a duty but acknowledge an intrinsic value to democracy and an instrumental value to political participation to protect the flourishing of their life plans.

To conclude, democratic inclusion is a complex perspective that requires endorsing “simultaneously and without contradiction:

- AAI: All whose interests are actually affected by a decision on the agenda of a democratic legislator have a claim to representation of their interests in the decision-making process.
- ASC: All who are subject to the jurisdiction of a government have a claim to equal protection of their rights and freedoms by that government and a right to contest its decisions.
- ACS: all whose individual autonomy and wellbeing depends on the collective self-government and flourishing of the polity have a claim to citizenship in that polity” (Bauböck 2018, 51).

As I previously pointed out, this account is appealing because it acknowledges and addresses the complexity of democratic boundary and citizenship. Yet I would like to raise some concerns regarding the role Bauböck acknowledges for AAI and ASC.

2. ALL-AFFECTED PRINCIPLE: A RIGHT TO BE INCLUDED OR A RIGHT TO BE CONSIDERED?

Bauböck rightly points out that AAI cannot define who should be granted political rights but that it specifies those whose interests need to be represented in the decision-making process. This clearly entails that for any decision made by a given democratic polity, the interests that should be assessed go beyond those of the members of this polity. To exemplify this point, consider the following case: The French government is evaluating whether to build a nuclear power plant along the French/Italian border. Since Italian citizens will be deeply affected by this choice, their interests, according to AAI, should be carefully taken into consideration even if only French citizens have the authority to choose whether the nuclear plant needs to be built. Bauböck rightly holds that our current political systems do not fulfil these requirements and should be reformed so as to ensure that during the deliberative process that forms and

discusses different policies all the interests affected are represented. To achieve this aim, Bauböck suggests different alternatives, such as intergovernmental consultations, transnational agencies concerned with issues that affect more than one country, and direct representation of all the interests involved: "This might be done, for example, through transborder referendums on issues such as the opening or closure of nuclear power plants close to an international border. [...] Granting veto power over a political decision to the citizens of a neighbouring state is obviously a proposal for which it will be hard to get political support. My point here is, however, that doing so does not merge the two *demosi* into a single issue-specific *demos*, but retains their identities as separate and self-governing political communities" (Bauböck 2018, 29).

Even if I agreed with this interpretation of AAI, some clarifications would be needed:

- 1) There is a tension between transnational referenda and the role Bauböck assigns to AAI;
- 2) AAI requires that members of a polity do not only consider the interests of their polity, but it does not necessarily entail that everyone whose interest is at stake should be included in the decision-making.
1. Transnational referenda might seem the most inclusive and desirable, though least likely to be realized, option to ensure every interest affected is represented. Yet I would like to raise some concerns regarding their compatibility with Bauböck's interpretation of democratic inclusion. Granting a veto power over a political decision to the citizens of a neighbouring state does not only ensure that their interests are represented, but it grants them a political power over another *demos*'s choice. If the political decisions of two *demosi* depend on the wills of both of these *demosi*, their laws and policies will not only be selected by those who have a stake in the flourishing of the polity but also by those whose interests are affected. Yet, according to Bauböck, AAI can justify including those whose interests are affected in the deliberative process that defines the options among which the *demos* will vote, but it cannot grant them any right to choose among the options. Otherwise AAI will, at least partially, identify those individuals who are part of the political community that can exercise a political authority. Since referenda do not ensure that interests and preferences are represented but that the will of a self-governing community is expressed, transnational referenda do not fulfil AAI. Transnational referenda, are not, therefore,

unfeasible but are incompatible with the idea of democratic inclusion defended by Bauböck.

2. Though I agree with Bauböck that AAI requires representing all the interests affected in the decision-making, his analysis does not clarify what this principle entails and which rights it grants to those whose interests are at stake. It might be suggested, and sometimes Bauböck seems to share this view, that AAI justifies including on an equal footing in the deliberative process everyone whose interest is affected. I will challenge this perspective and hold that AAI grants justificatory power to those affected but not necessarily their inclusion in the deliberative process and, surely, not their inclusion as peers. If we reject the idea that AAI specifies the boundary of the *demos*, this principle holds that “all whose legitimate interests can be reasonably foreseen to be actually affected by a choice between any of the range of plausible options open to the polity should have their legitimate interests impartially taken into account in the decision-making process” (Owen 2012, 141). If properly understood, AAI defines a duty of impartiality that needs to be satisfied by the members of the *demos* and a right for those whose interests are at stake to demand a justification for those decisions that deeply affect their lives (Owen 2011, 2012; Bauböck 2009; Schaffer 2012). To ensure the opportunity to exercise this justificatory right, individuals do not need to be included in the deliberative process that defines those policies that affect their interests. Ex post contestatory procedures, such as those advocated by Philip Pettit (1999, 200), can grant the exercise of this right to justification because they ensure that those whose interests are affected can challenge a decision if they think their interests were not taken into consideration and exclude these policies if an acceptable justification is not provided to them.

It might be claimed that interest bearers need to be included within the deliberative process to ensure that members of the *demos* can impartially evaluate all interests at stake. Since in fact only interest bearers can properly know their interests, their inclusion enhances the epistemic quality of the deliberative process. Though this instrumental argument holds, it justifies the consultation of those whose interests are affected, not their inclusion on an equal footing.

To conclude, even if Bauböck is right in claiming that AAI cannot define the boundary of the *demos*, his interpretation of this principle seems to be characterized by some ambiguities that should be addressed.

3. A FLUID *DEMOS*

Bauböck holds that since citizens should be committed to the flourishing of their political community, a democratic boundary cannot be exclusively defined by ASC, because this principle is biased towards those currently living in a country and would undermine the preconditions of citizenship. ASC would extend equal political rights to temporary migrants, would not grant a voice to prospective migrants on decisions such as border controls that deeply affect their lives, and would disenfranchise migrants from their countries of origin. Even if I acknowledge that these are significant shortcomings of some interpretations of ASC, I would like to provide a more nuanced version of this criterion that can overcome these problems. This account will justify a fluid *demos* (Biale 2017) that will acknowledge full political rights to permanent members of the polity, will partially include temporary migrants without undermining the preconditions of citizenship, will grant a voice to prospective migrants from deeply relevant issues for them, and only partially and temporarily disenfranchise migrants from their countries of origins. Let us analyse these proposals in more detail.

Though it is true that ASC would grant equal political rights only to those who are systematically and over time subjected to the exercise of political power (authority), I would like to challenge the idea that this is problematic because it is biased towards those who are currently living in a country.

According to my interpretation of ASC, “what justifies the inclusion within the *demos* is not the coercion exercised by democratic policies – tourists are subjected to this coercion as well – but the impact they have on the capacity of the individuals to plan their lives, namely to exercise their agency” (Biale 2017). What needs to be granted by a democratic polity to treat its members as free and equal is that they have control over their life plans (Rawls 1994, Larmore 1999). If a legitimate life plan of a member of the polity is at stake in a political decision of the polity and those who pursue this plan are not included in decision-making, then they will not be agents in control of these life plans, because others will choose for them. Since, however, the impact political decisions have on the life plans of people depends upon the temporal exposure individuals have to political authority, ASC would justify differentiated levels of political inclusion.

Because only permanent members of a polity, those who are currently living in a country and have the reasonable expectations to develop their life

plans within this country, have their life plans crafted by the decisions of this polity, ASC would require ascribing them equal political rights. By granting political rights only to those who are systematically and over time subjected to political authority, ASC acknowledges that to properly exercise these rights a certain continuity is necessary over time.

Though this perspective justifies ascribing political rights only to permanent members of a society, it includes within the *demos* temporary and prospective migrants. While I agree that they cannot properly exercise political rights, because they are not continuously and over time subjected to the political authority of their hosting or future countries, their exclusion is problematic because, unlike with tourists, their life plans are at least partially crafted by the political decisions of their hosting and future countries. As a consequence, my interpretation of ASC requires granting them fair opportunity of influencing those decisions that have a significant impact on their lives. Their inclusion would ensure an egalitarian society without undermining citizenship and its requirements. First, temporary and prospective migrants would have a limited impact on the decisions of the polity that would be primarily affected by the decisions of permanent members of the society. Second, individuals who are systematically and over time subjected to political authority would likely develop a sense of belonging to the political community and a concern for its long-term interests. To conclude, this interpretation of ASC ensures a complex account of *demos* that grant a voice to temporary and prospective migrants without undermining the idea that citizens should be committed to the long-term interests of their political communities.

Would this account of *demos* justify disenfranchising migrants who leave their countries of origin? My answer is a qualified yes. This perspective is, I hold, less problematic than the full inclusion of migrants and their descendants that is entailed by the stakeholder principle. Though my proposal could justify excluding from the *demos* migrants who leave their countries of origin, and it would not grant political rights to their descendants,² the process of disenfranchisement would be proportional to their detachment from their countries of origin and reversible. Since full inclusion would be granted only to those whose life plans are crafted by the decisions of a given

² Descendants of migrants would be disenfranchised because their life plans are neither crafted nor affected by decisions of the countries of origin of their relatives.

polity, migrants whose life plans are developed in other countries could not have full political rights. Yet they might influence those policies that have an impact on their life plans, and if they come back they would be immediately enfranchised. This partial exclusion might sound counterintuitive, but it is less problematic than the idea of extending full political rights to individuals whose life plans are not crafted by the political authority of a country and of including within the *demos* individuals who are not affected at all by the policies of a society.

To conclude, a proper interpretation of ASC seems to be able to define a complex idea of democratic inclusion that can address the challenges of our societies without extending citizenship or membership to individuals who are not part of the democratic polity.

REFERENCES

- Abizadeh A. (2008), "Democratic theory and border coercion: No right to unilaterally control your own borders", in *Political Theory*, vol. 36, n. 1, pp. 37-65
- Arendt H. (1970), *Men in Dark Times*, San Diego, Harvest Books
- Arrhenius G. (2005), "The boundary problem in democratic theory", in F. Tersman (ed.), *Democracy Unbound*, Stockholm, Stockholm University, pp. 14-28
- Bauböck R. (2007), "Stakeholder citizenship and transnational political participation: A normative evaluation of external voting", in *Fordham Law Review*, n. 75, pp. 2393-2447.
- (2009), "Global justice, freedom of movement, and democratic citizenship", in *European Journal of Sociology/Archives européenne de sociologie*, vol. 50, n. 1, pp. 1-31
- (2011), "Temporary migrants, partial citizenship and hypermigration", *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 14, n. 4, pp. 665-693
- (2018), *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue*, Manchester, Manchester University Press (cited edition: "L'inclusione democratica. Una visione pluralista della cittadinanza", in *Biblioteca della libertà*, vol. LII, n. 220, pp. 7-101)
- Beitz C. (1989), *Political Equality*, Princeton, Princeton University Press
- Biale E. (2015), "Democratic control and contestation", in *Philosophy and Public Issues*, vol. 5, n. 2, pp. 9-24
- (2016), "Inclusione politica e libera circolazione. Per un concetto complesso di egualianza democratica", in *Biblioteca della libertà*, vol. LI, n. 217, pp. 5-23
- (2017), "A fluid *demos* for a hypermigration polity", in *Res Publica*, pp. 1-17, Doi 10.1007/s11158-017-9381-2

- (2018), *Interessi democratici e ragioni partigiane. Una concezione politica della democrazia*, Bologna, il Mulino
- Carens J. (2008), “Live-in domestics, seasonal workers, and others hard to locate on the map of democracy”, in *The Journal of Political Philosophy*, vol. 16, n. 4, pp. 419-445
- (2013), *The Ethics of Immigration*, Oxford, Oxford University Press
- Castles S. (2006), “Guestworkers in Europe: A resurrection?”, in *International Migration Review*, vol. 40, n. 4, pp. 741-766
- Christiano T. (1996), *The Rule of Many*, Boulder, Westview Press
- Cole P. (2000), *Philosophies of Exclusion: Liberal Political Theory and Immigration*. Edinburgh, Edinburgh University Press
- Dahl R. (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press
- (1990), *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti
- Dryzek J.S. (1999), “Transnational democracy”, in *Journal of Political Philosophy*, n. 7, pp. 30-51
- Erman E. (2014), “The boundary problem and the ideal of democracy”, *Constellations*, vol. 21, n. 4, pp. 535-546
- Fung A. (2013), “The principle of all-affected interests: An interpretation and defence”, in J.H. Nagel and J.R. Smith (eds), *Representation: Elections and Beyond*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, pp. 236-268
- Goodin R. (2007), “Enfranchising all-affected interests and its alternatives”, in *Philosophy & Public Affairs*, vol. 35, n. 1, pp. 40-68
- Held D. (1995), *Democracy and the Global Order*, Stanford, Stanford University Press
- Larmore C. (1999), “The idea of a life plan”, in *Social philosophy and policy*, vol. 16, n. 1, pp. 96-112
- Lenard P.T. (2012), “Why temporary labour migration is not a satisfactory alternative to permanent migration”, in *Journal of International Political Theory*, vol. 8, nn. 1-2, pp. 172-183
- López-Guerra C. (2005), “Should expatriates vote?”, in *Journal of Political Philosophy*, vol. 13, n. 2, pp. 216-234
- Lovett F. (2010), *A General Theory of Domination and Justice*, New York, Oxford University Press
- Marchetti R. (2008), *Global Democracy For and Against*, New York, Routledge
- Miller D. (2000), *Citizenship and National Identity*, Cambridge, Polity Press
- Ottonelli V. and Torresi T. (2012), “Inclusivist egalitarian liberalism and temporary migration: A dilemma”, in *Journal of Political Philosophy*, n. 20, pp. 202-224
- (2014), “Temporary migration projects and voting rights”, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 17, n. 5, pp. 580-599

- Owen D. (2011), "Transnational citizenship and the democratic state: modes of membership and voting rights", in *Critical review of international social and political philosophy*, vol. 14, n. 5, pp. 641-663
- (2012), "Constituting the polity, constituting the *demos*: on the place of the all affected interests principle in democratic theory and in resolving the democratic boundary problem", in *Ethics & Global Politics*, vol. 5, n. 3, pp. 129-152
- Pettit P. (1999), "Republican freedom and contestatory democratization", in I. Shapiro and C. Hacker Cordón (eds), *Democracy's value*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 163-190
- (2000), *Il repubblicanesimo: una teoria della libertà e del governo*, Milano, Feltrinelli.
- Rawls J. (1994), *Liberalismo politico*, Milano, Edizioni di Comunità
- Schaffer J.K. (2012), "The boundaries of transnational democracy: Alternatives to the all-affected principle", *Review of International Studies*, vol. 38, n. 29, pp. 321-342
- Sager A. (2014), "Political rights, republican freedom, and temporary workers", in *Critical Review of International and Social Philosophy*, vol. 17, n. 2, pp. 189-211
- Song S. (2012), "The boundary problem in democratic theory: Why the *demos* should be bounded by the state", in *International Theory*, vol. 4, n. 1, pp. 39-68
- Whelan F. (1983), "Prologue: Democratic theory and the boundary problem", in J. Pennock, J. Ronald and J.W. Chapman (eds), *Nomos XXV: Liberal Democracy*, New York - London, New York University Press, pp. 13-47
- White J. and Ypi L. (2016), *The Meaning of Partisanship*, Oxford, Oxford University Press

Symposium on Rainer Baubock's *Democratic Inclusion*

Valeria Ottonelli
**The principle of All Citizens
Stakeholders: Who gets
excluded?**

I. INTRODUCTION

Commenting on Rainer Bauböck's *Democratic Inclusion*¹ is a very challenging task. It means dealing with the results of decades of engaging, enlightening and methodologically superlative work on citizenship, which have made Bauböck, in this field, as close to a theoretical authority as one can get. It is difficult not to be overwhelmed by the complexity and authoritarianism of his work.

In my comments I will necessarily put aside many elements of the highly sophisticated and rich account of democratic inclusion that Bauböck has presented in his essay, in order to focus my attention on one single, but central issue: the principle of inclusion in the *demos*, i.e. the body of active citizens who are entitled to participate in the ruling of the polity through the exercise of their democratic political rights. The problem of the inclusion in the *demos* must be distinguished both from the issue of determining which foreigners and permanent residents should have access to social and welfare rights and protections in the host community, and from the problem of which rights pertain to citizens. In fact, foreigners and residents may have social rights without having political rights, and some members of a polity may enjoy rights that only pertain to cit-

¹ The text by Rainer Bauböck *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue* is cited in original (2018, Manchester University Press), but the page references pertain to the Italian translation ("L'inclusione democratica. Una visione pluralista della cittadinanza", *Biblioteca della libertà*, vol. LII, n. 220, pp. 7-101).

izens, such as the right to diplomatic assistance and representation, without enjoying full political rights, for example because they have been residing abroad for a long time and have lost their right to vote.

Although democratic political rights are not the only defining rights of citizenship, they are nevertheless crucial in isolating a class of permanent residents who have a privileged and essential relationship with the democratic political community in its law-making capacity; the debate over the boundaries of the *demos*, accordingly, should be considered an integral and fundamental part of any theory of democracy. This is the specific angle from which I will address the theory presented in *Democratic Inclusion*.

As a preliminary step to my comments, let me first try to sum up the way in which Bauböck builds his diagnosis of the core structure of the boundary problem and its possible solutions. At the beginning of his essay, Bauböck points out that an impasse has been holding in check the debate on the democratic *demos* for decades. In fact, those who have addressed the problem seem to be divided in two equally problematic camps. The first is the camp of those who believe that the problem of the boundaries of the *demos* cannot receive any principled solution. According to this view, each democratic polity needs to be bounded, but where the boundaries of any specific polity fall is simply a matter of historical contingency. They depend on the capricious and unprincipled circumstances that have shaped the constitution of each specific polity, and on the laws of membership that each polity has adopted or inherited from the past. Bauböck rejects this unprincipled solution, because it makes any claim or right to inclusion (or to exclusion) unintelligible, arbitrary and fundamentally weak (2).

The opposite camp is populated by those who believe that the boundaries problem needs to be solved by reference to a principled criterion, but then resort to criteria that are essentially incompatible with the existence of any fixed political boundaries. The two most important champions of this camp are the principle according to which all those who are subject to the coercive laws of a political community should be included in the *demos* (All Subject to Coercion, ASC),² and the principle according to which the *demos* should comprise all those whose interests are affected by the laws of a political community (All Affected Interests, AAI).³

² This position is best exemplified by Goodin 2007.

³ See for example Abizadeh 2008, 2010; López-Guerra 2005.

Bauböck's solution, as far as I understand it, takes a different path, which consists in drawing the principle of inclusion in the *demos* from the very point and essence of democracy, that is self-government. ACS (All Citizens Stakeholders), the principle of inclusion thus developed, "derives inclusion claims from a correspondence between individuals' interests in autonomy and well-being and the collective interests of all citizens in their polity's self-government and flourishing" (38). The other proposed principles, and specifically AAI and ASC, do play a role in this theory, but only as specifications of the legitimacy claims of a democratic polity in the exercise of its jurisdictional powers and in relation to decisions that affect the members of other polities (44ff). This results in a very elegant theory, which not only provides a principled, not contingent, way of establishing the boundaries of the *demos*, but also derives those boundaries from the very essence of democracy, that is the principle of self-government. Bauböck's solution to the boundary problem, in fact, attributes a central place to the classical ideal of collective self-rule, which is often unduly neglected and downplayed in the current debate on democratic government.⁴ To my eyes, this is a major element of appeal and novelty in his theory of democratic inclusion.

Still, I have two concerns about the assumptions and implications of Bauböck's argument. The first one is methodological and conceptual. It relates to Bauböck's diagnosis of the problem of the *demos* and of the reasons why the two main competing answers to such problem, that is the principle of all affected interests (AAI) and the principle of all coerced subjects (ACS), are bound to fail. I suspect, in fact, that the brilliant solution to the boundary problem devised by Bauböck also appears to be the only principled and reasonable one because of the way in which the problem is framed. My discussion of this issue (Sections 2 and 3) will be preliminary to the discussion of my second, more substantive, concern, which relates to the implications of the criterion that Bauböck advocates for drawing the boundaries of the *demos* (ACS). In fact, I believe that such a criterion may lead to unduly exclusionary implications.

⁴One important reason why Bauböck takes issue with ASC and AAI is exactly that they endorse a merely protective view of democracy that sees political rights just as tools to defend individual liberty, rather than a full political view that recognizes self-government as an independent value (p. 36). For the same reason, he distances his version of republicanism from Pettit's (p. 45 fn) and other approaches that see democracy as a mere tool to prevent domination.

In other words, I am afraid that ACS is under-inclusive, leaving outside the *demos* people who do not match the criteria set by the principle but who in fact should be included. I will introduce and discuss this concern in Section 4.

2. OVERCOMING CIRCULARITY AND ARBITRARINESS

What is the logical structure of the problem of establishing who belongs to a democratic *demos*? I suggest that the crux of this problem lies in the fact that any principled way to solve it by appealing to the fundamental principle of democracy ends up dealing with something close to a circular and uninformative tautology. In fact, the democratic principle answers the question ‘who should rule?’ by simply replying ‘those who are ruled’. The distinctive trait of democracy is the identity of the rulers and the ruled. Democracy is self-government because the rulers and the ruled are the same people. Those who are subjected to the laws of the country on a permanent basis (those who are ruled) should also be those who make the laws.

It is important to notice that this principle defines the concept of democratic government, but it allows for a wide variation in the conceptions of democracy. One possible way to conceptualize these variations is to say that they point to different reasons to believe that the rulers and the ruled should be the same people. According to some conceptions, this is because it provides the best way to produce substantive justice. Other conceptions argue that democracy fulfils a procedural principle of legitimacy according to which we can only be subject to the rule we have consented to. And so on. But all these conceptions provide a reason for believing that the principle of the identity of the rulers and the ruled holds.

What is most important for our purposes, is that the democratic principle (of the identity of rules and ruled) does not provide an answer to the question of *who* should belong to the *demos*, that is who the rulers should be. It only says that those who rule should be the same people as those who are ruled. But this amounts to what we might call the ‘democratic equation’:

$$\text{rulers (x)} = \text{ruled (y)}$$

This equation cannot be solved, or gets us into circular reasoning, unless we first determine who either the rulers or the ruled are. AAI and ASC provide an answer that focuses on the right end of the equation: first we should

look at who is actually ruled, and then from there we derive who the rulers should be. This seems to be a reasonable, or at least acceptable, solution. However, it involves two important mistakes.

The first mistake – which surprisingly enough is implied, but not explicitly thematised by Bauböck’s analysis – is that by focusing on interests and coercion AAI and ASC tend to adopt an over-stretched notion of what it means being ‘ruled’. Being occasionally coerced is not being ruled, nor is it being occasionally affected by someone’s decisions. Political rule is a stable, institutionalised relation of political subjection.⁵ It is different from mere jurisdiction, because tourists, for example, fall under the jurisdiction of the states where they go on vacation, but are not *ruled* by the government of those states. This overstretching of the notion of political rule would suffice by itself to make AAI and ASC out of focus in relation to the issue of how to draw the boundaries of the democratic *demos*.

However, even leaving this aside, there is a second, fundamental flaw in most current formulations of ASC and AAI, which Bauböck fully exposes in his analysis. In fact, even if the principle of coercion or the principle of affected interests were rightly interpreted as coextensive with political rule, they would still leave the boundary problem unsolved. If by ‘the ruled’ (or the coerced, or the affected) we understand those who are *actually* ruled (or coerced, or affected) at a given moment, then we make the principle completely exposed to historical contingency. Bauböck rightly remarks that using this criterion implies validating whatever boundaries are *de facto* established between different political communities (27). On the other hand, if we understand ‘the ruled’ as those who are *potentially* ruled, or coerced, or affected by the decisions of a democratic community, then the principle becomes void, unstable and overinclusive, because potentially anybody could be affected by the decisions of a given community, especially if we have not determined first who the rulers are (19).

This may give the impression that looking at the end of the ruled in solving the democratic equation is a non-starter, because it generates a solution that is

⁵ This undue conflation of coercion and political rule is fully evident in Abizadeh’s treatment of the issue (Abizadeh 2008, 2010). In his 2005 essay on the disenfranchisements of emigrants López-Guerra seems to focus on political subjection rather than mere coercion. However, he still conflates the notion of being ruled with the notion of being subject to the laws that can be coercively enforced on the state’s territory.

either unduly conservative and arbitrary, or essentially indeterminate and potentially open to the inclusion of the whole humankind. Accordingly, this appears to make it inevitable to look at the other end of the democratic equation, that is the end of the rulers. This is in fact how I understand the strategy that Bauböck follows in arguing for his principle ACS. The ingenious intuition behind ACS is that the democratic principle does not simply state a formal identity between the rulers and the ruled, but also establishes a substantive and distinctively democratic criterion for identifying who the rulers should be. Bauböck argues that in order to see this we need to ask what is the specific *purpose* of democracy (17). Rulers and ruled are the same people, in a democracy, because the purpose of democracy, which distinguishes it from other forms of association, is self-government. Therefore, if we want to know who belongs to a specific *demos*, we should ask who the ‘stakeholders’ are, i.e. who are those who have a distinctive and objective interest or stake in participating in the self-ruling of the polity. This criterion also implies that there must be a perfect match between the features that make an individual a good candidate to be among the rulers and the features that characterise the same individual on the end of the ruled. In Bauböck’s words,

the relation between individual and collective self-government is bidirectional. Individuals have a claim to inclusion if their autonomy depends on the collective freedom of the polity. But the polity can also reject the inclusion of non-stakeholders on grounds that it would undermine the capacity of citizens to govern themselves (38).

This bi-directionality makes the identity established by the democratic principle much less tautological and circular than it would appear at first sight. In fact, it points to a substantive, principled and distinctively political criterion for selecting the co-rulers who belong to one and the same *demos*: these are all those who share the same stakes in self-government. Such stakes consist in the fact that the autonomy of those so selected depends on the collective freedom of the polity; conversely, the capacity of the polity to govern itself is furthered by the inclusion of the relevant stakeholders.

3. LOOKING AT THE SIDE OF THE RULED: WHAT’S WRONG WITH IT?

As mentioned, my main substantive concern with ASC is that solving the *demos* problem by looking at the side of the rulers may imply some rele-

vant exclusions. I will consider this in detail in the next section. For the moment, let me first make a few remarks about the apparent inescapability of this move. In fact, the failure of AAI and ASC as good solutions to the problem of drawing the boundaries of the *demos* should not make us believe that any principle that starts from the side of the ruled in solving the democratic equation must be undetermined, contingent or arbitrary. Notably, there are principles that unlike AAI and ASC provide a criterion for identifying who *should be* under the same government, rather than merely registering the status quo about who *is* actually ruled by the same government, or might *possibly* be subject to it. One such principle is, for example, that those who share the same social space and whose lives are deeply interconnected on an everyday basis should share common rules and be bound by the same government, because this is the only way to make their relations stable, secure and fair. If we adopt this principle, we will be able to draw presumptive boundaries around different political communities. True, some of these boundaries will have been determined by contingent historical circumstances. For example, the fact that those living in Marseille and those living in Paris are interconnected by common cultural, social and economic structures and institutions depends on the history of commercial relations, conquest wars, ethnic epurations, cultural conflicts and massive migrations that have determined the shape of contemporary France. Nevertheless, now those interconnections exist, and the people who share such a social space are dependent on each other, and vulnerable to each other, at a much higher level than those leaving far apart in different regions of the globe. Such interconnectedness – the fact of living in the same social space – creates the need for common rules and a common government. In other words, although the facts on which the principle operates are contingent, the principle itself points to a normatively and politically relevant reason for having a uniform and common rule. This also offers a principled solution to the democratic boundary problem; in fact, if we endorse the democratic principle, once we know who *should be* subject to a common government, that is who the *ruled* should be, then we also know who should belong to the *demos*, that is who the *rulers* should be; given the identity between the ruled and the rulers, the rulers must be all those who are subject to the same government (once they reach the appropriate age to rule).

An important consideration in favour of this approach is that this seems to be the way much classical theory of democracy – including a champion

of republicanism like Rousseau⁶ – understands the relation between the people and the *demos*. According to this way of seeing things, there is no independent, primary, interest in democratic self-rule. This interest arises only after the need emerges for a common rule and a common government; we have an interest in democracy simply because it is the best (or, according to some, the only) way to ensure the legitimacy of the political obligations established by a political government.

It is also important to note that this way of solving the problem of establishing the boundaries of the *demos* addresses the important concerns raised by Bauböck about the arbitrariness of existing boundaries. As Bauböck rightly points out, if the democratic principle could be fulfilled by simply making the rulers coincide with the ruled, no matter how the boundaries around the ruled are drawn, then we would find perfectly legitimate, for example, for a colonial power to permanently annex a foreign territory, provided that its inhabitants were given political rights in the political community thus constituted (16). This is in fact one of the most important reasons Bauböck provides for considering claims to collective self-government as the essential basis for drawing the legitimate boundaries of political communities: “A democratic principle of membership must link individual inclusion claims to collective self-government claims in order to avoid a status quo bias in favour of unjust territorial borders” (27). However, the problem of arbitrariness only emerges if we accept as legitimate any *de facto* boundaries, no matter how they have been established. It does not arise if we rely on a principled way to draw boundaries, such as the principle that political boundaries and a common rule should be established wherever people share a common and interconnected social space. This principle recognises the arbitrariness of drawing boundaries where no pre-existing relations of interconnectedness were in place.

Indeed, this criterion provides a better and more straightforward account of the arbitrariness of colonial borders than the claims to democratic self-government. In fact, the wrong of colonialism and foreign invasion is largely independent of the claim to democratic self-rule of the people annexed, as can be seen if we consider our readiness to accept that colonies and violently annexed territories have the right to secede even if they are going to establish a less than democratic form of government. We do not believe, for example, that Libya

⁶ J.-J. Rousseau, *Social Contract*, Book I, Chapter VI.

should still be part of the Italian ‘empire’, even if we can regret the fact that no fully democratic government was ever achieved in the country after de-colonisation. The claim to independence of Libya, as well as those of many former colonies, is best explained by the will to undo exploitative ties and interconnections that were artificially created and imposed against the interest of the people affected.⁷ In many cases, the most distinctive task of decolonization consists in fighting and undoing economic and cultural dependence from the colonial powers, rather than in achieving democratic self-rule.

The above considerations are meant to challenge the assumption that there is no principled way to solve the democratic equation by looking first at the side of the ruled. This clarification is preliminary to addressing the core issues that arise in relation ACS, the solution proposed by Bauböck. Once we can see that it is not the only principled solution to the boundary problem, then we are also in a better position to assess its costs and drawbacks. I will consider these in next section.

4. THE EXCLUSIONARY EFFECTS OF ACS

As mentioned, the main problem I see with ACS consists in its potential exclusionary effects. The stakeholder principle, as I have stressed in the first part of this discussion, changes the usual way in which the problem of drawing the boundaries of the *demos* is addressed, by looking at the side of the rulers rather than just at the side of the ruled in solving the democratic equation. Among its consequences, this move is also explicitly and intentionally meant to imply the exclusion of those who do not have a proper ‘fit’ with the required interest in self-government and flourishing of the political community.

There is nothing bad *per se* with this, since all solutions to the boundary problem must imply some sort of exclusion. However, we need to take a

⁷ In line with this reasoning, it should also be considered that the interconnections created by colonial rule can become so tight and important that it is no longer obvious that the best option for the colonised is to separate themselves from the colonial power, rather than asking for full inclusion and full political rights. An example of this dilemmatic circumstance might be Puerto Rico; according to some, the best option for its inhabitants, at this point, is full inclusion as a state of the USA and full enfranchisement of Puerto Ricans in the federal elections, rather than independence (Torruella 2018).

closer look at what this ‘fit’ entails and what kind of exclusions it adds to those implied by conceptions of the *demos* that primarily look at the side of the ruled. As a useful comparison, consider again the notion that all those who permanently live in the same social space, and therefore are entangled and interdependent at the cultural, institutional, economic and social level, should live under a common rule that can ensure that their relations are safe, stable and fair.

In order to fully appreciate the implications of this principle, it is important to note that interconnectedness and the sharing of a common social space do not necessarily entail affinity, congruence of interests or equality. In fact, one might be entangled in the relations within a given society just by permanently residing in its midst as a propertyless, marginalised, discriminated and destitute member. The everyday relations, the fate and the conditions of such a person, as bad as they can be, still directly depend on and are shaped by the interactions with the surrounding social space. In fact, those who are marginalised and disadvantaged cannot be said to have no relations, or no relevant relations, to the surrounding society; rather, what should be said is that they entertain a despicable relation with it, one by which they are mistreated and their needs neglected.

As already mentioned, if we take this kind of interconnectedness as the proper ground of political boundaries, then we recognise that all those living in such interconnected space should be subject to the same political rule; by applying the democratic principle of legitimacy, we also derive the conclusion that all those thus subject to the same rule should have a say in the government of the polity, and therefore be part of the *demos*.

Let’s consider now how the stakeholder principle defended by Bauböck differs from this conclusion and this principled way to solve the *demos* problem by looking at the side of the ruled. As already stressed, the ACS principle adds an important qualification to the requirements based on the relations people have *qua* ruled, because it looks at people not simply as subjects (ruled) but also as participants in the law-making process (rulers). Accordingly, living in an interconnected social space is not enough to be recognised as members of the relevant *demos*; it must also be true that one has a stake in the “collective interests of all citizens in their polity’s self-government and flourishing” (38).

We need to unpack this criterion, and more specifically ask in which ways someone who is living permanently in a given social space might fail to fulfil it.

In fact, ACS successfully rules out obvious cases of overinclusion that Bauböck is rightly concerned about, like for example third or fourth generation emigrants whose links to the country of origin of their ancestors have faded almost completely (39); however, these are not relevant cases here, because they are also ruled out by the principle of interconnectedness. Usually third generation emigrants are not connected in any significant way to the society of their ancestors' country of origin, and therefore there is no reason to include them in its *demos*. Here we are looking instead for people who according to Bauböck's analysis do not qualify for inclusion in the *demos* for the specific reason that they do not have a stake in the flourishing and self-rule of the polity.

Who are these people? Bauböck says that having a stake in the flourishing and self-government of the polity implies that one's "autonomy depends on the collective freedom of the polity" and one's inclusion "does not undermine the capacity of citizens to govern themselves". This excludes – and I guess it was meant to especially exclude – from the *demos* foreign invaders and colonists, who prevent a people from governing itself according to the democratic rule and have no real stakes in the flourishing of the colonized people. However, my concern is that it also excludes marginalised and disadvantaged individuals or groups who have strong interconnections with the polity because they have been born and live in its midst, but cannot be said to have a stake in the flourishing and autonomy of the polity exactly because they hold a marginal and disadvantaged position within the polity.

In fact, although many marginalised social groups have an interest in exercising political rights in order to improve their position within their society or simply to make their voice heard, and to this extent their autonomy and well-being depend on the exercise of their political rights, it cannot be said that their autonomy depends on the *collective freedom* of the polity. Nor is it true that their participation in democratic rule does not "undermine the capacity of the other citizens to govern themselves", which is an important qualification of Bauböck's understanding of one's having a stake in a polity's self-rule. In fact, sometimes the participation of oppressed and disadvantaged minorities in democratic rule – their inclusion in the *demos* – can be disruptive of the existing order, produce divisiveness and be harmful to the current economic social arrangements.

Here is another way to state the same concern. The notion that those who belong to the *demos* should have an interest and stake in the flourishing, autonomy and self-government of the polity sounds intuitively reasonable. However, serious puzzles arise once we ask what the flourishing and autonomy of the

polity is, and how we identify it. Is it the will of the democratic majority? Is it the common good as it has been understood so far, given the specific social, economic and cultural institutions that exist at a given time within a polity? The implications of answering these questions in the affirmative are obviously problematic. Consider for example what the flourishing and self-rule of a predominantly Catholic and conservative country like Italy could be according to these standards, and what the stakes of gay couples would be in such flourishing and self-rule. In fact, it would be extremely difficult to square the interests and autonomy of these subjects with those of the majority of the country. As another clear instance of the possible mismatch between the stakes of disadvantaged minorities and the flourishing of the polity, consider the second-generation migrants who live in the degraded peripheries of many European countries, whose youth suffers much higher levels of unemployment, crime rate and poor education than the rest of the population (Heath *et al.* 2008; Silberman 2011; Borgna 2016). Or, for an even more dramatic example, consider the process of enfranchisement of African-Americans in the Southern states of the US after the Civil War. It would be difficult to claim that – at least in the short run – their autonomy and interest depended on the flourishing of the states where they were born and lived. Of course, they had a strong interest in participating in the government of those states. However, such interest was not directly linked, and in fact was running against, the flourishing and self-determination of such states as their majorities presumably would conceive it.

It might be objected that this conclusion depends on the wrong assumption that the flourishing and self-rule of a polity must coincide with those of its majority, or of its most advantaged social groups. However, the main point of this discussion holds independently of such an assumption. In fact, the point is that the smooth working of self-government and the flourishing of the polity are disrupted and hindered by the mere fact that there are clashing and opposed interests within it, as it is often the case when social justice is not achieved and there are minorities whose fundamental needs and goals are neglected. When this happens, the participation of such groups in the ruling of the polity cannot be said to contribute to its flourishing and autonomy. Moreover, propertyless and socially disadvantaged minorities cannot have a stake in the flourishing and self-rule of the polity because given their social position they are not going to gain much from the dividend of such flourishing and self-direction. If they have stakes, it is not in the flourishing of the polity, but in a dramatic change of its internal constitution.

A possible response to this concern might be that when within a polity there is such a deep clash of interests and goals, then this might be a clear sign that the boundaries were drawn in the wrong place and the conflicting groups should separate and form their own *demosi*, so that each one will be finally capable of self-rule. However, although this is sometimes possible in the case of communities and groups that are already separated geographically, because they reside in different areas of the state territory, things become much more difficult in the case of social groups that are sparse throughout society and in fact are deeply entangled with its main economic and social institutions. Moreover, there are cases in which this solution, even when technically possible, would still be deeply wrong. Think again of the case of the freed slaves of African descent in the US at the end of the Civil War. The fact that they did not have the same stakes in the flourishing of the country and in its self-rule than the rest of its population was evident and deeply felt at the time; even such a convinced advocate of the abolitionist cause as Lincoln had no doubts about the fundamental incompatibility between the interests and stakes of the former slaves and those of the Americans of European descent.⁸

In fact, as we know a solution to this “problem” had been sought since the beginning of the Century by the American Colonization Society (Dyer 1943; Streifford 1979; Seeley 2016) and other enthusiasts of the project to found a new state, outside the US borders, where the former American slaves could finally find their autonomy and self-rule. This was not an impossible path to follow, and in fact the project was carried out with the creation of the state of Liberia. However, many now believe that this was the wrong solution, which was in fact strongly opposed by the leaders of the African American emancipationist movement.⁹ Although the former slaves did not have any interests and stakes in the flourishing of the American polity in its existing make up, they were deeply interconnected with the American society; their past and future life inextricably depended on their relations with the social space where they were born. In fact, it was exactly such interconnectedness that was perceived as a potential threat and a troubling social issue, now that slaves were free, by many supporters of the American Colonization Society.

⁸ Wesley 1919; for a reappraisal, see Magness 2008; Sinha 2015.

⁹ See Power-Greene 2014. For some qualifications, see Masur 2010.

However, a different solution to the mismatch between the interests, autonomy and goals of the freed slaves and the flourishing and self-rule of the American polity was conceivable and possible. If the problem was that the freed slaves had no stakes in the wealth and autonomy of the polity, what could be done was to make them acquire such stakes by endowing them with the material and social position that would make them have an interest in the wealth and rule of the polity. The famous promise to endow each freed slave with “forty acres and a mule” made during the Civil War¹⁰ was in line with this project. As we know, it was an unfulfilled promise. Nevertheless, its rationale still survives and any path to a less conflictual and divided society must comprise some similar measures to make marginal social groups part of those who have an actual stake in the flourishing of the polity.

This example helps me clarify that I am not denying that when all the members of the *demos* have an actual stake in the autonomy and flourishing of the polity the important democratic good of self-rule and the very content and meaning of individual political rights are better achieved. In this, I am fully sympathetic to Bauböck’s approach, which duly acknowledges the collective dimension of self-rule as a fundamental element of the democratic ideal and stresses that democratic citizens should have an interest in such a collective self-rule. In fact, when collective self-rule is hampered from the outside, or made incoherent and contradictory by internal conflict and instability, the political autonomy and rights of citizens are diminished, because they cannot produce authoritative and effective decisions (Richardson 2002, 62ff).

What I am taking issue with, then, is not the recognition of the importance of collective self-rule, but the claim that having a stake in collective self-rule should be made a criterion for the inclusion in the *demos*. When some individuals or groups who live in the midst of a society and are deeply interconnected to its major institutions do not have an interest and stake in its flourishing and collective autonomy, the right path to take is to make them acquire such interest by changing their material and social stakes, rather than by excluding them from the *demos*. The right solution is 40 acres and

¹⁰ See Lindsey 2007. For an early (an unsympathetic) reconstruction of the story of this iterated promise during the years of the Civil War, see Fleming 1906. For a full endorsement of the project from a republican perspective, see Amar 1990.

a mule, rather than Liberia. However, in order to justify the first solution rather than the second we need to understand the constitutive principle of the democratic *demos* as the emancipatory project to bring about equality and voice whithin a community whose boundaries are fixed by existing relations of interconnectedness. If instead we draw the boundaries of the *demos* by looking at those who already have a stake in collective self-rule and the capacity to contribute to the flourishing and self-government of the polity, then we might not be in the position to explain why Liberia should not be a good idea after all.

REFERENCES

- Abizadeh A. (2008), "Democratic theory and border coercion: No right to unilaterally control your own borders", *Political Theory*, vol. 36, n. 1, pp. 37-65
- (2010), "Democratic legitimacy and state coercion: A reply to David Miller", *Political Theory*, vol. 38, n. 1, pp. 121-130
- Amar A.R. (1990), "Forty acres and a mule. A republican theory of minimal entitlements", *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 13, pp. 37-43
- Bauböck R. (2018), *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue*, Manchester, Manchester University Press, Italian trans. by G. Ferraresi, "L'inclusione democratica. Una teoria pluralista della cittadinanza", *Biblioteca della libertà*, vol. 7, n. 220, pp. 7-101.
- Borgna C. (2016), "Multiple paths to inequality. How institutional contexts shape the educational opportunities of second-generation immigrants in Europe", *European Societies*, vol. 18, n. 2, pp. 180-199
- Dyer B. (1943), "The persistence of the idea of negro colonization", *Pacific Historical Review*, vol. 12, n. 1, pp. 53-65
- Fleming W.L. (1906), "Forty acres and a mule", *The North American Review*, vol. 182, n. 594, pp. 721-737
- Goodin R. (2007), "Enfranchising all affected interests, and its alternatives", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 35, n. 1, pp. 40-68
- Heath A.F., Rothon C. and Kilpi E. (2008), "The second generation in Western Europe: Education, unemployment, and occupational attainment", *Annual Review of Sociology*, vol. 34, pp. 211-235
- Lindsey F. (2007), "Forty acres and a mule", in J.P. Rodriguez (ed.), *Encyclopedia of Emancipation and Abolition in the Transatlantic World*, Abingdon, Routledge, pp. 211-212

- López-Guerra C. (2005), "Should expatriates vote?", *Journal of Political Philosophy*, vol. 13, n. 2, pp. 216-234
- Magness P.W. (2008), "Benjamin Butler's colonization testimony reevaluated", *Journal of the Abraham Lincoln Association*, vol. 29, n. 1, pp. 1-28
- Masur K. (2010), "The African American delegation to Abraham Lincoln: A reappraisal", *Civil War History*, vol. 56, n. 2, 2010, pp. 117-144
- Power-Greene O.K. (2014), *Against Wind and Tide. The African American Struggle against the Colonization Movement*, New York - London, New York University Press
- Richardson H.S. (2002), *Democratic Autonomy*, Oxford, Oxford University Press
- Seeley S. (2016), "Beyond the American colonization society", *History Compass*, vol. 14, n. 3, pp. 93-104
- Silberman R. (2011), "The employment of second generations in France", in R. Alba and M.C. Waters (eds), *Next Generation*, New York - London, New York University Press, pp. 283-315
- Sinha M. (2015), "Did he die an abolitionist? The evolution of Abraham Lincoln's antislavery", *American Political Thought*, vol. 4, n. 3, pp. 439-454
- Streifford D.M. (1979), "The American Colonization Society: An Application of republican ideology to early antebellum reform", *The Journal of Southern History*, vol. 45, n. 2, pp. 201-220.
- Torruella J.R. (2018), "Why Puerto Rico does not need further experimentation with its future: A reply to the notion of territorial federalism", *Harvard Law Review*, vol. 131, pp. 65-104
- Wesley C.H. (1919), "Lincoln's plan for colonizing the emancipated negroes", *The Journal of Negro History*, vol. 4, n. 1, pp. 7-21

Symposium on Rainer Bauböck's *Democratic Inclusion*

Gianfranco Pellegrino
**The circumstances and
context of bounded democracy.
Some qualms**

1.

In *Democratic Inclusion*, Rainer Bauböck claims that “the outcome of these reflections is not a simple and elegant theory of democratic legitimacy and inclusion”. (Bauböck 2018, 56)¹ This is a piece of understatement. Bauböck's view may be complex, but its complexities are virtues. Bauböck pursues a middle ground between accepting contingent boundaries and challenging them in the name of liberal-democratic principles (8-10, 16-17). His general claim is that jurisdictional boundaries and territorial borders are needed for democracy: “democracy presupposes an internal diversity of interests, ideas and identities as well as an environment populated by a plurality of bounded democratic polities” (56).² As said, this does not amount to a conservative defense of existing boundaries or borders. As Bauböck affirms, “particular boundaries are open to contestation, for example if they are constructed in a way that denies some individuals full membership in a self-governing polity” (14).³ In what follows, my main contention will be that the connection between jurisdictional boundaries, territorial borders and democracy is significantly looser than Bauböck believes. Or at least this is what I shall argue. In arguing for this, I shall consider Bauböck's views about the nature and meaning of democracy as a political regime.

¹ The text by Rainer Bauböck *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue* is cited in original (2018, Manchester University Press), but the page references pertain to the Italian translation (“L'inclusione democratica. Una visione pluralista della cittadinanza”, in *Biblioteca della libertà*, vol. LII, n. 220, pp. 7-101).

² On the distinction between jurisdiction boundaries and territorial borders, see Abizadeh 2008, 38.

³ See also Carens 2018, 114-115.

Bauböck makes two claims. First, he claims that a plausible view of democratic inclusion should be *plural*, because there are different areas in which inclusion should be achieved, as well as different kinds of democratic polities, each of them requiring a specific principle to regulate inclusion in it (14-15, 93). For Bauböck, democratic inclusion applies to *interests*, *protection* (i.e. rights and securities against arbitrary state coercion), and *citizenship* (i.e. full-fledged rights of citizenship, understood mainly as the right to be co-authors of the democratic laws, Bauböck 2018, 228).⁴ These three dimensions of democratic inclusions set different boundaries – boundaries “marking the impact of political decisions” on interests, “boundaries of government jurisdiction”, and “boundaries of membership in a self-governing polity”. Each of these boundaries “serves different normative purposes” (50). Hence, these different boundaries cannot be reduced to each other (14-15, 40, 88-94). Interests are not a matter of protection against undue coercion, and the latter is not a matter of citizenship. Bauböck lists three different principles of democratic inclusion, dealing respectively with interests (the principle of “including all affected interests”), protection (the principle of “including all subject to the law”) and citizenship (the principle of “including all who have a legitimate stake in membership”).⁵ There are different kinds of democratic polities, and each kind needs a different principle to regulate inclusion in it (14-15, 93). I shall call this complex view of democratic inclusion and democratic polities the *pluralistic inclusion* claim.

Bauböck’s second claim concerns the connection between democracy and boundaries. He argues that a working democratic government requires a bounded polity, namely a “stable and bounded jurisdiction, mostly of a territorial kind” (53). As a consequence, democratic *demos* are *inherently bounded*, and boundaries sets the scope of democracy.⁶ I shall call this claim the *bounded*

⁴ See also Honohan 2018, 144; Owen 2018, 184.

⁵ Membership is further divided into birthright, residential and derivative citizenship; see 65-87.

⁶ At 49, Bauböck distinguishes “the *demos*, consisting of all those who have the franchise, and the *citizenry*, composed of all who have a stake in being members of a transgenerational political community.” See also Bauböck 2018, 52, 257. It seems clear, however, that for Bauböck both the *demos* and the *citizenry* are inherently bounded. See also Carens 2018, 109; Honohan 2018, 156-157; Owen 2018.

demos claim. In scholarship, this view has been defended in various ways, by invoking legitimacy, self-determination, pluralism, and so on.⁷

By endorsing the pluralistic inclusion claim, Bauböck can produce a less simplistic version of the bounded *demos* claim. He argues not only that the democratic *demos* is inherently bounded, but also that different kinds of boundaries are required, and presupposed, by a democratic regime, and these boundaries can be partially non-congruous. Bauböck claims that “boundaries of membership” and boundaries of territory, i.e. territorial borders, must not necessarily match – both non-resident citizens abroad and non-citizen residents domestically are possible (22).⁸

In what follows, I focus mainly on the bounded *demos* claim and its role as a premise for the pluralistic inclusion claim. I shall argue that Bauböck’s arguments for inherently bounded *demosi* are weaker than he believes. The pluralistic inclusion claim rests on the bounded *demos* claim. If the latter is weakly supported, the former vacillates as well.

2.

On one interpretation, the *bounded demos* claim concerns the *existence* of boundaries. The point is that democracy needs the existence of jurisdictional boundaries demarcating distinct political jurisdictions. On a different interpretation, it may be a thesis on the *control* of boundaries, i.e. on the entry policy and its holders – to the effect that democracy needs that jurisdictional boundaries and territorial borders are discretionally controlled by democratic governments. Arguments for the first thesis may not be enough to support the second one.⁹ An argument in favor of the existence of jurisdictional boundaries is the

LEGITIMACY ARGUMENT *a)* The exercise of political power is legitimate when it is justified to the *demos* subjected to it. *b)* This justification obtains when political power is willed by a pre-existing, or pre-politically constituted, people, having a prior corporate existence, independent of the exercise of political power itself: “democratic legitimacy *presupposes* a prepolitically constituted, bounded, corporate people (whose will legiti-

⁷ See, for instance, Rawls 1999, 401 and § 2 below; see also references in Abizadeh 2008, 43.

⁸ Bauböck’s discussion can also be viewed as a contribution to the debate on the so-called “democratic boundary problem”, on which see Arrhenius 2005; Erman 2014; Miller 2009; Saunders 2012; Song 2012; Whelan 1983; see also Miller 2018, 125. Cp. Abizadeh 2008, 45–46.

⁹ See Abizadeh 2008, 43–44. Cp. also Honohan 2018, 145.

mates the exercise of political power” (Abizadeh 2008, 47). Then, *c*) in order to have a determinate addressee of justification, a democratic *demos* should be bounded, i.e. it should be “an institutionally articulated set of persons from which some persons are necessarily excluded” (Abizadeh 2008, 61-62 n. 27).

An argument in favor of the unilateral control of boundaries is the

SELF-DETERMINATION ARGUMENT *a)* Democratic regimes should foster people’s collective self-determination, which requires control over matters of common interest. *b)* The size and composition of the people is a matter of common interest, it is needed for a people to exist as a “community of character” with its own distinctive way of life, or for giving a people the capacity to pursue its own distinctive collective projects and goods.¹⁰ Accordingly, *c)* democratic *demos* should exercise control on entry through their governments.¹¹

Bauböck’s view about the right to control boundaries is not straightforward. He allows “orizzontally overlapping memberships” or “territorially nested forms of self-government”. However, he rejects the idea that the jurisdictional boundaries of the *demos* are to be made legitimate by all the affected (15, 56).¹² Bauböck’s main contention is that the boundaries should be set from within – i.e. by each bounded *demos*. This means that, while certain dimensions of inclusion should be open to external claimants – “including externally affected interests is [...] a moral imperative for democracy” –, membership can sometimes legitimately be limited (15). However, Bauböck explicitly affirms that he does not argue that political boundaries or territorial borders “must be sites where entry or exit is controlled” (22). Moreover, he acknowledges that “borders [...] are potentially coercive instruments if they are not only used for demarcating jurisdictions but also for controlling migration flows” (39).¹³

¹⁰ See Walzer 1973, 62.

¹¹ See Abizadeh 2008, 44.

¹² See also Bauböck 2018, 56, 81.

¹³ Here, Bauböck refers to Abizadeh’s claim that borders’ control is an act of coercion against potential migrants; see Abizadeh 2008. See also 90-93, for some more detailed considerations on this regard, and Honohan 2018, 154.

3.

Bauböck's defense of the *bounded* demos claim rests on his view of the so-called circumstances of democracy.¹⁴ Bauböck refers to Rawls' well-known circumstances of justice and to Waldron's circumstances of politics.¹⁵ Bauböck claims that the general "transhistorical and transcultural" circumstances of democracy are given by *i*) the "normative background assumptions" and *ii*) the "general empirical conditions," under which democratic regimes are "both necessary and possible" (10, 16). Specifically, he suggests, the circumstances of democracy are the existence of internal pluralism within democratic polities and the existence a plurality of bounded polities.¹⁶

To the circumstances of democracy, Bauböck adds some historical facts to be assumed as the necessary context of a non-ideal view of democratic inclusion.¹⁷ In particular, Bauböck takes as given "the fact that political boundaries demarcating comprehensive jurisdictions have territorial borders and that contemporary human societies tend to be relatively sedentary within these borders" (16).

Bauböck's overall view of the circumstances and the context of democracy can be put as follows:

CIRCUMSTANCES OF DEMOCRACY VIEW Internal diversity, political boundaries, territorial borders, and relative sedentariness¹⁸ belong "to the normal conditions under which democracy is both empiri-

¹⁴ For a discussion of this topic, sometimes close to mine, see Carens 2018, 108-114, and Bauböck's response at 228-230. Cp. also Honohan 2018, 145.

¹⁵ See Rawls 1999, 110; Waldron 1999, 101-106.

¹⁶ Notice that Bauböck extends also to justice his view of boundaries as enabling conditions. As he writes, "the plurality of bounded political communities is constitutive for justice in the sense of forming a background condition against which questions about justice are raised." As a consequence, "political boundaries are also part of the circumstances of justice" (14-15).

¹⁷ In the introduction to his essay, Bauböck emphasizes his intention to provide a theory able to address real "democratic politics", and not only ideal "democratic theory" (8). His aim is to propose "practical criteria that show how the proposed inclusion principles allow the boundary problems arising within democratic politics to be addressed" (p. 10). On this, see also Carens 2018, 107-108.

¹⁸ On the distinctions between static, nomadic, mobile or sedentary societies, see 17-19. On Bauböck's view of the reasons why hypermobile societies cannot be working democracies, see 16-17. See also Miller 2018, 128-129.

cally possible and normatively necessary" in contemporary contexts (11, 16).¹⁹

The circumstances of democracy view can be supported by, and expressed through, the following reasoning:

I. DEMOCRACY & INTERNAL DIVERSITY Democracy is *necessary* in order to face internal diversity (i.e. pluralism broadly understood). Democratic procedures are needed to make legitimate the exercise of power in internally pluralistic polities. Absent internal diversity, democracy would be *irrelevant* or *pointless*:

In a society where all shared the same interests, a single collective identity as members and the same ideas about the common good, democracy would be pointless, since collectively binding decisions could be adopted unanimously or be taken by each individual on behalf of all others without any need for a procedure that aggregates their political preferences. Democracy is a system of political rule that provides legitimacy for collectively binding decisions and coercive government under conditions of deep and persistent diversity (11, 12).

II. BOUNDARIES & INTERNAL DIVERSITY Absent territorial borders, internal diversity would decrease, even though external diversity would increase. This would make democracy unnecessary and irrelevant (in virtue of I. above), thereby creating potential avenues for international anarchy:

Non-territorial boundary markers, such as shared descent, religion, political ideology, social class or ways of life, necessarily diminish internal diversity within such communities while enhancing differences between them. If comprehensively self-governing polities were primarily demarcated by these criteria rather than by territorial borders, democracy would be less needed since members would be preselected based on an assumed primary interest that they all share (17).

In virtue of I. and II. above,

¹⁹ See also Bauböck 2018, 232-233. In the original statement of his view, Bauböck distinguishes between ahistorical circumstances of democracy and historical contexts of democracy. I do not take this distinction into account here. But nothing hinges on this in my argument in this article.

III. BOUNDARIES & DEMOCRACY establishing boundaries is needed in order to have a legitimate exercise of power in internally pluralistic polities, i.e. in order to have democracy. Then, boundaries and borders “are necessary background for democracy” (11, 12).

This argument connects, as Bauböck clarifies, the “two sides of democratic pluralism: an irreducible internal plurality of interests, identities and political, moral and religious ideas, and an equally irreducible external plurality of political communities” (13).

Sometimes, Bauböck gestures to something similar to the self-determination argument given above, for instance when he says that “the intrinsic value of collective self-government points towards boundaries that demarcate comprehensive jurisdictions rather than issue-specific *demosi*” (16), or when he emphasizes the connection between autonomy of individuals and collective self-government of a community.²⁰

However, the circumstances of democracy view is not a pure self-determination argument. *Democracy & internal diversity* suggests that, absent diversity, democracy is normatively pointless, whereas in pluralistic settings democracy is the right way to deal with diversity. This argument may be close to the legitimacy argument presented above. Democracy is a way to legitimize political power in pluralistic societies. When political decisions are taken democratically, then they are legitimate, even when they express only one of the many points of view or preferences of the subjects. This is because democracy gives to each citizen the possibility of expressing her views, or even the chance of influencing or controlling the final decision.²¹ The circumstances of democracy view amounts to a legitimacy argument, in its turn based on an argument connecting internal diversity to democracy and to territorial borders and boundaries.²²

Arash Abizadeh suggested that Rawls’ view of the circumstances of justice conflates the *site* and the *scope* of justice – the former being the set of objects to which justice properly applies, whereas the second is the range of persons

²⁰ See also Bauböck 2018, 48, 54, and below § 7.

²¹ On the distinction between control of and influence over governmental decisions, see Pettit 2013.

²² See also Bauböck 2018, 9, 10, 49, 229-233. On the relations between the argument from diversity and self-determination or legitimacy, see Abizadeh 2008, 49-50.

whose actions are subjected to demands and duties of justice.²³ I. and II. above deal with the *site of democracy* – they suggest that democracy applies only to conditions of internal pluralism and that internal pluralism needs territorial borders and boundaries. III. has implications concerning the *scope* of democracy: certain demands of democracy – specifically the demands and rights connected to citizenship – cannot extend globally.²⁴

In what follows, I challenge I., II., and III.

4.

Democracy & internal diversity (namely I. above) implies that, if there is no internal diversity, then there is no need of democracy – as a normative ideal, democracy has no point in a unified, homogenous political community. Democracy does not apply to not internally diverse polities.

This view, I believe, is false, or at least exaggerated, both as a descriptive and as a normative claim. Let's consider the descriptive claim. In the past many democracies prospered in very unified and homogenous political communities. A striking example are democracies in ancient Greece: the Greek *polis* obtained in an ideologically homogeneous setting, and still it was an (at least proto-)democratic regime. Of course, in real Greek city-States there were conflicts – social or political substantive conflicts, as well as foundational disagreements concerning the very nature and form of the democratic regime. However, these conflicts happened within a homogeneous background, where some shared general premises were not challenged at all. Ancient democracies fall short of the confessional, cultural, ideological and doctrinal pluralism typical of our modern or contemporary societies – after the Reformation.²⁵

²³ See Abizadeh 2007, 320, 322, 324.

²⁴ See also Bauböck 2018, 233-235.

²⁵ In his answer to Joseph Carens, Bauböck claims that “in ancient Athens or Rome [...] the dualism between internal diversity and external boundaries was present in the minds of those who engaged in law-making and politics as an alternative to war”, and that this dualism characterizes “what I call the sphere of the political” (Bauböck 2018, 229). These sketchy remarks seem to hint to Bauböck’s conception of politics, which I discuss below in § 6. They also appear to underestimate the difference between conflicts in ancient societies and the radical pluralism distinguishing modern European societies after the Reformation. I tend to reject this continuist view.

Aristotle makes a relevant point about this topic. In *Politics* III.9, he claims that a non-deviant political community should aim at living a good life as a community, and a shared ideal of good life should guide both the rulers and the citizens. It might be doubted, of course, that Aristotle's ideal state was a genuine democracy. To be true, Aristotle ranked a kind of monarchy and a kind of aristocracy over the form of government that he called *politeia* and that can resemble a democracy – a reason for this being the fact that in Aristotelian monarchy and aristocracy people defer to the few wise rulers, and the few converge on the truth about good life and well-being. However, Aristotle's point is that when a consensus about the good life is reached, then ruling is not tyrannical – as there is no need to coerce people disagreeing.

Then, Aristotle's political philosophy supports a non-pluralistic model of state, and agreement on an ideal of good life is assumed as a fact ruling out tyranny. However, Aristotle's *politeia* can be taken as embodying at least some features of the historical regime in Athens, and the latter can be viewed as at least an approximation to democracy. If so, Aristotle can be regarded as claiming that a working democracy is possible in conditions of homogeneity and reduced pluralism. This is enough to conclude that, at least as an observer of his epoch, Aristotle thought that democracy requires not pluralism, but rather shared normative ideals.²⁶

Now, let's consider *Democracy & internal diversity* (i.e. I. above) as a purely normative claim. As said, this claim seems to suggest that the point of democracy is allowing legitimate, i.e. non-oppressive or arbitrary, decisions in a context of intractable pluralism. Absent pluralism, political decisions could be taken even by one ruler, without any violation of the rights of the subjects. To put it otherwise, in a context of perfect homogeneity, there is nothing objectionable in non-democratic, i.e. tyrannical, decision making. Thus, the only objection to tyranny in a pluralistic context is the fact that tyrannical decision-making is unable to respect the different opinions or preferences of citizens.

This view is false, I believe. Intuitively, if somebody could force me to do something, even if my action would be exactly the same I have planned to do,

²⁶ My interpretation of Aristotle on these points draws on Kraut 2002, 397-399. On city-states in ancient Greece and their democratic or quasi-democratic features, see Hansen 2006, 2, 54-65, 104-117, 122-124.

this would still amount to coercion.²⁷ Imagine that I want an ice-cream, and a benevolent scientist, call him Jack, can know my will through my brain, and he can also make me act according to his own will. Jack sets up a device that sends impulses to my brain, and he leads me to want an ice-cream. However, Jack is not an infallible predictor, and he cannot anticipate my will. Thus, he sets the device to work in any case, whether I want an ice-cream or not. If I don't want an ice cream, I will have the ice-cream because I am coerced by Jack. If I want an ice cream, Jack's device works as a redundant cause of my decision. Jack's impulses are among the causes of my action. If so, even when they are redundant or merely concurrent causes, their causal impact can pollute, as it were, the process forming my decisions. This may be enough to say I am not free. The thought is that I am free as long as my will is the sole cause of my action, and I am unfree when Jack's will enters the set of causes of my action.²⁸

It is my contention that this reasoning can be applied to democratic decisions as well. What's the point of democracy? In endorsing *Democracy & internal diversity*, Bauböck seems to suggest that democracy is needed to give due representation to different opinions in a pluralistic setting, or in order to give people with different opinions the chance to influence or control the final outcome. That's true, of course. But it may be only part of the truth. Indeed, it might be argued that the point of democracy is also ensuring the autonomy or the freedom of citizens.²⁹ This can be obtained by giving citizens the possibility to express their *consent* to political decisions. Consent is like my will in the ice-cream example discussed above. I am free when my will is the only cause of my action. A political decision is democratically legitimate when citizens' consent is the only cause of it – namely, when they actually consented to it.³⁰ Therefore,

²⁷ On coercion, see Abizadeh 2008, 2010; Anderson 2017; Blake 2001. For Bauböck's ideas about coercion, see the discussion of the all subjected principle, at 31–41. See also Bauböck 2018, 236, 241–243.

²⁸ On these topics, see Frankfurt 1988; Fischer 1994; Fischer and Ravizza 1998; Kane 2005; Naylor 1984; Sartorio 2016; Vincent, Van de Poel, and Van den Hoven 2011.

²⁹ See Abizadeh 2008, 39–42; Gould 1988, 45–85; Elster 2002, 152; Mill 1991, 74.

³⁰ On consent theories of legitimate government, see Gilbert 2006, chap. 4 and 5; Green, 1988, chap. 6; Hampton 1996, chap. 3; Horton 1992, chap. 2; Huemer 2013, chap. 2 and 4; Klosko 2005, chap. 6; Knowles 2010, chap. 7 and 8; Simmons 2001, chap. 8. In gesturing towards a general account of inclusion, Bauböck appears to claim that inclusion does

democratic procedures are normatively necessary even in a perfectly homogenous community. If so, then, *Democracy & internal diversity* is false, or in need of qualification. Democracy may be normatively necessary even when there is no diversity. Dealing with diversity is not what democracy is necessary for – or it is not the only thing for which democracy is necessary. “Political ideology that consider diversity as a non-ideal condition to be overcome through a transformation of society,” Bauböck suggests, “are [...] always potentially hostile towards democracy” (12). But democracy seems to go beyond this. Even when respect for diversity is not at stake, democracy can still be needed. A benevolent autocratic government in a homogenous society is morally objectionable, even though its decision can go unchallenged, actually or potentially. A benevolent autocracy deciding on behalf of a homogeneous citizenry, without giving it any avenue to express their will, treats its citizens as they were children. This is deeply degrading, no matter how accurately the government’s decision track the will of the citizens.³¹

The point made above extends also to II., the claim I called *Boundaries & internal diversity*. Even assuming that territorial borders are needed to ensure

not always require explicit consent. Consider this passage: “*democratic* inclusion presupposes agency both on the side of those who are included and those who include them. This agency need not be expressed through explicit acts of consent. Families, states and most religious communities include those born into them without asking for their consent.” (p. 23) This view does not rule out *implicit* consent, understood as the right to challenge certain decisions and to exit. This is enough for the points I made in the main text. However, this reliance on implicit or hypothetical consent can be criticized. It might be argued that implicit consent is not consent at all; see Horton 1992, 82–89; Huemer 2013, § 2.4. Or it might be argued that democracy requires effective and actual practices of consent and participation, through which citizens can influence and control their government; see Pettit 2013, chap. 4 and 5; cp. also Abizadeh 2008, 41.

³¹ Bauböck considers “an enlightened and benevolent autocratic government” at 40, in a different context, as capable of fulfilling both the all affected and the all subject to coercion principles. At 49 he claims that a “benign liberal autocracy treats adult citizens as if they were minor children and this is deeply degrading no matter how wise and benevolent the decisions taken by the government”; see also 54. Bauböck seems to endorse the conception of democracy I have in mind here when he says that “democratic polities [...] must [...] track the will of the people with regard to the law” (54). Notice that he says that legitimate democracy must track “the will of the people”, not “the will of the people [when such will is internally plural]”. Cp. Abizadeh 2008, 42, 62-63 n. 36; Honohan 2018, 147.

internal diversity, the latter is not needed to make democracy relevant, as democratic procedures of decision can have value even in homogenous societies, as claimed above. As a consequence, even a world of non-territorially bounded *demosi* would require democratic decision-making, in order to ensure consent and autonomy of citizens. Internal diversity is not necessary for democracy's applicability. Democracy has a wider site than the one Bauböck gives to it.

In his comment on Bauböck's view, David Owen distinguishes between being a *discursive* member of the *demos* – i.e. being “entitled to voice or representation of [one's] interests in the decision-making process” –, an *editorial* member – i.e. “entitled to contest the government's decisions”, and an *author* – i.e. “entitled to authorize the government's decisions” (Owen 2018, 184).³² Discursive and editorial, or contestatory, membership can be needed, and have their normative point, only in pluralistic polities. In a homogenous political community, no conflicts of interests and/or of views arise. Then, there is no need to give citizens avenues to voice or represent their interests or to contest the government's decisions, because any of these decisions will fit their interests and ideas. However, even in a homogenous polity, authorial membership may be required and have a normative point. If I am not the author of the government decision guiding my action, the latter is unfree – like it happens when I am not the author of my action, because I act by influence of an external will.

5.

The claim I have called *Boundaries & democracy* (III. above) specifies the *scope* of democracy. In § 3, I have shown that *Boundaries & democracy* derives from *Boundaries & internal diversity* (II.) and from *Democracy & internal diversity* (I.). Democracy needs boundaries, because boundaries guarantee internal diversity, and democracy is needed to give legitimacy to political decisions imposed upon a differentiated citizenry. This derivation may be challenged by the objection I raised in § 4, where I have criticized the premises from which *Boundaries & democracy* derives, thereby leaving the latter unsupported.

However, Bauböck gives four independent reasons for *Boundaries & democracy*. First, “without political and jurisdictional boundaries, democratic decisions would have indeterminate scope. This would be true even if every human being were included in a single global polity, since there would then

³² See also Honohan 2018. See 236-237, 243-249, 257-259.

still be a political boundary between human beings and other animals that could potentially be included” (12). Call this the *indeterminacy* claim.³³

Second, Bauböck claims that “in the absence of political boundaries there is no distinction between intra- and inter-polity relations. This distinction is, however, constitutive for the political as a distinct sphere of human activity.” Call this the *constitution of politics* claim.

Third, according to Bauböck, “the existence of boundaries is a precondition for the democratic feedback mechanism of voice and exit” (13). The reasoning here seems to be this. If there were no boundaries, there would be no possibility to exit from subjection to the global power. If there were no possibility to escape the subjection to a global government, then there would be no incentive to influence and control this power, in order to make it less arbitrary – because the global government will be so powerful that no democratic influence and control would ever be able to limit it. As a consequence, Bauböck concludes, “the absence of any possibility of exit fatally undermines the effectiveness of voice. A polity without boundaries is like a spontaneous crowd that has no addressee for voice, since it does not have collective procedures for counting votes and taking decisions” (13).³⁴

However, exit should not be too easy, as it would be in hypermobile societies, and this requirement (a not too easy exit) is guaranteed by territorial borders, as well. In a territorially bounded community, with some restrictions to entry and exit, people will be stimulated to exercise their political voice, in order to avoid arbitrary coercion, and because they cannot free ride on public goods (16): “consolidated political jurisdictions, which need not be united under a single sovereign authority, create conditions under which subjects have reasons for preferring voice over exit and rulers have reasons to be responsive to their subjects” (17). Call this the *exit-voice* claim.³⁵

Fourth, territorial borders, and democratic control of them, provide the necessary sense of ‘ownership’ and belonging to democratic polity. Absent a “sedentary core population,” into which immigrants can integrate and with which emigrants can remain connected,

³³ A comment on this passage, partially different from mine below, is in Carens 2018, 108-109. See also 228.

³⁴ A similar argument is discussed in Abizadeh 2008, 50-51.

³⁵ For the reference to hypermobile societies, see 20.

it will be difficult to generate among territorial populations a sense of responsibility for the common good of the polity. Their moral obligations towards co-inhabitants will be the same as towards all other human beings outside the borders and the condition of subjection to a territorial government that they share with each other will be insufficient to generate perceived duties of solidarity, political participation or even just voluntary compliance with the laws. (20)

Call this the *shared responsibility* claim.

The reasons to endorse *Boundaries & Democracy* are far from convincing, or so I believe. Consider the *indeterminacy* claim. First of all, this view is ambiguous, and, when stated with precision, it is question-begging. With ‘indeterminacy’, Bauböck seems to refer to the fact that an unbounded polity would be either all-embracing or unstable. To put it otherwise, an unbounded polity would be either a global polity or a wavering, or “ephemeral” (to use Bauböck’s word), polity. However, at this stage of the argument, it is not clear why a global polity or a wavering polity – with a *demos* changing according to the issue to be decided – would be defective or even impossible. Of course, a global *demos* would fall prey of *Boundaries & internal diversity* – it would decrease external diversity, thereby making democracy unneeded. But if so, the indeterminacy claim would not add anything to the reasons voiced in *Boundaries & internal diversity*.³⁶

Why a wavering polity is defective seems to be explained in the following passages:

[L]etting affected interests determine the boundaries of the *demos* would create indeterminate or ephemeral *demoi* that are structurally incapable of ruling themselves. [...] A self-governing *demos* must have agenda-setting capacities rather than merely the capacity to decide as a group agent on issues emerging from an agenda that it is incapable of controlling. Agenda-setting capacity should not be confused with autonomous regulatory capacity. Global challenges, such as slowing down climate change or regulating financial markets, exceed the power of all individual states, but global regulatory regimes can only be built if particular states put them on the international agenda. There is no global *demos* that controls this agenda. (15-16 and n. 15)

These passages appear in the context of the discussion of the all affected principle. The idea seems to be that global *demoi* cannot set the agenda

³⁶ See Bauböck 2018, 62, 233-239 for other critiques against a global *demos*.

of a global government. Rather, they could simply decide on specific issues concerning interests at stake, and the group of people whose interests are at stake, and who have the right to decide, will change according to the interests considered. Different interests will produce different *demosi*. But a democratic *demos* should be unified and capable of agenda-setting.³⁷

However, the reasoning above is underdeveloped. Why is a global *demos* unable to have agenda-setting capacities? Again, do the quoted passages give a response to this answer which is different from *Boundaries & internal diversity* itself – namely, different from the claim that a global *demos* would decrease internal diversity, thereby making democracy pointless? I think they don't, and I fail to find such answer in the lead essay opening *Democratic inclusion*.³⁸

The *constitution of politics* claim is supposed to give a further reason for *Boundaries & democracy*. The core idea is that, if there is no distinction between the internal sphere of a polity and the other polities, then there is no politics at all. However, this conception of politics is controversial. Simply assuming it cannot provide a final argument. Politics can be understood in many different ways. Some of them – think about a conception of politics as the realm where reasonably non-rejectable reasons hold – are perfectly compatible with an unbounded *demos*.³⁹

The claim concerning the exit-voice dynamics is rather difficult to understand.⁴⁰ Bauböck seems to claim that, if exit were impossible (as it would be in a global *demos*) or very easy (as it would be with fully open borders), incentives for expressing one's voice would decrease. However, in a global *demos*, where exit is impossible, reasons to challenge arbitrary governmental decisions should be greater, as there is no escape to political decisions' impact. Any citizen subject to an oppressive, or not so much democratic, global government would have strong incentive to challenge it.

Bauböck is right in saying that, if exit were very easy, then voice would not be needed, as citizens can simply flee arbitrary, or even not arbitrary, impositions. This may also create situations in which non-citizen residents get ben-

³⁷ See also Bauböck 2018, 238-240, 257-258.

³⁸ For some remarks on this topic, see also Carens 2018, 108-114.

³⁹ See Forst 2011, 2014; Scanlon 1998; Southwood 2010. For similar remarks, see Carens 2018, 110.

⁴⁰ Another discussion of it is in Carens 2018, 111-112.

efits they do not contribute to. However, in a fully open borders world, with very easy exit rights, it may be imagined that oppressive governments would soon disappear, or they would soon lose most of their population.⁴¹ Why should one remain under an oppressive government, when it is easy to move under a better one? Even assuming that living in a given place can involve some valuable goods (in terms of attachment, personal histories or relations, and so on), in a world without borders most of these goods are likely to be moveable as well.⁴² If I can easily come back to the house where I lived as a child, to visit it whenever I want, and if I can keep significant relations with people living there, then moving elsewhere will be a lesser cost.

Then, it seems that living under an oppressive global *demos*, with no exit options, would reinforce incentives to political engagement. A difficult exit would increase the value of, and the incentives to, voice. If so, a global *demos* may plausibly incentive the democratic conscience of people, and making democracy most needed, and possible as well.

Alternatively, it is true that living in a world with very easy exit (a fully open borders world) makes engagement in democratic voice procedures less likely, but in such a world oppressive governments would be crowded out in favour of more democratic ones. Then, in a fully open borders world, less engagement in voicing one's will and preferences would not have mischievous consequences.

The last reason Bauböck lists in favor of *Boundaries & democracy* – i.e. in favour of the idea that boundaries and territorial borders are needed in order to have a working democracy – is the *shared responsibility* claim, i.e. the idea that boundaries and territorial borders enhance a shared sense of responsibility for the common good, and differential duties towards one's fellow-citizens. Absent territorial borders, people would lack a sense of community; as a

⁴¹ Bauböck considers a fully open borders world at 76. He seems dismissing the equalizing potentialities of such a world, which are assumed in my argument in the main text. Bauböck suggests that “while dismantling migration restrictions is likely to contribute to reducing global inequality indirectly it is probably a very ineffective remedy for the misery of the globally worst off populations who lack the social and economic resources needed for migrations to wealthy destinations.” This may be true, but if migration is easier, then many people can move – and a much larger portion of the worst off populations can migrate, even with scarce social and economic resources. See Abizadeh 2008, 51; Carens 2013, chap. 11; Barry and Goodin 1992, chap. 2.

⁴² On place-related goods, see Nine 2017; Stilz 2011, 2013.

consequence, demanding duties of justice, such as those that standardly hold among compatriots, would be ungrounded, and only loose humanitarian duties, such as those that standardly hold internationally, would remain.

This idea rests on controversial assumptions. First, it is not clear that, empirically, a cosmopolitan order cannot stimulate an adequate moral psychology, able to motivate people to comply with universal, but demanding duties of justice.⁴³ Second, that duties of justice do not hold globally is a claim to be defended, and not a default assumption.⁴⁴ Perhaps, history shows that people used to feel stronger about their fellow-citizens, and this may be assumed as a ground for setting differential duties – or for a distinction between stringent duties of justice owed to co-nationals and looser duties of beneficence owed to foreigners. But history can change, and that we have stronger duties towards our fellow-citizens cannot be assumed as true by default.

It seems, then, that the four independent reasons given by Bauböck for *Boundaries & democracy* are far from being conclusively convincing. Then, it is not clear that democracy needs boundaries and borders to work.

The overall result of this section and the previous ones are as follows. Bauböck's circumstances of democracy view consists of three claims: I. democracy applies to conditions of internal diversity (*Democracy & internal diversity*); II. borders and boundaries are needed to guarantee internal diversity (*Boundaries & internal diversity*); then, III. borders and boundaries are the background conditions of democracy – they set the scope for democracy (*Boundaries & democracy*). I found quite unconvincing the reasons Bauböck gives for these claims.

6.

As said, the circumstances of democracy view can lead to the bounded *demos* claim, and the latter works as a ground of the pluralistic inclusion claim. The reasoning is as follows. The all affected interests principle cannot be used to set legitimate democratic boundaries, because it assumes that every individual potentially affected by a given decision would have a “legitimate interest in participating in or being represented in setting a global political agenda.” But this cannot be true, if not by assuming the existence of a global *demos* (26).⁴⁵

⁴³ See Forman-Barzilai 2010; Brock and Atkinson 2008.

⁴⁴ On global justice, see Nagel 2005; Pellegrino 2010; Sangiovanni 2007.

⁴⁵ This is a shorter version of Bauböck's view. The longer story is as follows. Legitima-

This is an implausible assumption because the circumstances of democracy view shows that there is no global *demos*.⁴⁶ As a consequence, “the core power of agenda-setting (even for global political agendas) can only belong to particular demoi at the sub-global level. There will then be from the very start a distinction between those who have the power to set the political agenda and those whose interests are affected by political decisions” (26). The interests of all the affected should be taken into account in government’s decisions, but this does not amount to give to all affected people a say in setting the agenda – assuming that “agenda-setting is the core power of a democratic legislator” and that “only those who have a right to authorize this legislator can be seen as having a legitimate interest in agenda-setting” (22). The all affected principle, as a principle of democratic inclusion, “refers specifically to interests in policy *decisions* rather than to interests in rights protection by government institutions or to membership in a political community” (31).

The all subject to coercion principle grant protection to people subject to a given government’s coercive action (in different degrees, this group includes proper citizens, resident non-citizens, subjects to self-defensive or humanitarian military interventions, or to past colonization, temporary immigrants and emigrants, coerced emigrants),⁴⁷ but it does not grant to these individuals membership rights: “those who have a claim to equal protection should not also have a claim to citizenship status” (36). Bauböck posits a distinction between claiming protection from a democratic government and claiming membership in a democratic polity, whereas the former is the possibility of contesting the government

te communities need to be established by including all “citizenship stakeholders” and establishing democratic procedures authorizing a government. Then, the legitimate government should be constrained to protect all the subjected. Finally, democratic policy decisions are legitimate only if they take into account the interests of all the affected. As a consequence, the three principles of inclusion provide legitimacy in different areas (52). The all citizenship stakeholder principle, Bauböck claims, provides “specific conditions for legitimacy of governments and policies: governments are authorized by citizens and therefore accountable to them” (54). Later, Bauböck claims that a combination of the three principles is needed to obtain a full-fledged view of legitimacy (*ibidem*).

⁴⁶ In this respect, Bauböck is close to Rawls’ denial of a global basic structure, on which see Abizadeh 2007; Buchanan 2000; Beitz 1999; Freeman 2006; Pellegrino 2010.

⁴⁷ The discussion of these categories is at 31-35; but see also 55-56. See also Carens 2018, 122.

and the latter is the right to control and being co-authors of governmental decisions (36-37). Strong democracy, Bauböck submits, consists in authorizing the government, not merely in controlling it. Therefore, challenging a government in the name of one's interests or civil and political rights falls short of having a right to be a proper member of the authorizing *demos* (41). Even assuming that borders' control is an act of coercion towards prospective migrants, this does not entail, for Bauböck, that these migrants "have to be included in the *demos* already before entry", and be given power to decide about entry policies (39).

The citizenship stakeholder principle, by contrast, concerns membership in a political community, and it regulates the claim to being included in it. The rationale for it is a reference to the fact of external diversity, assumed as a contextual feature: "a plurality of bounded political communities is a part of the human condition" (43). To this, Bauböck adds a normative argument, in terms of autonomy. As social animals, human beings need membership in a democratic polity to get autonomy and well-being. As a consequence, "citizens are stakeholders in a democratic political community insofar as their autonomy and well-being depend not only on being recognized as a member in a particular polity, but also on that polity being governed democratically" (44). Democratic inclusion derives from the fact that each citizens' interests in autonomy corresponds to the collective interests of all to a flourishing democratic government. This view grounds a unilateral right to borders control, but also a challenge to existing borders: "the polity can also reject the inclusion of non-stakeholders on grounds that it would undermine the capacity of citizens to govern themselves," but "if [certain] borders prevent a particular political community from governing itself, they infringe thereby also on the claims of individuals to citizenship in that community" (45).⁴⁸

The plural inclusion claim, then, rests on the bounded *demos* claim, which in its turn is established by invoking the circumstances of democracy view. That democratic inclusion should be pluralistic, i.e. regulated by not overlapping principles, derives in part from the fact that a working democratic *demos* is inherently bounded. However, Bauböck's arguments for this claim are not convincing. *Democracy & internal diversity* – the claim that democracy is needed only in internally pluralistic societies – fails to account for historical cases of democracies in prevailingly homogeneous society and for the value of

⁴⁸ See also 64, 66 and 68 n. 44.

democratic consent and representation. *Boundaries & democracy* – the claim that democracy is possible only in jurisdictionally and territorially bounded societies – is not supported by independently convincing reasons. A global *demos*, then, is neither impossible nor wrong by default. Within a global democratic *demos*, democratic engagement can be most needed and stimulated. A fully open borders world can create incentives to the diffusion of democratic states. Politics needs not be understood as a distinction between the community and the foreigners, nor is a cosmopolitan psychology empirically impossible. As a consequence, Bauböck's argument for a pluralistic view of democratic inclusion is still in need of support.

The objections listed above, however, are not fatal, at least if one considers the intrinsic attractiveness of a pluralistic view of democratic inclusion. Moreover, Bauböck lists other reasons in favour of his view. The autonomy argument, for instance, to the effect that a bounded polity can be the best place to promote individual autonomy, needs to be further explored, and it seems promising. Bauböck's ideal remains attractive, even when the reasons for it are still to be provided.⁴⁹

REFERENCES

- Abizadeh A. (2007), “Cooperation, pervasive impact, and coercion: On the scope (not site) of distributive justice”, *Philosophy & Public Affairs*, vol. XXXV, n. 4, pp. 318-338
- (2008), “Democratic theory and border coercion: No right to unilaterally control your own borders”, *Political Theory*, vol. XXXVI, n. 1, pp. 37-65
- (2010), “Democratic legitimacy and state coercion: A reply to David Miller”, *Political Theory*, vol. XXXVIII, n. 1, pp. 121-130
- Anderson S. (2017), “Coercion”, in E.N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Winter 2017, Metaphysics Research Lab, Stanford University, <https://plato.stanford.edu/archives/win2017/entries/coercion/>
- Arrhenius G. (2005) “The boundary problem in democratic theory”, in F. Tersman (ed.), *Democracy Unbounded. Basic Explorations I*, Stockholm, Stockholm University, pp. 14-29

⁴⁹ Rainer Bauböck kindly commented a previous version of this essay. I am grateful to him for his precious suggestions. Usual *caveats hold*.

- Barry B. and Goodin R.E. (1992) (eds), *Free Movement. Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*, University Park, University of Pennsylvania Press
- Bauböck R. (2018), *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue*, Manchester, Manchester University Press
- Beitz C. (1999), *Political Theory and International Relations*, Princeton, Princeton University Press
- Blake M. (2001), "Distributive justice, state coercion, and autonomy", *Philosophy & Public Affairs*, vol. XXX, n. 3, pp. 257-296
- Brock G. and Atkinson Q.D. (2008), "What can examining the psychology of nationalism tell us about our prospects for aiming at the cosmopolitan vision?", *Ethical Theory and Moral Practice*, vol. XI, n. 2, pp. 165-179
- Buchanan A. (2000) "Rawls's law of peoples: Rules for a vanished Westphalian world", *Ethics*, vol. CX, n. 4, pp. 697-721
- Carens J. (2013), *The Ethics of Immigration*, Oxford, Oxford University Press
- (2018), "The boundaries of 'democratic inclusion': Some questions for Rainer Bauböck", in R. Bauböck, *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue*, Manchester, Manchester University Press, pp. 105-124
- Elster J. (2002), "The market and the forum: Three varieties of political theory", in Christiano, T. (ed.), *Philosophy and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 138-160
- Erman E. (2014), "The boundary problem and the ideal of democracy", *Constellations*, vol. XXI, n. 4, pp. 535-546
- Fischer J.M. (1994) *The Metaphysics of Free Will: An Essay on Control*, Cambridge, Blackwell
- Fischer J.M. and Ravizza M. (1998), *Responsibility and Control: A Theory of Moral Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press
- Forman-Barzilai F. (2010), *Adam Smith and the Circles of Sympathy: Cosmopolitanism and Moral Theory*, Cambridge, Cambridge University Press
- Forst R. (2011), *The Right to Justification. Elements of a Constructivist Theory of Justice*, New York, Columbia University Press
- (2014), *Justification and Critique*, Cambridge, Polity
- Frankfurt H. (1988), *The Importance of What We Care About: Philosophical Essays*, Cambridge, Cambridge University Press
- Freeman S. (2006), "Distributive justice and the law of peoples", in R. Martin and D.A. Reidy (eds), *Rawls's Law of Peoples: A Realistic Utopia?*, Oxford, Blackwell, pp. 243-262
- Gilbert M. (2006), *A Theory of Political Obligation*, Oxford, Clarendon Press
- Gould C. (1988), *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economics and Society*, New York, Cambridge University Press

- Green L. (1988), *The Authority of the State*, Oxford, Clarendon Press
- Hampton J. (1996), *Political Philosophy*, Boulder, Westview
- Hansen M.H. (2006), *Polis. An Introduction to the Ancient Greek City-State*, Oxford, Oxford University Press
- Honohan I. (2018), “Republicanism and the all subjected principle as the basis of democratic membership”, in R. Bauböck, *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue*, Manchester, Manchester University Press, pp. 143-159
- Horton J. (1992), *Political Obligation*, Hounds-mills-Basingstoke, Macmillan
- Huemer M. (2013), *The Problem of Political Authority. An Examination of the Right to Coerce and the Duty to Obey*, Hounds-mills-Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Kane R. (2005), *A Contemporary Introduction to Free Will*, Oxford, Oxford University Press
- Klosko G. (2005), *Political Obligations*, Oxford, Oxford University Press
- Knowles, D. (2010), *Political Obligation. A Critical Introduction*, London, Routledge
- Kraut R. (2002), *Aristotle: Political Philosophy*, Oxford, Oxford University Press
- Mill J.S. (1991), *Considerations on Representative Government*, Buffalo, Prometheus Books
- Miller D. (2009), “Democracy’s domain”, *Philosophy & Public Affairs*, vol. XXXVII, n. 3, pp. 201-228
- (2018), “What makes a democratic people?”, in R. Bauböck, *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue*, Manchester, Manchester University Press, pp. 125-142
- Nagel, T. (2005), “The problem of global justice”, *Philosophy & Public Affairs*, vol. XXXIII, n. 2, pp. 113-147
- Naylor M.B. (1984), “Frankfurt on the principle of alternative possibilities”, *Philosophical Studies*, vol. XLVI, pp. 249-258
- Nine C. (2017), “The Wrong of Displacement: The Home as Extended Mind”, *The Journal of Political Philosophy*, vol. XXVI, n. 2, pp. 240-257
- Owen D. (2018), “Populus, demos and self-rule”, in Bauböck R., *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue*, Manchester, Manchester University Press, pp. 181-203
- Pellegrino G. (2010), “Against relational views of justice and parental duties”, in D. Aurelio, G. De Angelis and R. Queiroz (eds), *Sovereign Justice: Global Justice in a World of Nations*, Berlin, De Gruyter, pp. 145-159
- Pettit P. (2013) *On the People’s Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press
- Rawls J. (1999), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press
- Sangiovanni A. (2007), “Global justice, reciprocity, and the state”, *Philosophy & Public Affairs*, vol. XXXV, n. 1, pp. 3-39

- Sartorio C. (2016), *Causation and Free Will*, Oxford, Oxford University Press
- Saunders B. (2012), "Defining the demos", *Politics, Philosophy & Economics*, vol. XI, n. 3, pp. 280-301
- Scanlon T.M. (1998), *What We Owe to Each Other*, Cambridge, Belknap Press
- Simmons A.J. (2001), *Justification and Legitimacy. Essays on Rights and Obligations*, Cambridge, Cambridge University Press
- Song S. (2012), "The boundary problem in democratic theory: Why the demos should be bounded by the state", *International Theory*, vol. IV, n. 1, pp. 39-68
- Southwood N. (2010), *Contractualism and the Foundations of Morality*, Oxford, Oxford University Press
- Stilz A. (2011), "Nations, states, and territory", *Ethics*, vol. CXXI, n. 3, pp. 572-601
- (2013), "Occupancy rights and the wrong of removal", *Philosophy & Public Affairs*, vol. XLI, n. 4, pp. 324-356
- Vincent N.A.A., Van de Poel I. and Van den Hoven J. (2011) (eds), *Moral Responsibility. Beyond Free Will and Determinism*, Dordrecht, Springer
- Waldron J. (1999), *Law and Disagreement*, Oxford, Clarendon Press
- Walzer, M. (1973), *Spheres of Justice*, New York, Basic Books
- Whelan F.R. (1983), "Prologue: Democratic theory and the boundary problem", in J.R. Pennock and J.W. Chapman (eds), *NOMOS 25: Liberal Democracy*, New York, New York University Press, pp. 13-47

**Symposium on
Rainer Bauböck's
*Democratic Inclusion***

Reply

Rainer Bauböck
**Specifying the three inclusion
principles: A reply to Biale,
Ottonelli and Pellegrino**

I am immensely grateful to Enrico Biale, Gianfranco Pellegrino and Valeria Ottonelli for their thorough engagement with my essay on democratic inclusion¹ and their sharp and helpful critiques, as well as to Federica Liveriero for her patient and competent editorial work.

The three reviews have made me aware of some shortcomings and more generally a need for further clarification and elaboration of my argument. So my reply will be a rejoinder more than a rebuttal. The three critiques refer mainly to the second and third parts of my essay. In the second part, I discuss what I call the 'circumstances of democracy', among which I count a global structure of externally bounded polities and an internal diversity of interests, identities and ideas within each polity. Gianfranco Pellegrino's critique focuses mainly on this part of my argument. In the third part, I argue that the principles of including all affected interests (AAI) and all subjected to coercion (ASC) apply to policy decisions and to determining who has a claim to protection by a government respectively, but cannot clarify who has a claim to citizenship in the sense of membership in a democratic people. My discussion of these two principles is the focus on Enrico Biale's critique. Valeria Ottonelli broadly accepts my argument about the limitations and specific purposes of AAI and ASC, but thinks that my proposal for an alternative membership principle is flawed. None of the three reviews refers extensively to part four of the essay which develops a multilevel conception of democratic citizenship for independent states, self-governing municipalities and federal polities as well as unions of states.

1 The text by Rainer Bauböck *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue* is here cited in original (2018, Manchester University Press).

TWO CONCEPTIONS OF A GLOBAL DEMOS

Gianfranco Pellegrino raises many different points, of which I will address here only three. Does my theory demonstrate that a global *demos* is impossible or undesirable? Are external boundaries necessary for democracy? And is internal diversity a necessary background condition for democracy?

On the first question, let me distinguish two conceptions of a *demos*: a first that we might call a strong and stable one and a second that allows for more ephemeral forms. In my essay I generally elaborate and defend the former without entirely ruling out the latter, which I accept, however, only in a supplementary role that builds on a structure of strong *demos*.

According to the first conception a *demos* is composed of those citizens that have the right to authorize the government of a polity. In this view, there is no *demos* without a corresponding polity. A global *demos* presupposes therefore the existence of a global polity. Elsewhere I have characterized a polity as an “ensemble of territory, citizenry, and government institutions”.² A global polity exists if there are global government institutions that have broad agenda-setting powers and that exercise political authority over all human beings as global citizens and all lands and seas of Planet Earth. A global *demos* exists if such a global government is authorized through direct democratic elections in which every adult human being has an equal vote.

According to this conception, a global polity with a global *demos* could take three different institutional forms: a centralized world state; a federal world state that would transform the currently independent states into autonomous provinces whose citizenship is derived from global citizenship; or a global union of states with a common citizenship derived from that of its member states and with a directly elected legislature. I cannot imagine other institutional arrangements that would satisfy the conditions for a strong global *demos*.

It is obvious that there is currently no such global *demos*. Would it be desirable to create it? In my response to Joseph Carens I discuss a science fiction scenario of an immediate threat to the survival of humanity that can only be averted through a global government with extensive emergency powers. However, even in this case such a government would be legitimate only temporarily for addressing one single task and would not be authorized by a global *demos* (234).

² Bauböck 2015, 3.

What most theorists who advocate a global *demos* have in mind – and I assume this also holds for Pellegrino – is something very different: a set of transnational or global functional *demoi* that are brought into existence in order to provide democratic legitimacy for governance regimes beyond the state. Such *demoi* would emerge from introducing democratic procedures of voting and representation for the citizens of several or all countries involved in efforts to resolve collective action problems that escape the capacity of states. We can think of international governance bodies trying to curb carbon emissions or regulating free trade and global financial transactions which gain democratic legitimacy if their governing bodies are not only composed of state representatives, but include also delegates that are directly elected by the citizens of the participating states.³

In my view, such functional global *demoi* can be justified or even required under AAI, but they would complement and build upon the existing structure of territorially nested and bounded *demoi* instead of replacing it in any way. Transnational and global functional *demoi* would thus not sever the strong “connection between jurisdictional boundaries, territorial borders and democracy” that Pellegrino thinks is much looser than I believe it is.

CIRCUMSTANCES OF DEMOCRACY I: EXTERNAL BOUNDARIES

Pellegrino assumes that my claim that every *demos* (in the strong sense explained above) needs stable boundaries entails that it must have the power to control immigration across its territorial borders. This is, however, not my view. The *demos* of a self-governing municipality or province has no power to control immigration into its territory and even the *demoi* of the EU member states have abandoned much of this power when signing up to freedom of movement for EU citizens and open internal borders in the Schengen area. I advocate replicating and extending such free movement agreements wherever this is possible as the only realistic and normatively attractive pathway towards global freedom of movement and open borders (91-92).

I also do not subscribe to the view that the boundaries of membership – i.e. the rules for acquisition and loss of citizenship status – “should

³ I briefly discuss Matthias Koenig-Archibugi’s proposal for such a ‘fuzzy citizenship in global society’ in the book (11 n. 10; 26).

be set from within by each bounded *demos*". My main claim is instead that democratic polities are normatively obliged to include citizenship stakeholders and to exclude those who do not hold relevant stakes in membership. This view advocates also institutional reforms that would strengthen constraints on national citizenship laws set by public international law and a much stronger harmonization of such laws in the EU.⁴

My theory thus explicitly rejects the self-determination argument, which Pellegrino summarizes quite precisely and which postulates that a democratic people must determine itself where its territorial borders and who its members are. Unlike most other theorists, I distinguish sharply between self-government, which is the core purpose of democratic polities, and self-determination, which can only be claimed as a remedial right by those political communities whose self-government powers have been persistently infringed and violated (42-43). Democratic polities cannot function without stable borders that demarcate their territorial jurisdiction and stable rules for membership in their citizenry. This does not entail that they also need the power to control territorial and membership admissions.

What then grounds my argument that democracy requires external boundaries? As I concede in my reply to Carens in the book, the answer to this question is not entirely worked out in my lead essay (228). In essence I make three claims. The first is a conceptual one that horizontal and vertical relations with other polities belong to the very stuff that democratic politics is made of. In the absence of clear and stable boundaries between polities, democracies could no longer distinguish between internal diversity, which must be accommodated in such a way that collective decisions are legitimately binding for all within a jurisdiction, and an external plurality of polities, which must be accommodated through separating jurisdictions from each other.

My second claim is an empirical one that humans are social animals that have been pushed by evolution to form distinct groups within which cooperation is very dense and that interact with other human groups in sometimes conflictual and sometimes cooperative relations. Membership boundaries characterize humans as social animals, just as they do for many other mammal species. The process of cultural evolution that has increasingly distinguished human from animal societies has not done away with membership boundaries but has tended to strengthen them and load them with new meaning and

⁴ Bauböck 2014.

significance. The age of the modern nation-state has increased the territorial size within which democracy has to operate and it has promoted standardized languages as a shared collective identity of a democratic people. These are historically contingent phenomena that are likely to change in the future. Throughout human history, however, democracy has been a project for the self-government of distinct groups rather than for humanity as a whole. The only form of global self-government that can be imagined for the human species without fundamentally altering its basic evolutionary traits is one of cooperation between distinct self-governing polities.

A third normative claim builds on this. In order to remain inclusive, a conception of democratic polities and citizenship for our age must abandon essential elements of the nationalist imaginary of a homogenous people inhabiting a uniformly governed territory and sharing a language-based historical culture with a pluralistic conception with multilevel citizenship for a population of diverse origins. It must not aspire to a new uniformity at global level by questioning international political borders. Theories of global justice go wrong if they imagine a global polity that emerges from a global original position in which the parties are asked to decide whether or not to subdivide humanity into distinct self-governing polities. Theories of cosmopolitan citizenship and global democracy go similarly wrong if they imagine a global polity as a normatively necessary implication of growing interdependence between independent states. Instead of regarding the very existence of political boundaries as an object of choice for parties in a global original position or for a global *demos*, I claim that the fact of political boundaries ought to be accepted as a background condition for democracy.

CIRCUMSTANCES OF DEMOCRACY II: INTERNAL DIVERSITY

Pellegrino also challenges my proposition that an internal diversity of interests, identities and ideas is the second core aspect of those circumstances that make democracy empirically possible and normatively necessary.

Pellegrino claims that the Greek *polis* was ideologically (and he might have added, also ethnically) rather homogenous but still proto-democratic. However, the kind of diversity that I have in mind was very vividly present in Athenian democracy. A lively clash of interests and ideas about the common good drove the deliberations and rhetorical battles in the *agora*. If “some ideological prem-

ises were not challenged at all” this does not make the polis homogenous and democracy less necessary on my account. While a diversity of interests, identities and ideas is the lifeblood of democracy, deep class divisions, identity cleavages and fundamental disagreements on constitutional values threaten its integrity.

Aristotle is an ambivalent witness to call for Pellegrino. He indeed describes the polis as “an association of similar persons whose aim is the best life possible”.⁵ Yet he also criticizes Plato for his excessive striving for unification and writes that “you cannot make a state out of men who are all alike”.⁶ In Aristotle’s theory there is also a crucial difference between the *oikos* and the *polis* in this regard. In the former, there is a uniformity of interests, in the latter a plurality. This entails that the shared interest in the common good is not given *a priori* but needs to be worked out through a political process.

I also have to emphasize that I do not adhere to a ‘continuity view’ that the type of diversity and conflicts in modern post-Reformation societies are still the same as in Athens and Rome. I only claim that the basic fact of diversity that makes democracy necessary for securing political legitimacy of popular rule was present then it is now.⁷

Pellegrino further challenges my supporting argument that democracy would be unnecessary in the absence of diversity because nobody could then object if any randomly selected citizen decides for all. For Pellegrino “the point of democracy is also ensuring the autonomy or the freedom of citizens” and this autonomy is violated if someone who can guess my will decides for me what I would want to decide for myself. This is a clever objection, but I am not sure it applies to democratic decisions.

Politics is not about decisions by individuals about what they want for themselves; it is about making collectively binding decisions that resolve collective action dilemmas. By definition, these decisions cannot be taken by each individual for herself. If all individuals share the same interests, identities and ideas about the common good, then it does not make a difference whether a collectively binding decision is taken by anyone among them or by all collectively through a vote, since each can accept everybody as a faithful represen-

⁵ Aristotle 1962, VII.viii, 413.

⁶ *Ibidem*, II.ii., 105.

⁷ For a good statement of the discontinuities between ancient and modern conceptions of citizenship see Balot 2017.

tative of the common will. Collective decisions under conditions of perfect homogeneity would be like the government of, by and for angels each of whom knows God's will. In a fully homogenous polity of humans, individuals may still want to decide for themselves to buy ice cream, but they would be happy to let any among them decide on whether and where to create a public park.

In any case, it is unclear to me what follows from Pellegrino's rejection of internal diversity as a necessary circumstance for democracy and from his claim that "democratic procedures are normatively necessary even in a perfectly homogenous community". To my mind, the perfectly homogenous political community is a utopian fiction. By adopting it, we would set democracies on a dangerous path towards that goal, which they could approximate by redrawing their external boundaries in such a way that their internal diversity of interests, identities and ideas is minimized. By accepting diversity instead as a given background condition for democracy, we make it clear that diversity is neither to be maximized nor minimized through boundary design.

A SPECTRUM OF INCLUSION CLAIMS OF EXTERNALLY AFFECTED INTERESTS

In part three of my lead essay I defend a principle that interests that are negatively affected by a policy ought to be taken into account before adopting this policy (22-28). I criticize that norms of sovereignty in international relations prevent an institutionalized representation of external interests affected by policies of particular states in the decision-making process and suggest a non-exhaustive list of reforms that might overcome this democratic inclusion deficit in international relations. These reforms range from intergovernmental consultations to creating regional or global governance institutions on issues where policy effects systematically spill over borders. I also suggest that externally affected interests could be directly represented in the decision-making process and mention transborder referendums, e.g. on a nuclear power plant located close to a border between two states, as an example (Bauböck 2018, 25).

Enrico Biale points to an apparent contradiction revealed by this example. Those who are enfranchised in a transborder referendum can be said to belong to a transborder *demos*. So it seems that AAI does determine the boundaries of the *demos* in this case. Moreover, "granting a veto power over a political decision to the citizens of a neighbouring state does not only ensure that their interests are represented, but it grants them a political power

over another *demos*'s choice." By proposing transborder referendums am I not abandoning the idea of territorial self-government itself?

In response, I want to make three points. First, I claim that AAI and ASC cannot apply to determine citizenship in stable territorially bounded polities. This does not rule out that these principles might serve to determine the *demos* in ad hoc referendums on specific issues. A transborder referendum involving two states does not change in any way who is considered a citizen of these states. It also does not merge the two *demoi* because the votes in such a referendum would have to be aggregated within each state taken separately instead of being counted together (26).

Second, it is not at all unusual to expose democratic policy decisions to external vetoes. Think of international courts who can strike down laws adopted by the national legislatures of their member states – the European Court of Justice being the strongest example. We are all familiar with even stronger veto powers of national governments over decisions taken by provincial parliaments or municipal councils. According to my approach, such powers *constrain* the self-government of sub-state polities, but they need not *subvert* it as long as each polity has its exclusive competencies and is authorized by its own citizenry through democratic elections.

Biale may respond that veto powers of an extraterritorial *demos* differ fundamentally from those of judicial or government institutions at higher levels because the former are external to the relevant jurisdiction, whereas the latter are internal within a constitutionalized division of powers. I agree but want to point out, third, that the function that I attribute to transborder referendums is compatible with territorial self-government because it limits the influence of an extraterritorial *demos* to a veto over a policy that affects it negatively instead of empowering it to determine the political agenda of that polity. Consider a scenario that highlights the difference. Imagine two neighbouring states A and B, one of which (B) has adopted a nuclear free energy policy. The government of A, however, wants B to build a nuclear power plant in B's territory that will deliver cheap electricity to A and puts political and economic pressure on B's government to comply with A's plans. The government of B protests, and A replies by proposing a transborder referendum, hoping that it can sway public opinion in A. Even with such a referendum A's policy would be democratically illegitimate because it would give country B merely a veto power over country A's policy to determine B's political agenda. In this scenario, B's self-government rights are subverted rather than constrained.

Although I do not agree with Biale that transborder referendums are incompatible with my conception of territorial self-government, his argument is helpful in clarifying the wide range of the AAI principle and its implications. As I concede in my response to David Miller in the book (235-236), at one end of the spectrum it is entirely sufficient to provide a generic *ex post* justification for a policy that has negative effects on outsiders. (Think of a country adopting a minimum wage that indirectly reduces opportunities of immigration into the low wage segment of its labour market.) In this case, it is sufficient to point out that a democratic government has the right and duty to promote social justice in its own jurisdiction even if this leads to greater inequality of opportunity globally. At the other extreme end of the spectrum, where a legislator deliberately externalizes the risks and harms of a policy towards a specific other polity, AAI may justify giving the affected polity a veto power. In between, there are at least three different degrees of involvement of externally affected interests. At the lower end, there will be cases where AAI requires that legislators *consider* externally affected interests without involving their bearers in policy deliberations. A stronger involvement includes outsiders by giving them opportunities to *contest* a policy decision, still without participating in its deliberation. At a third degree, outsiders would be *represented* and have a voice in the deliberation without having a vote or veto in the decision itself.

Biale's interpretation of AAI aims at the lower end of this spectrum: For him, "AAI defines a duty of impartiality that needs to be satisfied by the members of the *demos* and a right for those whose interests are at stake to demand a justification for those decisions that deeply affect their lives." He also mentions favourably "[e]x post contestatory procedures... [that] can grant the exercise of this right to justification because they ensure that those whose interests are affected can challenge a decision if they think their interests were not taken into consideration."

My endorsement of this option seems to entangle me in another contradiction, as I associate contestation rights with the principle of including all subjected to coercion (ASC) rather than with AAI (33). The difference in this regard is that on my account contestation rights must be generally available to all subjected to coercion, but not to all affected interests. At the same time, *ex post* contestation can be a particularly effective way of securing the inclusion of negatively affected interests. In the context of ASC, generalized contestation powers serve to legitimize and constrain the power of political decision-makers over those whom they govern. In the context of AAI, special

contestation options for outsiders serve, first, to make legislators aware that they have to include (in the sense of consider) ex ante the interests of those who have contestation powers if they want to avoid having their decisions overturned and, second, to ensure that legislators have to revise their policies if they have failed to take these interests into account.

All these considerations point to the need for further elaboration of the AAI principle and its implications for democratic legislators. Political theories considering AAI as a membership principle merely detract from this urgent task.

INCLUDING ALL SUBJECTED TO COERCION IN A FLUID *DEMOS*

Biale endorses a modified principle of including all subjected to coercion that in his view grounds a claim to differentiated membership for migrants. “what justifies the inclusion within the *demos* is not the coercion exercised by democratic policies – tourists are subjected to this coercion as well – but the impact they have on the capacity of the individuals to plan their lives, namely to exercise their agency.”

On his account, this principle allows distinguishing permanent and full members of the *demos* from partial ones, such as temporary migrants, prospective immigrants, and recent emigrants. The latter have a claim to limited influence on decisions that affect them only partially. Tourists, whose life plans are not really affected at all by the policies of the countries they visit, would remain excluded from the *demos*.

My first response to this interesting theory, which it is quite far from mainstream versions of ASC, is that Biale’s reformulation risks missing some important implication of this principle. Consider the situation of visitors. They have indeed no claim to membership in their country of temporary sojourn. But they are exposed to the coercive powers of the government. If a tourist is arrested on some criminal charges, this may profoundly affect her capacity to plan her future life. Even tourists must therefore enjoy full protection of the laws and contestation powers when laws are applied to them.

Secondly, I believe that the central intuition behind Biale’s principle informs also my citizenship stakeholders principle (ACS), which specifies claims to political membership for those whose individual autonomy and well-being depend on the collective self-government and flourishing of a

particular polity. Individuals' capacity to plan their lives and exercise their agency is a core aspect of their autonomy. One difference between my account and Biale's is that he links his principle both to being affected by policy decisions and to being subjected to coercion, whereas I separate the membership question from these two other types of inclusion claims. A second important difference is that my stakeholders principle links individual and collective autonomy as two sides of an equation, whereas in his version the collective self-government claims of a polity seem to be irrelevant for its duties to include individuals in its citizenry. (I will have more to say on this equation when discussing Valeria Ottonelli's contribution.)

A third critique follows from this. Biale's inclusion principle may capture some of our intuitions about membership claims in international migration, but not in other contexts. In part 4 of my essay, I suggest that the second part of the principle of including all citizenship stakeholders requires specifying the conditions under which different types of territorial polities can be self-governing. These conditions differ fundamentally for independent states, for local municipalities, and for constitutive substate regions or supranational unions of states. My account provides an answer to the puzzling question of why citizenship in independent states is a life-long status attributed at birth and justifies that emigrants retain their citizenship while immigrants have to apply for naturalisation. By contrast, Biale's (as well as Ottonelli's) membership principles do not differentiate between different types of polities. So he must either defend a statist position that there are no relevant forms of democratic self-government and citizenship at levels below and above the state, or accept the highly counter-intuitive implication that his conception of the fluid *demos* creates when applied to membership and voting rights in cities, provinces, or the European Union.

THE IDENTITY OF THE RULERS AND THE RULED

Valeria Ottonelli provides an excellent summary of my argument why AAI and ASC cannot resolve the democratic boundary problem. She also shares my emphasis on self-government as the core value of a normative theory of democracy but reframes this as a principle of identity of the ruled and the rulers: "Those who are subjected to the laws of the country on a permanent

basis (those who are ruled) should also be those who make the laws.” Similar to Enrico Biale, this provides her with a critique of AAI and ASC as overinclusive principles since having affected interests and or being subjected on a merely temporary basis does not amount to being ruled.

Although Ottonelli’s principle of identity is elegant in its parsimony, I see several problems. A first one concerns the Rousseauean implications of a conception of self-government that regards those who are ruled by the law as free only if they actually participate in making the law. Ottonelli does not clearly state whether she endorses this view that casts a dark shadow of suspicion on all forms of representative democracy. Moreover, it also implies that those who are either unable or unwilling to participate actively in the business of ruling do not fully belong to the democratic people. By contrast, my view of self-government refers to the conditions under which an intergenerational and territorially bounded people can accept a government as legitimate because it has authorized it through free and fair elections and can hold it accountable if it fails to represent the people. In this view, it is not the *demos*, i.e. those who are entitled to participate in elections and take up public office, that is self-governing. The *demos* stands itself in a representative relation to the citizenry, i.e. the wider set of members of a self-governing people which includes minor children and those who cannot participate politically because of their physical or mental impairments (44-47, 256-265). The citizenship stakeholder principle shifts thus away from the traditional republican emphasis on *participation* as a requirement for citizenship towards the conditions for *membership* in a self-governing collective whose members share a fundamental interest in the collective self-government and flourishing of their polity. I claim that this interest is even shared by those members of the *demos* who fail to comply with their duties to participate in democratic politics. They are morally blameworthy as freeriders on other citizens’ efforts, but they are not disqualified from citizenship.

Ottonelli may hope to avoid the Rousseau problem by “starting with the ruled”, which is the strategy that she pursues in her comment. As an alternative or modification of my stakeholder principle, she proposes proximity and interdependence as criteria for identifying those who have a claim to citizenship. “[T]hose who share the same social space and whose lives are deeply interconnected on an everyday basis should share common rules and be bound by the same government...”. Ottonelli’s approach seems in this respect similar to Joseph Carens’ social membership account and Iseult Honohan’s principle of interdependence with which I engage in the book (chapters 2, 4; 240-249).

One problem with proximity as a criterion for membership is that it justifies why those who live in a shared social space should be governed by the same laws, but cannot justify why densely populated spaces are subdivided by political boundaries. The principle of interdependence provides a possible response. Its is the fact of being governed by the same political institutions that is largely responsible for making those who live in a political territory strongly interdependent amongst each other and less interdependent with their neighbours across the border. If I live in a border town and pay my taxes to a distant national government, this makes me more interdependent with citizens that live far away from my social space and reduces my interdependence with those with whom I may share a social transborder space.

If we start with the ruled in this way, then the relevant identity that they share is not a pre-politically social one, but a political one that ties together their fates because of the fact of being ruled by a common government. This move need not take us all the way back to determining democratic membership on the basis of subjection by a particular government. From a democratic perspective, the people must still be regarded as ontologically prior to the government that it authorizes. They are thrown together by accidents of birth in a territory that is a contingent product of history. The miracle of democracy is to transform such an aggregate population into a people with a will to govern itself through democratic procedures and institutions. This miracle is not of the governments' making. When discussing territorial borders and the composition of the citizenry from a normative perspective, we should neither take them as unalterably given, nor as pure objects of political choice for democratic legislators. What we should be looking for instead are the conditions under which territorial populations and the members of a people can be regarded as self-governing.

WHAT'S WRONG WITH COLONIALISM?

This takes me to a second point of disagreement articulated by Ottonelli. We both agree that ASC theories have difficulties to explain what is wrong with annexation of a colony if its inhabitants are turned into full and equal citizens. Yet Ottonelli thinks that the wrong of colonialism consists in the economic and cultural dependence of the colonized population whereas I claim that it is the denial of self-government.

Ottonelli rejects my argument by pointing out that colonial independence claims are not conditional on postcolonial regimes being committed to democ-

racy. Yet there are two aspects of self-government that we need to distinguish here. Internally, a people is self-governing if the government is authorized by its own citizens; externally it is self-governing if its government is not authorized by an external power. The wrong of colonialism consisted in imposing a foreign government on people with a claim to self-government. Of course, this is not the only wrong committed in a long history of slavery, genocide and racist segregation and oppression that has created deeply unfavourable conditions for democratic self-government and economic development of postcolonial states. But it is that wrong that is remedied when colonies become independent.

A first question I have for Ottonelli is how her account applies to peripheral regions and ethnic minorities within contemporary states that have been incorporated through processes of coercive assimilation and nation-building. These ‘internal colonies’ are economically and culturally even more dependent on the dominant nation than many external colonies ever were. Where a distinct minority identity has survived, claims for regional autonomy are often strong. Yet where the members of these minorities are full and equal citizens and enjoy territorial self-government rights, calls for independence are rare, and in my view also rarely justified.

The difference between minority incorporation and colonialism is that in the former case, reconstituting the polity as a federal or plurinational one with a common citizenship is an appropriate response because it preserves the conditions for self-government within a democratic state for both majority and minority citizens. By contrast, overseas colonies could not be incorporated into European states without these states becoming empires. As France’s experiment with the incorporation of Algeria demonstrates, colonial subjects cannot become equal citizens of the colonizing state participating fully in its collective self-government. Even limited forms of autonomy cannot undo the history of colonization. Democratic incorporation of former colonies is only possible today after they have been offered independence and if they have freely chosen incorporation as an alternative, as some French Départements d’Outre Mer have done and as Puerto Rico might eventually also do.

DO MARGINALIZED GROUPS HAVE A STAKE IN THE COMMON GOOD?

Ottonelli thinks that my citizenship stakeholder principle has exclusionary implications for marginalized groups, such as African Americans because

these cannot be seen as having a stake in the self-government and common good of a polity that oppresses them. This is a very important question that I ought to have clarified in my essay. Ottonelli herself points to what I think is the answer: “If the problem was that the freed slaves had no stakes in the wealth and autonomy of the polity, what could be done was to make them acquire such stakes by endowing them with the material and social position that would make them have an interest in the wealth and rule of the polity.”

Why do I still think that the stakeholder principle requires the inclusion rather than exclusion of marginalized and oppressed minorities? Because the notions of self-government, the common good, or the popular will are not entirely empirical ones that can be determined through majority preferences. They are also normative concepts that are premised on the very inclusion that the stakeholder principle requires. The two sides of the citizenship stakeholders equation refer back to each other. An individual has a claim to inclusion only if the membership principle under which she would be admitted is conducive to the collective self-government of the polity. And a polity has a claim to collective self-government only if it includes all citizenship stakeholders. The government of white America over a population of freed slaves was self-government only in a narrow empirical sense since it was not self-government of the whole American people.

Racial, religious, ethnic or gender oppression severely distorts the common good of a democratic people by excluding a part of the population from the democratic process through which the common good is to be determined. Disruptive action by such minorities are often necessary in order to achieve their full inclusion in the polity. The stakeholder principle justifies both the action and the goal. Martin Luther King’s American dream is the clearest possible expression of the stake African Americans have in the common good.

THE MULTILEVEL CITIZENSHIP PUZZLE

Let me conclude by raising a challenge for my interlocutors who have suggested alternatives to the principle of including all citizenship stakeholders. I see great affinity between the latter and Enrico Biale’s principle of including all those whose capacity of planning their lives is affected by coercive government and Valeria Ottonelli’s principle of including all those who share a social space within which their lives have become interdependent. The prob-

lem I have with these alternative formulas is that are phrased with independent states in mind. For me the application test for a democratic inclusion principle is whether it applies to all kinds of territorial polities, and not only to independent states. I developed my own approach inductively by starting from empirical puzzles about the different rules that apply to citizenship and voting rights for immigrants and emigrants at state, local and supranational levels. The stakeholder principle is a general one that is meant to account for these differences because it requires considering different conditions for collective self-government at various territorial levels and the different conditions for migrants' autonomy and well-being in internal and international migrations. It seems to me that the alternative principles suggested by Biale and Ottonelli are not sufficiently flexible in this regard. I am curious to see how they would apply to citizenship in the European Union or to municipal self-government. And I am optimistic that if Biale and Ottonelli further develop their theories along this line, we will find even more common ground.

REFERENCES

- Artistotle, *The Politics*, translation by T.A. Sinclair, revised and commentary by J. Saunders, London, Penguin, 1962
- Balot R. (2017), "Revisiting the classical ideal of citizenship: A dialectical approach", in A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad and M. Vink, *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 15-35
- Bauböck R. (2014), "The three levels of citizenship within the European Union", *German Law Journal*, vol. 15, n. 5, pp. 751-764
- (2015), "Morphing the demos into the right shape. Normative principles for enfranchising resident aliens and expatriate citizens", *Democratization*, n. 22, pp. 820-839
- (2018), *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue*, Manchester, Manchester University Press

Francesco Camboni

**La solidarietà come
concetto filosofico**

I. INTRODUZIONE

L'obiettivo del presente articolo è di delineare una rassegna dei principali usi normativi del concetto di solidarietà in ambito teorico-morale e filosofico-politico.

L'opportunità di questo compito è motivata da almeno due considerazioni: in primo luogo, alcuni studiosi hanno osservato che gli usi politici e retorici del termine “solidarietà” sono cresciuti negli ultimi due decenni e, ancor più significativamente, sembrano trasversali rispetto alle discrepanze ideologiche dei partiti politici tradizionali. Infatti, sebbene storicamente il richiamo alla solidarietà abbia avuto più fortuna e impiego nelle dottrine e nelle politiche socialiste, se ne può rintracciare il riferimento anche nelle agende politiche conservatrici o nazionaliste o nelle campagne razziste (Blais 2007; Giubboni 2012; Scholz 2015). In altre parole, un numero crescente di attori politici, che include anche i movimenti per i diritti civili e istituzioni sovranazionali come l'UE, si richiama all'idea di solidarietà, che tuttavia sembra rimandare a soggetti e implicazioni normative di volta in volta distinte, o addirittura contrapposte; si pensi, per esempio, al contrasto tra il provincialismo caratteristico del modello di solidarietà difeso da gruppi e partiti nazionalistici, da un lato, e l'ideale cosmopolitico e per definizione transnazionale di solidarietà, dall'altro. Dalla molteplicità di usi linguistici del termine “solidarietà”, tuttavia, non segue che il concetto di solidarietà sia per ciò stesso intrinsecamente contestabile (*essentially contested*), ovvero privo di alcuna utilità analitica. Al

contrario, una geografia degli usi concettuali della nozione di solidarietà potrebbe rivendicare il pregevole vantaggio di fornire strumenti analitici utili a orientarsi nei contesti politici in cui viene impiegato il termine.

In secondo luogo, la singolare fortuna della solidarietà come concetto filosofico motiva l'interesse per un'esplorazione più accurata della sua utilità analitica. Infatti, se è filologicamente corretto ricondurre il concetto moderno di solidarietà alla *fraternité* giacobina (Stjerno 2004, 26-30; Giubboni 2012, 527-531)¹, e prendendo in considerazione la vastità della letteratura filosofica sulle idee di *liberté* ed *égalité* che completano la triade rivoluzionaria (Carter 2001; Carter, Kramer e Steiner 2007), la differenza di fortuna e di interesse filosofico tra di esse non può non destare una certa sorpresa (Munoz-Dardé 1999; Gould e Scholz 2007; Ferrara 2008)². In prima battuta, si potrebbe suggerire che tale divario sia motivato, almeno in parte, dalla priorità storica della sociologia sulla filosofia in merito alla trattazione scientifica del concetto di solidarietà, riconducibile innanzitutto agli studi sociologici di Comte e Durkheim. Una traccia esplicativa complementare alla prima potrebbe riferirsi alla frequente confusione sia linguistica, sia concettuale tra la solidarietà e altre attitudini prosociali (*other-regarding attitudes*), come l'altruismo e la simpatia, che hanno goduto di maggiore considerazione da parte dei filosofi morali (Singer 2015; Lecaldano 2013). Del resto, seppur con l'illustre eccezione del marxismo, sembra arduo identificare una tradizione di filosofia sociale, politica o morale che assegna un

¹ Evidentemente, il rapporto di derivazione della solidarietà dalla fraternità non implica una sinonimia tra i due termini, né un'identificazione tra i concetti corrispondenti. Wildt (1999) osserva che la costituzione provvisoria dell'associazione internazionale dei lavoratori, risalente al 1864, distingueva la fraternità universale, abbracciante i lavoratori di tutto il mondo, dalla solidarietà sussistente tra i lavoratori connazionali in lotta per interessi e obiettivi più specifici. Nondimeno, alcuni autori sembrano impiegare i due termini come sinonimi; per esempio, la funzione che Rawls (1971) assegna alla fraternità, ovvero di ispirare le richieste del principio di differenza e le attitudini soggettive corrispondenti, sembra ampiamente riconducibile al concetto di solidarietà civica, che verrà introdotto nel seguito dell'elaborato. Sul rapporto tra giustizia e fraternità in Rawls, si vedano Munoz-Dardé (1999), Wildt (2007) e Laitinen e Pessi (2014, 14-15).

² A questo proposito, Bayertz (1999, 3) rileva che l'ambiguità della nozione di solidarietà, diversamente da quella dei concetti di libertà ed egualianza, non è riconducibile a una molteplicità di *teorie* alternative. In accordo con questa osservazione, Pensky (2008, 1) qualifica il concetto di solidarietà come *undertheorized*.

ruolo centrale alla nozione di solidarietà; sotto questo aspetto, mi sembra significativo che la *Stanford Encyclopedia of Philosophy* non annoveri una voce dedicata al concetto di solidarietà. Infatti, gli studi storici che hanno tentato di identificare le principali tradizioni sulla solidarietà si riferiscono principalmente alla teoria sociale, ai nazionalismi e alla dottrina sociale cattolica, ma raramente a tradizioni filosofiche (Stjerno 2004). Tuttavia, nell'ultimo decennio si è registrato un cospicuo quantitativo di pubblicazioni di rilievo sul concetto di solidarietà, di carattere sia empirico, sia storico, sia filosofico. In quanto segue, mi riferirò principalmente, seppur non esclusivamente, a quest'ultimo insieme di studi.

2. ANTEFATTO: LA SOLIDARIETÀ SOCIALE COME CONCETTO SOCIOLOGICO

Numerosi studiosi convengono nel rilevare una compresenza di elementi sia descrittivi, sia normativi all'interno del concetto di solidarietà (Bayertz 1999; Pensky 2008; Tuomela 2013; Laitinen e Pessi 2014; Scholz 2015). Secondo Tuomela, questa ambiguità può essere messa in luce richiamandosi all'istituto giuridico romano dell'*obligatio in solidum*, recepito dal codice civile napoleonico del 1804 come l'obbligo in forza del quale i cofirmatari di un debito sono «tutti tenuti reciprocamente gli uni per gli altri all'adempimento, ognuno essendolo per l'intero» (Giubboni 2012, 530). In accordo con questa accezione legale, pertanto, la solidarietà indicherebbe sia la caratteristica che attribuisce *solidità* a un gruppo, sia il tessuto normativo dell'insieme di *obbligazioni* che ne vincola i membri. Corrispondentemente, Laitinen e Pessi rilevano che del concetto di solidarietà sono possibili *usi* sia descrittivi, sia normativi (Laitinen e Pessi 2014); da un lato, infatti, esso può essere impiegato in ambito psicologico e sociologico per descrivere microfenomeni come motivazioni e azioni, oppure macrofenomeni come l'ordine sociale o la cooperazione di un collettivo. Dall'altro lato, uno degli usi normativi più filosoficamente interessanti del concetto di solidarietà è di contrapposizione, oppure complementarità, alle richieste del principio di giustizia «liberale», che si riferiscono innanzitutto alla non interferenza tra spazi di azione individuali (Scholz 2015, 726). Mi sembra analiticamente utile formulare una questione epistemologica sulla solidarietà, articolandola come segue: in primo luogo, occorre stabilire se tale ambiguità riguardi soltanto gli *usi* oppure anche *elementi* descrittivi e normativi del concetto e,

nel secondo caso, se essa sia propriamente *intrinseca* a esso, o sia descrivibile nei termini di un «esito sfortunato di una *storia* di fraintendimenti» (Pensky 2008, 1, corsivo mio)³.

Gli usi filosofici del concetto di solidarietà non sono soltanto storicamente posteriori alla definizione del *framework* durkheimiano⁴, ma sono non di rado anche concettualmente riconducibili a esso, in particolare in relazione alla nozione di solidarietà *sociale*. Il significato sociologico della solidarietà, come è noto, differisce profondamente dall'uso comune del termine. Quest'ultimo, secondo Rosati, può essere ricondotto al modello di etica della responsabilità delineato da Weber, che «presuppone rapporti di reciprocità e d'interazione quasi *faccia a faccia*, e in ogni caso limitati alla solidarietà *inner-group*, sulla base di una definizione del gruppo in termini di omogeneità religiosa» (Rosati 2001, 21, corsivo mio). Dal punto di vista sociologico, invece, Durkheim (1984) osserva che le società moderne sono caratterizzate da una struttura di integrazione che non presuppone rapporti interpersonali, che tengono insieme soltanto le comunità tradizionali, bensì esibisce un modello di solidarietà istituzionalizzata e anonima. Per esprimere questa differenza qualitativa, come è noto, Durkheim introduce la distinzione e la transizione da una solidarietà *meccanica* a una solidarietà *organica*. La chiave esplicativa risiede nella combinazione delle nozioni di coscienza collettiva e di divisione del lavoro, i cui livelli di intensità sono inversamente proporzionali; in altre parole, *meno* differenziata è la divisione del lavoro interna a una società, *più* forte e coerente è la coscienza collettiva che ne convoglia le convinzioni morali condivise. Dal punto di vista empirico, la causa principale della divisione del lavoro è identificata da Durkheim nell'espansione demografica, la quale ha reso necessaria l'integrazione tra gruppi clanici fino ad allora separati, e perciò la compensazione dei “vuoti morali” tra questi sussistenti: la divisione del lavoro, in questo

³ Preciso che la posizione espressa dalla citazione di Pensky non coincide con quella difesa dall'autore, il quale al contrario sostiene che tale compresenza di aspetti descrittivi e normativi sia qualificabile nel senso di una «tensione dialettica di cui ci si può avvalere per un uso altamente produttivo» (Pensky 2008, 1).

⁴ Alcuni studiosi hanno sostenuto che la teoria sociale di Durkheim esibisce elementi e motivi di derivazione rousseauiana (Cladis 2003; Scholz 2008). Sebbene tale ipotesi sia plausibile, essa è di interesse storico più che teorico, pertanto non la discuterò più estesamente nel presente elaborato.

senso, comporta la creazione di una “densità morale” che renda possibile la coesistenza tra tali gruppi (Giddens 1978, 23-24)⁵.

Al di qua della transizione evolutiva, pertanto, Durkheim descrive un modello di integrazione sociale che si esaurisce nel consenso morale generalizzato, contestualmente al quale, da un lato, la dimensione soggettiva è solo rudimentalmente individuata, in quanto essa non si è ancora differenziata dalla coscienza collettiva e, dall'altro, la connessione tra i membri del gruppo e la collettività è soltanto *estrinseca*, ovvero meccanica. L'esito del processo di evoluzione sociale mediato dalla divisione del lavoro, invece, produce una crescente *interdipendenza* tra persone sempre più individuate e, perciò, «la solidarietà organica non presuppone affatto la somiglianza, bensì proprio lo sviluppo di *differenze* tra gli individui» (ivi, 23); in accordo con questa osservazione, un'altra chiave di lettura della transizione evolutiva risiede nella relazione tra coscienza collettiva e individuo (Stjerno 2004, 33-36; Ferrara e Rosati 2005, 27). Infatti, affinché la divisione del lavoro produca solidarietà nelle società moderne, deve essere soddisfatta la condizione che gli individui abbiano eguali opportunità di sviluppare le proprie capacità e di occupare posizioni sociali commisurate a esse. Come osserva Stjerno (2004, 34-35), Durkheim non assegna a tale requisito di mobilità sociale soltanto un carattere funzionale, ma anche un argomento morale la cui conclusione è che la giustizia sociale è condizione necessaria di ogni forma di solidarietà. Questa ambiziosa affermazione, che verrà rielaborata da Habermas a distanza di un secolo, conferma che la concezione durkheimiana della solidarietà non avanza soltanto pretese descrittive, ma anche normative. A questo proposito, Liedman (2002) sottolinea che Durkheim ambiva ad assimilare le scienze morali al modello epistemologico delle scienze naturali, basato sulla formulazione di leggi e previsioni; conseguentemente, non sembrerebbe appropriato attribuire a Durkheim una concezione squisitamente descrittiva della sua teoria sociale. Un autorevole sociologo neodurkheimiano come Rosati, del resto, dichiara di assumere una prospettiva che ambisce a formulare anche tesi normative, pur riconoscendo che «non *tutta* la tradizione sociologica ha considerato il problema della solidarietà dal punto di vista normativo [ovvero] del “dover essere”» (Rosati 2001, 80, corsivo mio).

⁵ A questo proposito, come sottolinea Giddens (1978, 24), Durkheim si serve dell'analogia naturalistica pseudodarwiniana per cui «fra gli animali, una crescita della densità della popolazione conduce alla specializzazione delle funzioni, cosicché specie differenti sono in grado di coesistere».

2.1 Approcci filosofici alla solidarietà sociale

Significativamente, la definizione di solidarietà sociale proposta da Scholz (2008) mostra elementi di evidente derivazione durkheimiana. Il concetto di solidarietà sociale, infatti, «is a measure of the interdependence among individuals within a group» (Scholz 2008, 21), ed è caratterizzato dalla compresenza della coesione empirica e dei vincoli normativi sussistenti tra di essi. A questo proposito, tuttavia, mi sembra pertinente rilevare una distinzione tra le definizioni del concetto di solidarietà sociale in Scholz (2008) e Scholz (2015), che chiamerò rispettivamente *S'* e *S''*:

S': la solidarietà sociale è una relazione principalmente descrittiva, e soltanto secondariamente normativa, che descrive la coesione di un gruppo e *implica* il riferimento a obbligazioni tra i suoi membri (Scholz 2008, 21);

S'': la solidarietà sociale è una relazione che, come concetto descrittivo, indica la coesione di un gruppo e *può implicare o meno* obbligazioni tra i suoi membri; come concetto normativo, invece, essa si riferisce alle obbligazioni di una relazione morale (Scholz 2015, 725).

Mi sembra che, pur convenendo che la coesione sia una condizione necessaria della solidarietà sociale, *S'* e *S''* non siano né pienamente coincidenti, né del tutto chiare. In primo luogo, infatti, mi sembra che il riferimento a obbligazioni costituisca una condizione necessaria del concetto di solidarietà sociale soltanto in *S'*, mentre *S''* implicherebbe che possano darsi forme di solidarietà sociale anche in assenza di obbligazioni tra i membri del gruppo. In secondo luogo, credo che né *S'* né *S''* definiscano in modo chiaro e distinto la relazione tra gli aspetti descrittivi e quelli normativi del concetto di solidarietà sociale; in particolare, Scholz non spiega se la priorità assegnata da *S'* ai primi sui secondi sia di carattere logico o cronologico: a questo proposito, tuttavia, l'affermazione che «the cohesion of the group or the sense of community by and large dictate the types of obligations found in social solidarity» (Scholz 2008, 21) sembra inclinare a favore della prima interpretazione. In *S''*, invece, non è chiaro se Scholz distingua tra due *concetti* di solidarietà sociale o tra *usi* descrittivi e normativi dello stesso concetto di solidarietà sociale. Infine, annoto che in *S''* gli aspetti normativi considerati rilevanti per le relazioni solidali siano esplicitamente qualificati come *moralì*; si tratta di un elemento cruciale per la concezione della solidarietà politica difesa da Scholz (2015), su cui tornerò nel paragrafo seguente.

Come opportunamente evidenziato da Kolers (2016, 5), Scholz impiega il concetto di solidarietà sociale in *contrapposizione* al concetto di solidarietà politica, e soffermarsi brevemente su tale relazione consentirebbe di fare chiarezza sulla prima nozione. Secondo Scholz, infatti, mentre le obbligazioni caratteristiche della solidarietà politica sono specificamente incentrate sulle lotte alle ingiustizie e *volontariamente* assunte dai partecipanti, i vincoli intercorrenti tra membri in solidarietà sociale riguardano svariati aspetti della vita comunitaria e possono essere imposti anche in *assenza di consenso unanime*. Sulla base di questa distinzione, relativa sia ai contenuti delle obbligazioni solidali, sia al rapporto tra il collettivo e la coscienza individuale, Kolers osserva che è plausibile ricondurre lo scetticismo della tradizione liberale verso la solidarietà sociale all'accezione “comunitarista” del concetto, caratterizzata dal «fundamentally illiberal commitment to the existence of antecedent groupings and an irrationalist politics based on fellow-feeling» (Kolers 2016, 4). Come cercherò di mettere in luce nel prossimo paragrafo, la concezione di solidarietà politica proposta da Kolers differisce significativamente da quella difesa da Scholz; nondimeno, entrambi concordano su questa distinzione tra solidarietà sociale e solidarietà politica.

Inoltre, Scholz (2008, 21-22) delinea un rudimentale spettro di forme di solidarietà sociale alle cui estremità si trovano, rispettivamente, i membri di una famiglia e la folla di individui che condividono soltanto l’obiettivo di guadagnarsi un posto a sedere sull’autobus. I criteri attraverso cui i gruppi vengono collocati all’interno dello spettro sono l’interdipendenza e il grado di condivisione di interessi e obiettivi. Tuttavia, mi sembra poco plausibile qualificare come solidale la relazione tra i passeggeri alla fermata dell’autobus, dato che la circostanza che la disponibilità di un certo bene non sia sufficiente a soddisfare tutti gli individui che condividono l’interesse verso di esso sembra motivare, *prima facie*, un atteggiamento *esclusivamente* competitivo. Si potrebbe obiettare che alcuni individui potrebbero cooperare per accrescere le probabilità di assicurarsi un posto a sedere, per esempio dividendosi e disponendosi in prossimità dei probabili punti di apertura delle porte-re dell’autobus; tuttavia, in questo caso la relazione solidale riguarderebbe soltanto *alcuni* degli individui che condividono l’interesse verso un posto a sedere, e più precisamente coloro che cooperano per conseguirlo. Pertanto, la sola circostanza di condividere un interesse verso un certo bene non è una condizione sufficiente per la solidarietà sociale. D’altro canto, sembra plausibile prendere sul serio l’ipotesi che la cooperazione costituisca una condizione

necessaria della solidarietà sociale, e nel seguito mi soffermerò sul modello di Rehg (2007), che sviluppa questa traccia.

Lo spettro delineato da Rehg⁶ si basa su due criteri, ovvero il *rapporto* tra beni comuni e beni individuali, da un lato, e la *distribuzione* delle competenze interpretative rilevanti per qualificare un certo bene come “comune”, dall’altro. In altre parole, Rehg propone di distinguere tra forme di solidarietà sociale in funzione del tipo di bene comune che implicano e delle procedure epistemiche attraverso cui tale bene viene interpretato come comune. Pertanto, in prima battuta il metodo seguito da Rehg sembra procedere *dal* tipo di bene comune *alla* forma di solidarietà (Rehg 2007, 8).

A una estremità dello spettro, alle concezioni individualistiche del bene comune, secondo cui il bene comune è scomponibile nella somma dei beni individuali di coloro che ne godono, corrisponde la forma di solidarietà esibita dalle associazioni strumentali volontarie (*voluntary instrumental associations*: da ora in avanti, *VIA*). Le *VIA* sono *gruppi intenzionali*, ovvero insiemi di individui che si associano deliberatamente per ottenere benefici che non potrebbero procurarsi con le proprie sole risorse. Conseguentemente, tali associazioni implicano una *convergenza* di interessi individuali verso beni conseguibili *soltanto* tramite la cooperazione. Tra le occorrenze di *VIA* si possono senz’altro annoverare le coalizioni politiche, le multiproprietà immobiliari (Rehg 2007, 10) e, mi pare, almeno alcune forme di associazione per delinquere, per esempio un gruppo di banditi che pianifica di rapinare una banca; a questo proposito, se è corretta l’affermazione di Rehg secondo cui le *VIA* esibiscono aspetti caratteristici delle relazioni solidali, come la coesione e la cooperazione, e se è vero che almeno alcune forme di associazione per delinquere configurano forme di *VIA*, allora è plausibile concludere che almeno alcune forme di associazione per delinquere esibiscono aspetti caratteristici delle relazioni solidali⁷. Sotto questo aspetto, vorrei aggiungere due ulteriori

⁶ William Rehg è un filosofo di formazione habermasiana, autore di un importante saggio sull’etica del discorso (Rehg 1994) e curatore dell’edizione inglese di *Faktizität und Geltung*, pubblicata nel 1996. Pensky (2008, 178) lo ha descritto come «l’interprete più lucido dell’etica del discorso».

⁷ In questo contesto ho preferito non prendere in considerazione forme di criminalità organizzata, che sono assai più complesse delle forme di associazione per delinquere e pertanto richiederebbero uno studio più approfondito. Tuttavia, la natura e la funzione degli aspetti solidali delle relazioni mafiose potrebbero costituire un interessante tema di

considerazioni: in primo luogo, se la mia argomentazione è corretta e fondata, allora segue anche che la solidarietà sociale non implica il riferimento a criteri morali (Tuomela 2013, 243). In secondo luogo, si potrebbe suggerire di integrare la tesi platonica secondo cui la giustizia è una condizione necessaria per realizzare un piano di azione collettiva perfino per un gruppo di banditi, aggiungendo che è una condizione necessaria *anche* la forma di relazione solidale espressa da *VIA*⁸. Come cercherò di mettere in luce nel paragrafo successivo, infatti, la relazione tra i concetti di giustizia e solidarietà costituisce uno dei temi più discussi in ambito di filosofia politica e morale.

Quanto al primo criterio di definizione dello spettro, ovvero il rapporto tra beni comuni e beni individuali, Rehg osserva che i membri di *VIA* non sono interessati al benessere che gli altri ricavano dall'associazione, ma soltanto alla circostanza che non siano così insoddisfatti da uscirne; del resto, in questo contesto i beni comuni sono “comuni” soltanto in senso individualistico. In merito al secondo criterio, ovvero la distribuzione delle competenze epistemiche, Rehg rileva che in *VIA* i contenuti materiali del bene comune devono essere sufficientemente trasversali da consentire una convergenza degli interessi autocentrati dei partecipanti, ma non troppo specifici; per esempio, è sufficiente che gli studenti che condividono una multiproprietà per le vacanze siano accomunati dall'interesse per un posto per le vacanze, ma non è necessario che concordino su una concezione di vacanza soddisfacente. Dal carattere atomistico di *VIA* segue come corollario che l'autorità più competente circa il grado di realizzazione del bene comune sia il singolo individuo che vi partecipa.

All'estremità opposta dello spettro, invece, Rehg assegna i cosiddetti «irreducibly social goods» (Taylor 1990). Come rileva Rehg, l'analisi di Murphy (2005) mette efficacemente in luce l'ambivalenza di tale nozione, dal mo-

ricerca sia sul piano sociologico (Gambetta 2009), sia sul piano della filosofia sociale e morale. Come ha osservato Salvatore Lupo, infatti, le transazioni mafiose implicano «la costruzione di un complesso sistema di regolamenti interni, codici e codicilli, che vale a sancire la *solidarietà* interna della cosca o famiglia mafiosa» (Lupo e Savatteri 2010, corsivo mio).

⁸ «Credi che uno Stato, un esercito, o i briganti, o i ladri, o una banda qualsiasi di malfattori, nella misura in cui si accingono a compiere insieme un'impresa disonesta, potrebbero riuscire se si danneggiassero a vicenda? [...] Si è detto che gli uomini giusti si rivelano migliori, più sapienti e più capaci di agire, mentre gli ingiusti non sono in grado di realizzare nulla tra loro» (Platone, *Rep.* I, 351c-352b).

mento che l'enunciato «lo stato di cose x è un bene irriducibilmente sociale per il gruppo y» può essere interpretato in un duplice senso, a seconda che la proprietà di essere irriducibilmente sociale venga assegnata allo stato di cose x o al gruppo y. La prima interpretazione è più debole e meno controversa, e si riferisce alla condizione per cui

for x to be irreducibly social is, roughly, for x to involve more than one person (that is the “social” part), and for x not to be divisible into two or more states of affairs that do not include all of the persons involved in x (that is the “irreducible” part) (Murphy 2005, 150).

In altre parole, se lo stato di cose x non può ridursi a due o più stati di cose «asocial» (*ibidem*), allora x è un bene irriducibilmente sociale. Secondo Murphy, l'amicizia e la comunità sono esempi non controversi di beni irriducibilmente sociali intesi in questa accezione debole. La seconda interpretazione, invece, è più ambiziosa, e pretende che il *soggetto* che beneficia dello stato di cose x sia irriducibilmente sociale, ovvero più ampio di un solo individuo e non scomponibile in parti che contengano soltanto un individuo. Murphy difende una concezione aggregativa dei beni comuni, secondo cui si danno beni irriducibilmente sociali in senso debole, ma non in senso forte; Rehg, al contrario, vuole mostrare che esistono anche beni irriducibilmente sociali in senso forte, e che corrispondono alle solidarietà irriducibilmente sociali del mondo della vita (*irreducibly social lifeworld solidarities*: da ora in avanti, *ISLS*), che definiscono l'estremità destra dello spettro.

L'esempio più efficace di *ISLS*, secondo Rehg (2007, 12), è costituito dagli sport di squadra, il cui bene comune è anche irriducibilmente sociale in senso forte; in primo luogo, infatti, gli obiettivi di una squadra sono predicati di un collettivo *in quanto* soggetto distinto e irriducibile alla somma dei suoi membri. In secondo luogo, i beni comuni di *ISLS* condizionano il perseguimento di beni individuali, ovvero hanno efficacia in ambito deliberativo; per esempio, se uno di due coniugi deve decidere se accettare o meno un'offerta di lavoro, deve tenere in conto il bene comune suggellato dal matrimonio come elemento che contribuisce a determinare ciò che conta come realizzazione individuale. Conseguentemente, rispetto a *VIA*, in *ISLS* si configura un'inversione dell'ordine logico di determinazione materiale tra beni comuni e beni individuali. Relativamente al secondo criterio di definizione dello spettro, Rehg osserva che, rispetto a *VIA*, l'azione collettiva di un soggetto irriducibilmente sociale implica un livello di integrazione più spesso (*much thicker*) circa la

determinazione del concetto di bene comune; pertanto, più si specificano e “sintonizzano” le aspettative di comportamento e le concezioni di valore, più la posizione dell’associazione si avvicina all’estremità destra dello spettro⁹.

Il modello delineato da Rehg, pertanto, sembra assegnare a ogni forma di solidarietà sociale inclusa all’interno dello spettro due condizioni necessarie, ovvero la coesione del gruppo¹⁰, che era già stata rilevata in entrambe le definizioni ascrivibili a Scholz (*S'* e *S''*), e la cooperazione orientata alla produzione di beni comuni¹¹.

2.2 La solidarietà oltre la solidarietà sociale: la cooperazione civica, politica e cosmopolitica

In ambito filosofico-politico, il dibattito recente sulla solidarietà si è articolato principalmente su due livelli di questioni, ovvero il rapporto tra solidarietà ed equità e il rapporto tra solidarietà e giustizia. Le nozioni di solidarietà civica, politica e cosmopolitica acquisiscono senso e utilità analitica soltanto all’interno di quest’orizzonte tematico.

La solidarietà civica, secondo la definizione di Scholz (2015, 731), esprime la *relazione tra cittadini e istituzioni governative* in funzione dell’obbligo da parte della comunità politica di tutelare i propri membri da certe vulnerabilità sociali, per esempio l’emarginazione o l’esclusione dalla sfera pubblica. Il welfare state è il principale dispositivo istituzionale attraverso cui l’UE implementa questo modello associativo attraverso programmi di redistribuzione di risorse, per assicurare che tutti i cittadini dispongano dei beni primari per condurre una vita dignitosa e poter partecipare alla vita politica¹². Sotto questo aspetto, come osservano Lai-

⁹ Smith (2014) osserva che se, per un verso, lo spettro di Rehg esibisce senz’altro caratteristiche pregevoli, come l’enfasi sulla produzione congiunta di beni comuni, per l’altro verso non è operazione semplice collocarvi le relazioni tra colleghi e lavoratori, che una teoria della solidarietà deve poter spiegare esaustivamente.

¹⁰ «Solidarity involves a kind of group cohesion based on the recognition of a common good» (Rehg 2007, 7, corsivo mio).

¹¹ «We must clarify the ways in which groups pursue and achieve goods together, typically through sociocultural practices of various sorts that involve modes of cooperative activity» (ivi, 9, corsivo mio).

¹² Come rileva Scholz (2015, 731) negli ultimi anni si è registrato un crescente interesse intorno agli usi del concetto di solidarietà civica in ambito *bioetico*; alcune di tali questioni riguardano, per esempio, la distribuzione dei servizi sanitari e la sanità pubblica

tinen e Pessi (2014, 7), la solidarietà civica può essere qualificata principalmente come una *virtù delle istituzioni*, in accordo con la concezione della solidarietà propugnata dalla tradizione social-democratica. Tuttavia, dal momento che la solidarietà civica così intesa viene implementata attraverso procedure quali, tipicamente, la tassazione progressiva, sembra plausibile considerare anche le *motivazioni dei contribuenti* come condizioni necessarie del carattere genuinamente solidale di tali politiche sociali. Con le parole di Sangiovanni, infatti,

how, we might wonder, should we view someone who feels no particular degree of commitment to his or her state, or to other citizens and residents *qua* citizens and residents, someone who merely complies with law, but would happily pay lower taxes and be done with the welfare state (on which they do not depend)? (Sangiovanni 2015, 355).

La risposta di Sangiovanni è che un'attitudine simile si potrebbe considerare non soltanto non solidale, ma perfino *antisolidale*, dal momento che tale cittadino mostrerebbe di non avere contezza della misura in cui la qualità della propria vita dipenda dal contributo di altri. Pertanto, secondo Sangiovanni il mero soddisfacimento delle richieste del welfare state non è affatto condizione sufficiente di un comportamento solidale, che implica, dalla prospettiva dell'agente, la disposizione ad agire in modo solidale e a condividere il destino di coloro con cui entriamo in solidarietà – nella fattispecie, con i contribuenti meno talentuosi che rendono possibile la prosperità dei più talentuosi. Mi sembra pertinente evidenziare che anche la concezione di Sangiovanni della solidarietà come azione congiunta implica *interdipendenza* tra i membri del collettivo, che costituisce una delle condizioni necessarie della solidarietà organica descritta da Durkheim.

Kolers (2016, 2-3) ha espresso una dura critica nei confronti dei discepoli e degli studiosi di Rawls che hanno utilizzato il termine “solidarietà” per indicare esclusivamente l'attitudine conforme alle richieste del welfare state, senza riguardo per le sfide poste dalle disuguaglianze:

even more explicitly than Rawls, this approach gives up on the solidarity that mans the barricades in favor of the “solidarity” that files the tax return.

(Prainsack e Buyx 2012). Nondimeno, di recente sono stati pubblicati anche alcuni contributi sull'opportunità dell'uso del concetto di solidarietà *morale* in ambito bioetico, in risposta all'importante articolo di Ter Meulen (2015).

Whereas Locke's contractors delegate their right to punish, Rawls's parties delegate their role in political struggle.

In altre parole, secondo Kokers la nozione di solidarietà civica – o, piuttosto, una *riduzione* della solidarietà politica alla solidarietà civica – comporta un'indebita spoliticizzazione della solidarietà. A questo proposito, Habermas ha discusso in diversi contesti la relazione concettuale tra i diritti sociali assicurati dal welfare state e i diritti liberali e di partecipazione politica. Nel sistema dei diritti delineato in Habermas (1992),

solo i diritti politici di partecipazione attiva fondano per davvero la posizione giuridica riflessiva, autoreferenziale del cittadino. I diritti negativi di libertà e i diritti sociali di ripartizione, invece, possono essere concessi in forme paternalistiche. Stato di diritto e stato sociale sono immaginabili, in linea di principio, anche senza democrazia.

In altre parole, tra i diritti liberali e sociali e la democrazia vi è un nesso empirico, ma non concettuale, poiché essi possono non solo essere erogati paternalisticamente dallo stato, ma anche indurre il cittadino a goderne privatamente ritirandosi dall'attività politica. Sulla base di queste considerazioni, Petrucciani (2003, 226) conclude che secondo Habermas i diritti sociali sono legittimi

non in quanto fine a se stessi, ma piuttosto in quanto precondizioni per il pieno esercizio di tutti gli altri diritti. Per Habermas, si potrebbe dire quindi: il fine della società non è la giustizia sociale, ma essa è, in qualche misura, imprescindibile in quanto condizione della democrazia.

In realtà, in una pubblicazione successiva Habermas sembra contraddirre esplicitamente l'interpretazione di Petrucciani, affermando che i diritti sociali,

che devono garantire a ciascuno pari opportunità nel perseguimento degli scopi privati di vita e una complessiva tutela giurisdizionale sul piano individuale, hanno con tutta evidenza un valore intrinseco. Ciò significa, tra l'altro, che non sono riducibili al loro valore strumentale in funzione di una formazione democratica della volontà (Habermas 1996a, 220).

Per gli obiettivi del presente articolo, tuttavia, non è tanto rilevante la controversia interpretativa riguardante l'evoluzione della concezione habermasiana del valore dei diritti sociali, quanto la preoccupazione che l'e-

rogazione di diritti sociali possa anestetizzare, per dir così, l'interesse del cittadino a esercitare i propri diritti politici. Mi sembra che la riflessione di Habermas sia, sotto certi aspetti, *simmetrica e complementare* alla critica di Kokers: se, per un verso, Kokers pone l'accento sull'evenienza che il *contribuente* ritenga di aver esaurito i propri doveri di solidarietà verso gli altri attraverso la dichiarazione dei redditi, Habermas, per l'altro verso, sottolinea il rischio che il *beneficiario* delle prestazioni del welfare state si disinteressi alla vita politica.

Nella vastissima produzione di Habermas in ambito di filosofia politica, è possibile identificare una distinzione tra solidarietà civica e solidarietà cosmopolitica. Quest'ultima nozione è piuttosto controversa, specialmente in merito alla sua giustificazione. In alcuni contesti, infatti, Habermas (1998, 26) sembra riferirsi a essa come a una possibile soluzione a un problema, ovvero alla crescente consapevolezza del carattere globale di alcune minacce – si pensi, per esempio, alla questione ambientale e agli armamenti nucleari –, giustificando le richieste della solidarietà cosmopolitica in termini pragmatici piuttosto che morali (cfr. Scholz 2015, 731). In altri contesti, invece, Habermas sembra intendere il vincolo della solidarietà cosmopolitica in senso esplicitamente morale:

l'*obbligo* a prestare aiuto nasce dalle sempre più strette interdipendenze della società planetaria. Il mercato mondiale e le comunicazioni elettroniche hanno talmente “concentrato” questa società globale da indurre le Nazioni Unite ad accollarsi [...] una sorta di tutela politica complessiva per la vita su questo pianeta (Habermas 1996b, 102, corsivo mio).

Da questo punto di vista, il senso della «costrizione» invocata dalla citazione precedente sarebbe forse da intendersi nella sua accezione deontologica, come suggerito anche da altri passaggi: «la solidarietà cosmopolitica deve fondarsi soltanto sull'universalismo *moral*e rappresentato dai diritti umani» (Habermas 1998, 95-96, corsivo mio)¹³.

¹³ Sotto questo aspetto, la prospettiva di Habermas sembra piuttosto affine a quella difesa da Benhabib: «il progetto della solidarietà postnazionale è un progetto *moral*e che trascende i confini degli stati esistenti» (2004, 13, corsivo mio). Sulla dilatazione della solidarietà civica in direzione cosmopolitica, rimando ai pregevoli lavori di Brunkhorst (2005; 2007).

Le richieste della solidarietà cosmopolitica vengono identificate da Habermas nella tutela dei diritti umani e nella prevenzione di conflitti internazionali, ovvero in doveri principalmente negativi. Se, come osserva Scholz (2015, 725), è plausibile assumere che il concetto di solidarietà implichi il riferimento a doveri positivi, la solidarietà cosmopolitica dovrebbe poter giustificare alcuni doveri positivi per poter essere qualificata come “solidarietà”. Inoltre, vorrei rilevare che le richieste della solidarietà cosmopolitica sembrano convergere significativamente, almeno in parte, con i contenuti della giustizia globale: si potrebbe pertanto suggerire che una condizione *necessaria*, ma senz’altro non sufficiente, affinché la solidarietà cosmopolitica non sia riducibile alla giustizia globale è che essa possa giustificare la richiesta di doveri positivi.

Quest’ultima osservazione consente di introdurre uno dei temi più interessanti riguardanti la solidarietà in filosofia politica, ovvero la sua relazione con la giustizia. Mi sembra utile distinguere almeno quattro concezioni del rapporto tra i concetti di giustizia e solidarietà:

- a) la solidarietà come *sostituto* o *correttivo* della giustizia;
- b) la solidarietà come *complemento* della giustizia;
- c) la solidarietà politica come azione collettiva *strumentale* alla promozione della giustizia;
- d) la solidarietà politica come azione collettiva *vicaria* per conto degli oppressi, prioritaria rispetto alla giustizia.

A. Come osserva Scholz (2015, 726), alcuni degli autori che si occupano delle relazioni tra solidarietà e welfare state (Gearey 2012) sostengono che la solidarietà sia un principio più adeguato della giustizia per esprimere le responsabilità dello stato, oppure che sia un correttivo di possibili disfunzioni o difetti di applicazione del principio di giustizia. In questo contesto, evidentemente, la forma di solidarietà più pertinente e rilevante è la solidarietà civica. Tali autori oppongono un concetto di solidarietà associato a responsabilità collettive e doveri positivi a un principio di giustizia inteso come attinente a diritti individuali e negativi.

B. Habermas condivide con la posizione precedente che i soggetti delle richieste della giustizia sono innanzitutto individui dotati di eguali libertà e diritti di autodeterminazione, mentre la solidarietà riguarda il benessere dei coniugiati che sono affratellati in una forma di vita intersoggettivamente condivisa.

Tuttavia, egli raggiunge una conclusione, per certi versi, opposta a quella difesa dalla posizione precedente e qualifica la giustizia e la solidarietà come due facce di una stessa medaglia, evidenziandone il reciproco rimando più che la subalternità dell'una sull'altra (Habermas 1991; Rehg 1994; Honneth 1995; Fraser 1986; Pensky 2008). Secondo Scholz (2015, 727), la connessione habermasiana tra giustizia e solidarietà è implicata dall'affermazione che la condivisione di una forma di vita è una condizione necessaria della giustizia. L'interpretazione di Scholz, assumendo che Habermas si riferisca alla solidarietà civica (2015, 731), mi sembra non tenere debitamente in conto il contesto teorico-*moral*e in cui Habermas introduce la tesi del reciproco rimando di giustizia e solidarietà, che costituiscono la radice bifronte della morale¹⁴.

c. La maggior parte degli autori che si occupa di solidarietà politica, specialmente in relazione ai movimenti per i diritti civili, ne formula una concezione strumentale alla lotta contro le ingiustizie¹⁵; per questo motivo, Kokers (2016) qualifica questa concezione della solidarietà come *teleologica*¹⁶. Scholz (2015, 732) definisce la solidarietà politica nei termini di una «relazione morale formata da individui o gruppi che uniscono le forze per promuovere obiettivi comuni attraverso il cambiamento sociale». Analizzando tale definizione, vorrei metterne in evidenza due aspetti: in primo luogo, la qualità morale della solidarietà politica è riducibile alla qualità morale dei suoi *obiettivi*; in secondo luogo, la solidarietà politica include tra le proprie condizioni necessarie la cooperazione tra coloro che vi partecipano, al contrario della concezione di solidarietà sociale delineata da Scholz e discussa nel precedente paragrafo.

Secondo tali approcci strumentali o teleologici, la solidarietà politica non implica alcuna relazione pregressa tra i membri, come esemplificato dal mo-

¹⁴ Appunto che in alcune pubblicazioni più recenti, Habermas (2012; 2013) ha esplicitamente ritrattato la tesi secondo cui giustizia e solidarietà morale costituiscono due facce della stessa medaglia, poiché tale concezione comporterebbe un'indebita «spoliticizzazione» del concetto di solidarietà (Habermas 2013, 34n). In questa sede non posso soffermarmi ulteriormente sulle motivazioni e l'opportunità di tale ritrattazione.

¹⁵ In accordo con queste concezioni, come osservano Laitinen e Pessi (2014, 16), la solidarietà viene qualificata anche come «solidarietà in lotta» (*fighting solidarity*).

¹⁶ Anche la concezione della solidarietà politica difesa da Banting e Kymlicka (2017, 7) sembra riconducibile a tale accezione teleologica: «Solidarity, on our view, is important not so much for its intrinsic value, as a component of individual flourishing or a virtuous life, but for its functional role in motivating compliance with the demands of justice».

vimento dei lavoratori polacchi (*Solidarność*). Sotto questo aspetto, secondo la definizione di Scholz la solidarietà politica si distingue dalla solidarietà sociale, che invece *implica* l'esistenza di gruppi antecedenti.

d. La concezione di Kokers (2014; 2016) condivide la distinzione di Scholz tra solidarietà sociale e politica, ma ambisce a sganciare la qualità morale della solidarietà politica dal riferimento a criteri e principi di giustizia. Kokers, infatti, ritiene che le concezioni teleologiche della solidarietà non ne catturino tutte le condizioni necessarie e sufficienti, e che vi assegnino indebitamente la condizione necessaria del consenso morale sugli obiettivi politici e sui mezzi per persegui-
rla. La critica di Kokers agli approcci teleologici si articola attraverso tre argomenti: in primo luogo, essi restringerebbero la gamma di occorrenze di solidarietà politica ai casi in cui queste persegiano obiettivi moralmente giustificabili e ne escludereb-
bero, per esempio, la solidarietà tra nazisti o tra membri del Ku Klux Klan (Kokers 2016, 6). In secondo luogo, secondo Kokers, il perseguimento della giustizia non è condizione sufficiente per la solidarietà, dal momento che è possibile promuovere un giusto trattamento per un gruppo oppresso anche senza essere solidali verso di esso. A questo proposito, Kokers (2016, 32) menziona il caso dei chierici bianchi che scelsero di sostenere la causa di Martin Luther King di promuovere giustizia per gli afroamericani, perseguiendo una strategia diversa dalla disobbedienza civile. Kokers, infatti, difende un modello di solidarietà incentrato sul concetto di *defe-
renza* verso il gruppo oppresso e le strategie che adotta per emanciparsi, perfino se la loro inefficacia fosse conoscibile con anticipo, o fossero incompatibili con le proprie convinzioni morali. Sotto questo aspetto, il soggetto politico cui Kokers (2016, 5) rivolge le richieste normative della propria teoria non sono i gruppi oppressi che invocano aiuto (*callers*), bensì i membri della società civile che desi-
derano sostenerli (*joiners*). Conseguentemente, in terzo luogo, Kokers afferma che il perseguimento della giustizia non è nemmeno una condizione necessaria della solidarietà, ovvero che è possibile essere in solidarietà con un gruppo oppresso sostenendone le strategie politiche, perfino se non si conseguisse alcun successo nel promuovere un giusto trattamento per tale gruppo.

3. RAGIONI E LIMITI DELLA SOLIDARIETÀ MORALE. UNA QUESTIONE APERTA

Sebbene non si possa affermare che la solidarietà morale costituisca un tema di ampia fortuna filosofica, Bayertz e Baurmann (2002, 10) rilevano che «all'inizio del xx secolo il concetto di solidarietà entrò *esplicitamente* a far parte della fi-

losophia morale», attraverso le opere di Scheler e Hartmann. Nel corso di questo paragrafo, cercherò di costruire un esperimento mentale che ambisce a sondare l'utilità analitica e normativa del concetto di solidarietà morale.

In primo luogo, assumerò che sia vera la tesi difesa dall'universalismo morale, secondo cui, contrariamente al relativismo morale, «*chiunque* partecipi [...] ad argomentazioni può giungere, in linea di principio, agli stessi *giudizi* circa l'accettabilità di norme d'azione» (Habermas 1983, 128, corsivo mio). In secondo luogo, mi servirò della tassonomia di forme di solidarietà delineata da Tuomela (2013, 242-243), che si articola come segue:

- a) Solidarietà sociale interna (*Internal group solidarity*: d'ora in avanti, *IGS*): vincolo sociale che implica coordinamento e cooperazione tra i membri del gruppo in quanto membri, orientato verso la promozione dei principali obiettivi del gruppo. Se un gruppo è capace di azione collettiva, allora esibisce almeno un certo grado di solidarietà sociale interna.
- b) Solidarietà esterna (*External solidarity*: d'ora in avanti, *ES*): azione cooperativa e coordinata di un gruppo internamente solidale (*IGS*) orientata verso il soddisfacimento delle richieste di un membro esterno al gruppo, che può essere un soggetto individuale o collettivo.
- c) Solidarietà umanitaria o morale (*Humanitarian solidarity*: d'ora in avanti, *HS*): forma di riconoscimento morale degli altri agenti in quanto membri dell'umanità, sulla base di un'etica universalistica.

Seguendo Tuomela, l'impegno collettivo a favore dell'*ethos* praticato dal gruppo rientra nelle condizioni necessarie di *IGS*, e fornisce il collante sociale (*social glue*) che tiene insieme i membri normativamente, ma non necessariamente in accordo con le richieste dell'universalismo morale. Evidentemente, infatti, le norme sociali alla cui osservanza si impegnano collettivamente i membri del gruppo possono includere contenuti non universalizzabili. Conseguentemente, le aspettative di comportamento per il “buon” membro del gruppo possono essere incompatibili con le richieste della morale. Sotto questo aspetto, mi sembra opportuno osservare che la preoccupazione espressa da Seumas Miller (2014) per le obbligazioni sociali a conseguire obiettivi immorali costituisce una controversia *soltanto* dal punto di vista *moral*; per mettere in luce le implicazioni normative dell'ambivalenza morale delle obbligazioni sociali, Miller delinea un esperimento mentale che cercherò di articolare come segue. Si consideri un cittadino (“C”) di un regime totalitario (“R”). Sotto “R” vengono sistematicamente perpetrare

massicce violazioni dei diritti umani, sia verso i suoi stessi cittadini, per esempio riducendo in schiavitù avversari politici e particolari gruppi etnici o religiosi, sia verso i cittadini di altri paesi, per esempio attraverso crimini di guerra. Assumendo i) che "C" abbia le capacità cognitive e conative necessarie per la formazione di giudizi morali *autonomi*, e ii) che sia la relazione tra "C" e i suoi concittadini, sia la relazione tra "C" e le istituzioni politiche "R" siano descrivibili in termini di *IGS*, potremmo affermare che il dovere civico di lealtà da parte di "C" verso la sua comunità politica dovrebbe essere subordinato a un dovere positivo di *HS* verso le vittime di "R", dato che i soggetti schiavizzati non sono, o non sono più parte della comunità *politica* retta da "R"? In altre parole, è plausibile giustificare una priorità normativa di *HS* sulle forme di *IGS* che, come "R", ne violano le richieste? In caso di risposta affermativa alla questione della *subordinazione* normativa, segue una questione relativa alla possibile *sovraposizione* tra *ES* e *HS*: se "C" formasse un gruppo di resistenza internamente solidale il cui *ethos* includa principi universalistici, e che pertanto soddisfi le condizioni strutturali per compiere prestazioni di *ES*, dovremmo qualificare la sua azione congiunta a beneficio delle vittime di "R" in termini *sia di ES, sia di HS*?

Suggerisco che parte di una risposta plausibile alla seconda questione dipenda dalla salienza cognitiva di una certa categorizzazione delle relazioni con gli altri; se il gruppo di resistenza formato da "C" aiutasse le vittime destituite della cittadinanza da parte di "R" in quanto vittime di un regime ingiusto, allora sembrerebbe più opportuno qualificarne l'azione congiunta in termini di *ES* piuttosto che di *HS*. *Stricto sensu*, infatti, *HS* avanza condizioni considerevolmente più ambiziose rispetto a *ES*, dal momento che richiede di agire verso gli altri innanzitutto *in quanto membri della comunità umana o morale*.

Gli studi di Monroe (2014) forniscono evidenza psicologica utile e pertinente all'esperimento mentale che è stato delineato. Monroe ha intervistato oltre cento persone sopravvissute alla Seconda guerra mondiale, suddividendole nelle categorie di astanti (*bystanders*), soccorritori o simpatizzanti del regime nazista, rilevando che la categorizzazione degli altri come esseri umani contribuisce a spiegare l'azione solidale dei soccorritori verso ebrei estranei. A questo proposito, mi sembra particolarmente significativa la seguente dichiarazione di un soccorritore olandese:

We all are like cells of a community that is very important. Not America. I mean the human race... every other person is basically you. You should always treat people as though it is you. That goes for evil Nazis as well as for Jewish friends who are in trouble (Monroe 2014, 91, corsivo mio).

Significativamente, pertanto, i soccorritori intervistati da Monroe si riferiscono esplicitamente a una prospettiva sia universalistica, sia centrata su un collettivo (*we-centred*). A questo proposito, occorre soffermarsi sul concetto di *HS* per confrontarne le possibili definizioni e obiezioni.

La concezione più rilevante della solidarietà morale che prenderò in considerazione è riconducibile a Wiggins (2008). Ispirandosi ad alcune riflessioni di Simone Weil e Philippa Foot, Wiggins elabora una concezione della solidarietà morale come forma *primitiva* di *riconoscimento* tra esseri umani. Sotto questo aspetto, «solidarietà» costituisce un termine relativamente recente per indicare un fenomeno «as old as the hills» (Wiggins 2008, 5). Ricostruendo la genealogia della morale di Hume, Wiggins ne identifica alcune lacune relative, in primo luogo, al fatto che esseri umani quasi del tutto privi di educazione si riconoscano reciprocamente e *pre-riflessivamente* e, in secondo luogo, alla fonte delle nostre repulsioni primitive e *proibitive* verso certe azioni, per esempio la tortura di persone innocenti (ivi, p. 8). Secondo Wiggins, la teoria morale di Hume può essere perfezionata introducendovi il concetto di solidarietà morale.

La posizione di Wiggins può essere articolata in tre affermazioni: in primo luogo, la solidarietà morale costituisce, dal punto di vista soggettivo, una *disposizione protoetica*. Come osserva Derpmann (2014, 110), infatti, Wiggins combina il concetto deontologico di persona come fine in sé con l'idea di virtù morali preriflessive e transculturali. I requisiti di inclusione nella comunità degli esseri umani, infatti, rimandano innanzitutto al possesso delle capacità cognitive e conative necessarie a *partecipare* a un discorso morale, ovvero di assentire e dissentire, e non soltanto al diritto a esserne inclusi come *oggetto* di considerazione. In secondo luogo, la solidarietà è la forma *originaria* e *universalistica* di riconoscimento morale tra esseri umani; evidentemente, come sottolinea Wiggins (2008, 16), il carattere universalistico della solidarietà morale non esclude l'apprezzabilità di forme non universalistiche di solidarietà. A questo proposito, tuttavia, occorre precisare che Wiggins nega che la solidarietà «is [...] bound to conflict with the more specific loyalties and attachments that flow *worthily* from family, city and nation» (*ibidem*, corsivo mio), e in nota cerca di giustificare l'uso dell'avverbio «worthily» sostenendo che *ethos* e costumi locali che comportino usanze incompatibili con le richieste della solidarietà morale non siano qualificabili come «local solidarity» (ivi, 25). In altre parole, Wiggins risponderebbe affermativamente alla summenzionata questione della subordinazione normativa delle forme non universalistiche di solidarietà alla solidarietà umanitaria. Sotto questo aspetto, anche la concezione di Wiggins sembra soggetta all'obiezione di indebita «moralizzazione» della solidarietà avanzata

da Kolers agli approcci teleologici. In terzo e ultimo luogo, le richieste categoriche della solidarietà morale sono *innanzitutto negative* (ivi, 12), ovvero espresse in forma di doveri negativi o divieti, e riferite all'inviolabilità di un «kind of moral space, a space which others are not allowed to invade» (Foot 1985, 103-104). A questo riguardo, occorre sottolineare che l'obiettivo polemico comune a Foot e Wiggins è il modello consequenzialistico della valutazione morale, il quale non è contraddistinto dall'assegnare importanza alle conseguenze, dal momento che nessuno ne negherebbe seriamente la rilevanza morale, bensì dall'assumere una concezione della razionalità che giudicherebbe irrazionale non acconsentire la violazione di un divieto categorico per prevenirne più occorrenze. Sotto questo aspetto, Wiggins intende subordinare la benevolenza e la massimizzazione della felicità a un principio di solidarietà che consiste innanzitutto nel rifiuto della possibilità di giustificare certi torti in virtù del perseguitamento di un bene superiore, come drammaticamente esemplificato dalla politica del terrore giacobina. Tuttavia, Wiggins non sembra in grado di indicare alcun dovere *positivo* associato al principio di solidarietà morale, che sembra costituire una condizione necessaria di ogni forma di solidarietà (Scholz 2015, 725)¹⁷; a questo proposito, mi pare significativo che Wiggins assegna la cura e l'interesse verso particolari gruppi o individui al

power of something that lies outside the innermost core, and is no less important for lying there [...]. In more everyday cases [such care or other-regarding concern] will depend on local obligations, duties or loyalties which are no less exigent for being local - or depend, as some say, on more specific or local solidarities coexisting with the totally general solidarity of the party of humankind (Wiggins 2008, 15)¹⁸.

¹⁷ Bayertz suggerisce che la distinzione tra doveri positivi e negativi potrebbe rendere meno onerose le richieste di una solidarietà universale per cui «ogni individuo è obbligato moralmente ad aiutare indistintamente *tutti* gli altri individui» (Bayertz 2002, 16). Assumendo una formulazione così largamente irrealistica e supererogatoria della solidarietà morale, tuttavia, Bayertz ha gioco facile nel negarla. Non è chiaro, inoltre, se Bayertz intenda proporre una concezione della solidarietà morale riferita a doveri esclusivamente negativi – nel qual caso, andando incontro alle stesse difficoltà di Wiggins –, o se intenda più modestamente rilevare che «l'alternativa all'universale umanitarismo non consiste in una morale atavica dell'orda, che consideri libera preda chiunque non sia "uno di noi"» (ivi, p. 17).

¹⁸ Mi pare, invece, meramente tautologica l'osservazione secondo cui «once we understand "forbidden", we can define that which one categorically must do as that which it is categorically forbidden not to do» (Wiggins 2008, 24).

D'altro canto, secondo Rorty (1989), Heyd (2015) e Derpmann (2014) l'idea di solidarietà umanitaria o morale è, nella più ottimistica delle ipotesi, intuitivamente comprensibile, ma analiticamente inutile.

Sulla base di premesse e argomenti distinti, questi autori approdano alla conclusione che una condizione necessaria della solidarietà è il riferimento alla prospettiva di un collettivo il cui dominio sia ovviamente più ampio di un singolo individuo, ma non coestensivo all'intera umanità. In altre parole, la solidarietà implica la capacità di categorizzare gli altri come compagni in virtù della condivisione di comunanze significative (*meaningful commonalities*) e *irriducibilmente particolari*, come una storia comune, una lotta congiunta, o un ideale di vita buona (Derpmann 2014, 117). Inoltre, Derpmann sostiene che la nozione di solidarietà umanitaria non sia in grado di catturare alcuna comunanza *intrinsecamente* apprezzabile, poiché il riconoscimento morale tra due individui richiede che essi esibiscano un certo insieme di proprietà agenziali, prioritariamente alla circostanza che tali proprietà siano comuni; in altre parole, il riconoscimento dell'altro basato su determinate caratteristiche comuni non implica che tale comunanza sia dotata di valore intrinseco.

Un argomento in difesa della solidarietà umanitaria potrebbe rinunciare al suo carattere esclusivo, qualificandola come complemento necessario di ogni principio di universalizzazione che ambisca a valutare la modalità morale di mezzi e fini perseguiti da gruppi internamente ed eventualmente solidali, indipendentemente dalla circostanza che categorizzino i beneficiari delle proprie azioni *innanzitutto* come esseri umani. Tuttavia, affinché questo principio morale sia ancora qualificabile come solidale, e perciò distinto dalla giustizia, è necessario poter identificare una comunanza che pertenga agli agenti morali in quanto membri di una comunità morale.

BIBLIOGRAFIA

- Banting K. e Kymlicka W. (2017), "Introduction", in Id. (a cura di), *Strains of Commitment: The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 1-58
- Bayertz K. (1999), "Four uses of 'solidarity'", in Id. (a cura di), *Solidarity*, Dordrecht-Boston-London, Kluwer, 1999, pp. 3-28
- Bayertz K. e Baurmann M. (2002), *L'interesse e il dono. Questioni di solidarietà*, a cura di P.P. Portinaro, Torino, Edizioni Comunità, 2002
- Benhabib S. (2004), *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge, Press Syndicate of the University of Cambridge; ed. it. a cura di S. De Petris, *I diritti degli altri*, Milano, Cortina, 2006
- Blais M.C. (2007), *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard
- Brunkhorst H. (2005), *Solidarity: From Civic Friendship to a Global Legal Community*, Cambridge (Ma), The MIT Press
- (2007), "Globalizing Solidarity: The Destiny of Democratic Solidarity in the Times of Global Capitalism, Global Religion, and the Global Public", in *Journal of Social Philosophy*, vol. 38, n. 1, pp. 93-111
- Carter I. (2001), *L'idea di egualianza*, Milano, Feltrinelli.
- Carter I., Kramer M.H. e Steiner H. (2007), *Freedom: A Philosophical Anthology*, Oxford, Blackwell
- Cladis M. (2003), *Public Vision, Private Lives: Rousseau, Religion, and 21st-Century Democracy*, Oxford, Oxford University Press
- Derpmann S. (2014), "Solidarity, moral recognition and commonality", in A. Laitinen e A.B. Pessi (a cura di), *Solidarity. Theory and Practice*, Lanham - Boulder - New York - Toronto - Plymouth, Lexington Books, 2014, pp. 105-125
- Durkheim É. (1984), *The Division of Labour in Society* [1893], a cura di W.D. Halls, Basingstoke-London, MacMillan
- Ferrara A. e Rosati M. (2005), *Affreschi della modernità. Crocevia della teoria sociale*, Roma, Carocci
- Ferrara A. (2008), *La forza dell'esempio: il paradigma del giudizio*, Milano, Feltrinelli.
- Foot P. (1985), *Morality, Action, and Outcome*, in Id., *Moral Dilemmas*, Oxford, Clarendon Press, 2002, pp. 88-105
- Fraser N. (1986), "Toward a discourse ethic of solidarity", *Praxis International*, vol. 4, pp. 425-429
- Gambetta D. (2009), *Codes of the Underworld. How Criminals Communicate*, Princeton, Princeton University Press, Princeton

- Geary A. (2012), *Justice as Welfare: Equity and Solidarity*, New York, Bloomsbury
- Giddens A., (1978), *Durkheim*, London, HarperCollins; ed. it. a cura di R. Falcioni, *Durkheim*, Bologna, il Mulino, 1998
- Giubboni S. (2012), "Solidarietà", in *Politica del diritto*, vol. 43, n. 4, pp. 525-553
- Gould C. e Scholz S. (2007), "Introduction", in *Journal of Social Philosophy*, vol. 38, n. 1, pp. 3-6
- Habermas J. (1983), *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*, Frankfurt a. M., Suhrkamp; ed. it. a cura di E. Agazzi, *Etica del discorso*, Roma-Bari, Laterza 2009
- (1991), *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt a. M., Suhrkamp; ed. it. a cura di V.-E. Tota, *Teoria della morale*, Roma-Bari, Laterza, 1994
- (1992), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a. M., Suhrkamp; ed. it. a cura di L. Ceppa, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini e Associati, 1996
- (1996a), *Die Enbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt a. M., Suhrkamp; ed. it. a cura di L. Ceppa, *L'inclusione dell'altro*, Milano, Feltrinelli, 2008
- (1996b), *Kampf um Anerkennung im demokratischen Rechtstaat*, Frankfurt a. M., Suhrkamp; ed. it. a cura di L. Ceppa, *Lotte per il riconoscimento nello Stato democratico di diritto*, in J. Habermas e C. Taylor, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 1998, pp. 63-110
- (1998), "Die postnationale Konstellation", in *Politische Essays*, Frankfurt a. M., Suhrkamp; ed. it. a cura di L. Ceppa, *La costellazione postnazionale*, Milano, Feltrinelli, 1999, pp. 5-101
- (2012), *Nachmetaphysisches Denken II. Aufsätze und Repliken*, Berlin, Suhrkamp; ed. it. a cura di L. Ceppa, *Verbalizzare il sacro. Sul lascito religioso della filosofia*, Roma-Bari, Laterza, 2015
- (2013), *Im Sog der Technokratie. Kleine politische Schriften XII*, Frankfurt a. M., Suhrkamp; ed. it. a cura di L. Ceppa, *Nella spirale tecnocratica: un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, Laterza, 2014
- Heyd D. (2015), "Solidarity. A local, partial and reflective emotion", in *Diametros*, vol. 43, pp. 55-64
- Honneth A. (1995), "The other of justice: Habermas and the philosophical challenge of Postmodernism", in S.K. White (a cura di), *The Cambridge Companion to Habermas*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 289-323
- Kolers A. (2014), "The priority of solidarity to justice", in *Journal of Applied Philosophy*, vol. 31, n. 4, pp. 420-433
- (2016), *A Moral Theory of Solidarity*, Oxford, Oxford University Press
- Laitinen A. e Pessi A.B. (2014), "Introduction" in Id. (a cura di), *Solidarity. Theory and Practice*, Lanham - Boulder - New York - Toronto - Plymouth, Lexington Books, 2014, pp. 1-29

- Lecaldano E. (2013), *Simpatia*, Milano, Cortina
- Liedman S.E. (2002), *Solidarity*, www.eurozine.com
- Lupo S. e Savatteri G. (2010), *Potere criminale. Intervista sulla storia della mafia*, Roma-Bari, Laterza
- Miller S. (2014), Review of M. Gilbert, "Joint commitment. How we make the social world", in *Notre Dame Philosophical Reviews*, <http://ndpr.nd.edu/news/joint-commitment-how-we-make-the-social-world/>
- Monroe K.R. (2014), "Empathy and our relations to others", in A. Laitinen e A.B. Pessi (a cura di), *Solidarity. Theory and Practice*, Lanham - Boulder - New York - Toronto - Plymouth, Lexington Books, 2014, pp. 88-104
- Munoz-Dardé V. (1999), "Fraternity and justice", in K. Bayertz (a cura di), *Solidarity*, Dordrecht-Boston-London, Kluwer, 1999, pp. 81-97
- Murphy Mark C. (2005), "The common good", *Review of Metaphysics*, vol. 59, n. 1, pp. 133-164
- Pensky M. (2008), *The Ends of Solidarity*, Albany, State University of New York Press
- Petruciani S. (2003), *Modelli di filosofia politica*, Torino, Einaudi
- Platone (1990), *Repubblica*, Milano, Mondadori
- Prainsack B. e Buyx A. (2012), "Solidarity in contemporary bioethics. Towards a new approach", *Bioethics*, vol. 26, n. 7, pp. 343-350
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard, Harvard University Press; ed. it. a cura di S. Maffettone, *Una Teoria della Giustizia*, Feltrinelli, Milano, 2010
- Rehg W. (1994), *Insight and Solidarity: a Study in the Discourse Ethics of Jürgen Habermas*, London, University of California Press
- (2007), "Solidarity and the common good: An analytic framework", *Journal of Social Philosophy*, vol. 38, n. 1, pp. 7-21
- Rorty R. (1989), *Contingency, Irony, and Solidarity*, Cambridge, Cambridge University Press
- Rosati M. (2001), "La solidarietà nelle società complesse", in Crespi F. e Moscovici S. (a cura di), *Solidarietà in questione. Contributi teorici e analisi empiriche*, Roma, Meltemi, 2001, pp. 9-81
- Sangiovanni A. (2015), "Solidarity as joint action", *Journal of Applied Philosophy*, vol. 32, n. 4, pp. 340-359
- Scholz S. (2008), *Political Solidarity*, Pennsylvania State University Press
- (2015), "Seeking solidarity", *Philosophy Compass*, vol. 10, n. 10, pp. 725-735
- Singer P. (2015), *The Most Good You Can Do: How Effective Altruism is Changing Ideas About Living Ethically*, London, Yale University Press
- Smith N.H. (2014), "Solidarity and work: A reassessment", in A. Laitinen e A.B. Pessi (a cura di), *Solidarity. Theory and Practice*, Lanham - Boulder - New York - Toronto - Plymouth, Lexington Books, 2014, pp. 155-177

- Stjerno S. (2004), *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, Cambridge, Cambridge University Press
- Taylor C. (1990), "Irreducibly social goods", in Id., *Philosophical Arguments*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 127-145
- Ter Meulen R. (2015), "Solidarity and justice in health care. A critical analysis of their relationship", *Diametros*, vol. 43, pp. 1-20
- Tuomela R. (2013), *Social Ontology. Collective Intentionality and Group Agents*, Oxford, Oxford University Press
- Wiggins D. (2008), *Solidarity and the Root of the Ethical, Lindley Lecture*, Lawrence, University of Kansas
- Wildt A. (1999), "Solidarity: Its history and contemporary definition", in K. Bayertz (a cura di), *Solidarity*, Dordrecht-Boston-London, Kluwer, 1999, pp. 209-222
- (2007), "Solidarität als Strukturbegriff politisch-sozialer Gerechtigkeit", *Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften*, vol. 48, pp. 39-60

FRONTIERE LIBERALI

Intervista

Dialogo sulla Germania e l'Europa¹

Intervista a Claus Offe
di Maurizio Ferrera

FERRERA: *Di recente hai scritto diffusamente sull'Europa e sulla divisione Nord/Sud all'interno dell'eurozona che diviene sempre più netta. Tra l'altro, tu sei uno dei pochi influenti intellettuali tedeschi ad aver criticato apertamente il governo tedesco e il suo orientamento nei confronti dell'Unione economica e monetaria (Uem). Vedi un nesso tra le disfunzionalità dell'Unione Monetaria e la crisi, sociale e politica, che vediamo diffondersi specialmente negli stati del Sud dell'Europa?*

OFFE: Certamente, credo che la connessione vi sia e vada rimarcata. Il regime monetario europeo attuale, dove 19 economie nazionali molto differenti tra loro operano e convivono, è certamente disfunzionale. L'Unione economica e monetaria, anziché favorire l'obiettivo prefissato di ampliare la convergenza tra queste economie, finisce per ottenere l'esatto opposto, dimostrandosi economicamente e politicamente divisiva. Alcuni paesi ottengono vantaggi da questo sistema, altri invece perdono e il divario, anziché ridursi, finisce per ampliarsi. L'Unione monetaria lega le mani dei membri perdenti del sistema, tendenzialmente le regioni mediterranee della Ue. Queste economie non possono infatti più ricorrere al deprezzamento della loro moneta na-

¹ Nel giugno 2018 si è tenuto a Villa Vigoni il convegno *Responses of European Economic Cultures to Europe's Crisis Politics: The Example of German-Italian Discrepancies* promosso dal progetto REScEU (www.resceu.eu) e dalla Hertie School of Governance di Berlino (www.hertie-school.org). Claus Offe ha tenuto la conferenza inaugurale i cui temi sono poi stati al centro dei dibattiti durante il convegno. Alla conclusione, Maurizio Ferrera si è intrattenuto con Claus Offe ponendogli una serie di domande sul ruolo della Germania e sul futuro dell'Unione europea.

zionale per far fronte alle sfide del mercato e della competizione internazionale. Così, laddove delle riforme economiche risultino necessarie, questi paesi devono ricorrere a svalutazioni “interne”, per esempio comprimendo le spese pubbliche (specialmente le spese sociali) che rendono più difficile affrontare la stagnazione dei salari e garantire l’adeguamento delle pensioni. Tutte queste soluzioni sono dannose per la crescita interna, per l’occupazione e per l’obiettivo di ridurre il debito pubblico attraverso il cosiddetto dividendo fiscale ottenuto grazie alla crescita del Pil. Per fare un esempio, il Pil italiano *pro capite* è tutt’oggi inferiore dell’8% a quello che era nel 2008. E tuttavia, questa disparità non sembra sufficiente per promuovere un innalzamento del costo salariale unitario, uno degli aspetti chiave per garantire competitività all’interno del mercato globale. Le condizioni di vita delle famiglie sono marcatamente peggiorate, rispetto ai tempi precrisi, provocando un ampio malcontento nella popolazione, nonché risentimento e proteste rabbiose, anche se spesso e volentieri mal indirizzate. All’interno del regime Uem le economie perdenti non hanno più la possibilità di stabilire indipendentemente un loro specifico obiettivo di inflazione, in quanto queste valutazioni sono a opera della Banca centrale europea. Allo stesso tempo, i tassi d’interesse estremamente bassi, anch’essi stabiliti dalla Bce, avvantaggiano i paesi vincitori, rendendo meno oneroso il servizio del loro debito pubblico. Per esempio, gli esperti parlano di 294 miliardi di euro di interessi, una cifra che si avvicina al budget di un intero anno di spese federali, di cui sarebbe stato alleggerito il debito pubblico tedesco, a partire dal 2007, grazie al regime di tassi d’interesse così basso. Un ulteriore vantaggio per i paesi vincitori è che il cambio fisso dell’euro funziona come sussidio alle loro esportazioni. Se l’euro non esistesse, il marco tedesco si vedrebbe drasticamente apprezzato rispetto alle valute estere, con la conseguenza che il sistema industriale di import-export della Germania finirebbe per collassare. Non dovrebbe perciò sorprendere che alcuni paesi che risultano avvantaggiati dal sistema attuale, prima di tutti la Germania, continuino a insistere nella loro ossessione per regole inflessibili e austerità economica. Inoltre, la Germania non appare intenzionata a condividere i frutti che le regole dell’euro hanno generato per la propria economia con quei paesi che invece da queste stesse regole sono stati indirettamente penalizzati. Questa situazione ricorda da vicino quella che lo storico ungherese Karl Polanyi, riferendosi «all’abisso di degradazione umana» che si verificò agli albori del capitalismo, ha definito “un mulino satanico”. Ciò che rende il mulino di oggi particolarmente “satanico” è che nessuno, né i vincitori,

né i vinti, può razionalmente decidere di abbandonare l'euro. Un'eventuale fuoriuscita unilaterale dalla moneta unica, infatti, a dispetto di alcune teorie demagogiche che sostengono il contrario, provocherebbe danni insostenibili per i paesi che decidessero di uscire dall'Unione. Ne consegue che se non si trova un modo per riformare le regole e introdurre forme di compensazione per i perdenti, rimarremo tutti intrappolati nel "mulino". E più a lungo perdura questo meccanismo satanico, infliggendo danni economici e sociali ai paesi perdenti e garantendo profitti ai paesi vincitori, più diventa politicamente difficile intraprendere un serio percorso di riforma che punti a una reale unione monetaria. La riforma dell'Unione monetaria e l'attivazione di investimenti transazionali su larga scala finanziati dai paesi vincitori rimane l'unica via di uscita collettivamente razionale. Ma il tempo per avviare un simile percorso si sta rapidamente esaurendo.

FERRERA: Questa logica di cui parli è stata parzialmente presente sin dalla fondazione dell'Unione economica e monetaria. Tuttavia, non credi che alcune riforme istituzionali introdotte a partire dal 2010 – per esempio il Fiscal Compact, il rafforzamento dei controlli sovranazionali e della condizionalità, l'adozione di "mostri" democratici quali la procedura di votazione a maggioranza qualificata inversa per le decisioni macroeconomiche e fiscali – abbiano severamente peggiorato la disfunzionalità dell'Unione monetaria?

OFFE: Certamente. I vari tentativi di imporre "disciplina", austerità ed estendere il controllo sono stati riconosciuti da più parti come controproducenti. Ma rimane il fatto che proprio che questi tentativi costituiscono gli unici strumenti che la Ue, lacerata da contrasti interni e mossa dalla paura che i mercati possano infliggere colpi ferali alla sua stabilità interna, ha a disposizione, in quanto tali tentativi rispettano i vincoli dei trattati intergovernativi siglati tra gli stati membri della Ue. Ma questi tentativi di imporre la disciplina riconfermano l'immagine di "Bruxelles" percepita come una forza straniera illegittima che impone regole agli stati membri senza la possibilità che queste decisioni possano essere vagilate e validate dai processi democratici classici. I risultati elettorali delle recenti elezioni svoltesi in Europa sono sintomatici di quanto questo regime economico e monetario possa avere esiti controproducenti. Alla Ue mancano le risorse e capacità di un governo nazionale per affrontare le conseguenze disastrose operate dall'attuale regime monetario. Al contrario, se la Ue fosse strutturata come uno stato federale, uno stato federale *democratico*, avrebbe le risorse governative e istituzionali

per tassare e redistribuire le risorse oltre i confini nazionali e promuovere una compensazione nei confronti dei paesi perdenti per almeno una quota delle loro perdite sistemiche. Certamente, la struttura istituzionale attuale non garantisce alla Ue l'autorità necessaria per procedere con queste riforme ad ampio raggio.

FERRERA: *La domanda ovvia che mi viene è allora: cui prodest? Chi ha solo da guadagnare dall'attuale struttura dell'Unione economica e monetaria? E ancora, ritieni che vi sia un'esplicita strategia da parte di chi detiene il potere per mantenere il sistema così com'è?*

OFFE: Come ho già detto, la Germania è il principale beneficiario di questa architettura istituzionale e delle misure economiche che sono state introdotte a partire dal 2008. Non è detto che questo dipenda da una “esplicita strategia di potenza” o che vi siano state cospirazioni. Il potere, come rimarcato dallo scienziato politico Karl Deutsch, garantisce la possibilità di potersi permettere di *non imparare*. Secondo questa definizione, il potere della Germania consiste nella riluttanza delle élite politiche tedesche (e anche dei cittadini comuni, a dire il vero) a voler promuovere ed essere disposti ad adottare le necessarie riforme per porre rimedio alle gravi patologie istituzionali dell'attuale Unione economica e monetaria. Queste riforme sono certamente praticabili e accessibili per l'economia più grande e tra le più ricche di tutta l'eurozona; inoltre, portarle a termine avrebbe degli importanti riscontri sugli obiettivi a lungo termine quali rendere l'Unione economica e monetaria più robusta e più inclusiva.

FERRERA: *Come stato membro più grande e come maggiore potenza economica dell'Europa, ci si aspetterebbe che la Germania svolgesse le funzioni di un egefone benevolo, capace di riconciliare i propri interessi nazionali con quelli degli altri paesi e, più in generale, di guardare alla sostenibilità economica e politica di lungo periodo dell'Unione europea in quanto tale.*

OFFE: Durante questa lunga crisi economica la Germania ha largamente abdicato alle proprie responsabilità in Europa e per l'Europa. L'osessione del governo tedesco nei confronti dell'austerità e della condizionalità è la causa principale delle crescenti divergenze tra le economie dell'Unione monetaria e dei devastanti shock sociali che hanno colpito gli stati membri del Sud dell'Europa. La Germania ha cercato di imporre il proprio modello economico e sociale, in base alle errate assunzioni che compongono quella che

definirei la “teoria dei vasi di fiori”. Questa teoria è il modello di pensiero preferito dei vincitori: le regole che hanno funzionato così bene a casa “nostra” sarebbero vantaggiose anche per “voi”, se solo foste in grado di rispettarle, come peraltro non vi è soltanto suggerito, ma richiesto dalla Comunità europea. Basta usare gli stessi semi e lo stesso fertilizzante e nasceranno gli stessi fiori anche in vasi diversi. Ciò che non funziona in questo argomento “di comodo” per i vincitori del sistema è che tale argomento ignora o nega l’interdipendenza sistemica. A ogni modo, vi è un potente antidoto intellettuale. Esso è catturato da una frase degli autori Mathijs e Blyth, spesso citata nella letteratura accademica concernente l’Ue. «The Eurozone as a whole cannot become more like Germany. Germany could only be like Germany because the other countries were not». [«L’intera eurozona non può diventare più simile alla Germania. Infatti, la Germania è la Germania proprio grazie al fatto che gli altri stati non lo sono»]. La Germania è la Germania, potremmo aggiungere, perché ha potuto trarre vantaggi, senza condividerli, dal sistema Ue e dalle interdipendenze fra paesi – esattamente l’opposto di ciò che è sostenuto dalla teoria dei vasi di fiori separati.

FERRERA: Nella teoria dei vasi di fiori un ruolo essenziale è svolto dalle regole e dai processi di decision-making. Il mantra delle élite tedesche e nordeuropee durante la crisi è stato pacta sunt servanda. Un principio più che ragionevole. Ma il diritto romano prevedeva anche l’ulteriore clausola rebus sic stantibus: agli obblighi di un patto si può derogare in caso di mutamenti significativi delle circostanze. Solo la jus cogens, basata su principi generali di base, era in effetti perentoria, senza possibilità di deroghe. È possibile affermare, secondo te, che questa ovvia distinzione sia stata dimenticata durante la gestione della crisi economica – o, addirittura, che sia stata trascurata anche nella progettazione originale dell’Unione economica e monetaria?

OFFE: Questa domanda comporta una complessa analisi del rapporto tra regole e decisioni. Le regole della vita sociale e politica non sono mai “date”; dipendono dalle azioni umane e sono sempre frutto di decisioni. Seguire le regole secondo una routine specifica può essere un modo di evitare di dover prendere decisioni difficili. Ma gli attori sociali possono anche decidere di infrangere le regole, e talvolta ci sono buone ragioni per farlo, per esempio quando ingiustamente non viene applicata la clausola da te ricordata. Può darsi il caso che certe regole non siano perfettamente imparziali e tendano ad avvantaggiare una sola delle parti interessate a cui si applicano; l’uniformità

delle regole non necessariamente garantisce l'equità per tutti i partecipanti. Certo, in assenza di iniquità e regole parziali, vi è una ragione di fondo in favore del rispetto delle regole. Ma i processi implementativi possono fallire, o comportare la violazione di altre regole. Alla fine, tutto si riduce alla valutazione della qualità delle ragioni che ciascuna parte adduce. I conflitti possono essere risolti grazie a una maggiore flessibilità o addirittura nella sospensione di alcune regole, per evitare che alcuni dei soggetti interessati finiscano per non rispettarle. L'insistenza sul fatto che determinate regole siano da intendersi come valide "a prescindere" e sempre perentorie spesso è dovuta all'autointeresse dei soggetti che sono favoriti da questo insieme di regole, piuttosto che essere un'indicazione del loro profondo rispetto per le regole stesse. Come è facilmente osservabile, ognuno di questi argomenti è parte del dibattito quotidiano e dei conflitti che nascono riguardo alla spinosa questione dell'integrazione europea.

FERRERA: *Un'altra massima della teoria neoliberale spesso ripetuta è che non possiamo separare "controllo" e "responsabilità": chi decide autonomamente un'azione deve essere ritenuto responsabile delle sue conseguenze. Questa è sociologia spiccia. Mi domando fino a che punto, in un sistema complesso come l'Unione economica e monetaria, sia davvero possibile determinare tutte le conseguenze che derivano da scelte e azioni riconducibili a uno specifico governo nazionale e attribuire di conseguenza responsabilità specificamente nazionali. Inoltre, è caratteristica di tutte le interazioni sociali che non tutti gli effetti positivi causati da qualcuno gli vengano riconosciuti e, al tempo stesso, non siamo obbligati a compensare gli altri per ogni esternalità negativa da noi causata. Ovviamente, non sto negando che vi siano questioni politiche che sono tutt'ora risolte e decise a livello nazionale, implicando perciò una specifica responsabilità attribuibile ai singoli paesi. Addirittura, siamo a conoscenza di alcuni governi nazionali che hanno "ingannato" Bruxelles al momento dello scoppio della crisi economica. Ma non credi che la retorica dei "santi" e dei "peccatori" sposata dalle élite tedesche (mi riferisco alle élite intellettuali, sociali e ai media) sia cresciuta oltre i limiti dell'accettabilità politica, etica e persino epistemica?*

OFFE: Non potrei essere più d'accordo. Questa domanda ci conduce nel campo della filosofia legale. In che misura un agente può essere ritenuto responsabile delle sfortune che gli capitano o dei guadagni che ottiene? E di nuovo, si può osservare che i vincitori tendono ad attribuire il proprio successo al loro talento e all'impegno profuso, mentre i perdenti preferiscono

descriversi quali vittime di circostanze avverse. Secondo i vincitori, i perdenti sono tali in quanto non hanno obbedito ai precetti della prudenza e della coerenza morale, mentre i perdenti considerano i vincitori come baciati dalla fortuna o li accusano di aver tratto vantaggi a spese altrui. Queste due narrazioni contrastanti vanno valutate nel merito specifico, di volta in volta, e bisogna evitare che le narrative dei vincitori prevalgano, come in effetti vediamo accadere spesso, specialmente in una sfera pubblica multilingue e quindi frammentata come quella dell'Ue. La narrazione dei problemi dell'Unione economica e monetaria e delle divisioni della Ue che è ampiamente sostenuta in Germania può essere criticata nei termini di un'ossessione per "l'ordine". In effetti, la dottrina economico-politica dell'"ordoliberalismo", canonizzata da professori protestanti impegnati e politici all'inizio del dopoguerra nella Repubblica Federale, fu ispirata dall'intuizione che un ordine sociale solido e stabile è ottenibile laddove un certo insieme di regole sia stabilito irreversibilmente e la discrezionalità interpretativa delle medesime – sia da parte di agenti corporativi che da parte dell'autorità politica – sia ridotta al minimo. Questa dottrina mi ha sempre ricordato una storia raccontata da Bertolt Brecht nella sua raccolta di aneddoti *Flüchtlingsgespräche* (conversazioni tra rifugiati della Germania Nazista nei anni Trenta). Vi sono un professore di fisica e un metalmeccanico. Quest'ultimo conclude la loro conversazione sulla natura dell'ordine con questa riflessione: «Possiamo porla in questi termini. Laddove niente sta al posto giusto, c'è disordine. Allo stesso tempo, l'ordine si ha laddove al posto giusto non vi è niente». Il professore è d'accordo: «L'ordine è un fenomeno di qualcosa che non c'è». Lasciami finire con una battuta, tratta da un commento del Financial Times (6 maggio 2018). Nel 1989 un esempio emblematico di probità fiscale e austerità, ovvero il dittatore rumeno Nicolae Ceausescu, si vantava che il suo paese avesse un avanzo di bilancio pari a 9 miliardi di dollari. Entro la fine di quell'anno il suo regime era improvvisamente colllassato e lui stesso non era più tra i vivi.

Book Review

L'intervento umanitario tra moralità e diritto¹

di Giulio Ferraresi

Dopo la caduta del muro di Berlino, la questione dell'interventismo umanitario, in particolare nella sua variante militare, è stata chiamata in causa in quasi tutti i conflitti armati che hanno implicato sistematici abusi nei confronti della popolazione civile, ormai sempre più spesso vittima di azioni militari, alla stregua del nemico combattente. In svariate occasioni, i governanti dei paesi occidentali hanno giustificato interventi bellici, a torto o ragione, invocando la necessità di arrestare gravi catastrofi umanitarie. Le vicende politiche in cui si è fatto appello al principio d'intervento umanitario costituiscono però solo l'aspetto visibile di un tema che è stato oggetto di un acceso dibattito giuridico e morale, per alcuni versi ancora in corso. In *Proteggere l'umanità*, Luca Scuccimarra ripercorre la genesi del principio dell'intervento umanitario, dalla sua originaria rudimentale applicazione durante la Prima Guerra del Golfo del 1991, fino alla sua recente articolazione normativa, sanctificata dagli articoli 138 e 139 della Carta Onu come *Responsibility to Protect*. Il testo offre una prospettiva di ampio respiro sul tema, che l'autore ricostruisce muovendosi abilmente tra i piani giuridico ed etico-morale, da un lato, e quello della storia politica recente, dall'altro. Oltre a fornirne un resoconto esaustivo e dettagliato, il lavoro sottolinea l'impatto rivoluzionario che il principio d'intervento umanitario ha avuto – e sta ancora avendo – sull'impalcatura del diritto internazionale contemporaneo, di cui ha messo più volte in discussione i principi fondativi.

¹ Il volume recensito è *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani nell'epoca globale*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 267, di Luca Scuccimarra.

Fin dalle prime battute, l'Autore intende dar conto del carattere rivoluzionario che il principio d'intervento umanitario sta avendo sulla struttura normativa del diritto internazionale contemporaneo. Senz'altro, la fine dell'ordine bipolare ha profondamente mutato il contesto geopolitico globale, incidendo profondamente sugli equilibri internazionali e modificando alcuni dei principi d'azione alla base della condotta degli stati. Il principio d'intervento umanitario è in questo senso emblematico, poiché rivela l'esigenza di aggiornare una concezione particolaristica delle relazioni internazionali, fondata su una rigida interpretazione del principio di sovranità degli stati, rendendola più sensibile alle richieste universalistiche dell'emergente ordine mondiale. Questa "svolta umanitaria", o *humanitarian turn*, rappresenta il culmine, a livello giuridico, di un processo di rivisitazione del rapporto tra un modello di diritto internazionale basato sulla sovranità nazionale e lo spazio d'inviolabilità che il pensiero filosofico contemporaneo attribuisce agli individui, intesi come unità fondamentali di preoccupazione morale. La tutela dei diritti umani si fa dunque progressivamente largo tra i principi normativi che regolano la condotta degli stati; è infatti la relazione conflittuale tra la sovranità statale e diritti umani a fare da filo conduttore all'analisi di Scuccimarra, che ambisce a individuare dei punti di contatto che possano propiziare una riconciliazione tra particolarismo e universalismo.

L'espressione "intervento umanitario", senza ulteriori qualifiche, non chiarisce immediatamente la problematicità della questione; in fondo, gli aiuti internazionali forniti alle vittime di una catastrofe naturale, dietro autorizzazione o richiesta del paese colpito, rientrano nella fattispecie dell'intervento umanitario e non presentano significativi conflitti morali. Nel momento in cui l'intervento umanitario diventa anche militare, il discorso assume tutt'altra rilevanza: nel caso di massicce violazioni dei diritti umani, la sfera di inviolabilità degli individui si è erta a principio ultimo di legittimazione dell'uso della forza, derogando così ai principi di non ingerenza e inviolabilità territoriale stabiliti dalla Carta Onu su cui è fondato l'odierno sistema di rapporti tra stati. Quando la sopravvivenza di individui innocenti è sistematicamente minacciata, da un governo o da una guerra, i sostenitori dell'intervento umanitario ritengono infatti che la comunità internazionale abbia diritto, se non finanche dovere, di intervenire, nel caso anche militarmente, contro la volontà dei rappresentanti dello stato in questione. È proprio sulla legittimità di questo tipo di intervento che si è sviluppato il dibattito teorico e

politico degli ultimi decenni, anche alla luce dello iato spesso registrato tra le sue ragioni etiche – portare soccorso, scongiurare genocidi o crisi umanitarie più in generale – e quelle strategiche, legate a calcoli strumentali d'interesse geopolitico.

Ribadendo la natura innovatrice del processo in atto, Scuccimarra cita la “crisi costituente” (Colombo 2010, 43) del diritto internazionale, dal momento che i suoi principi strutturali sono stati oggetto di un vivace dibattito giuridico. Nel tentativo di inserire il principio d'intervento umanitario entro il contesto normativo che disciplina i rapporti tra stati, alcuni autori si sono infatti rivolti alle fondamenta concettuali del regime internazionale, quali i criteri di identificazione della consuetudine e la struttura della comunità globale, nella convinzione che una ridefinizione di questi avrebbe reso la materia più permeabile alla ricezione di istanze di carattere universalistico quali la tutela dei diritti umani. Il dibattito che ne è scaturito, relativo alle “regole sulle regole” (Byers e Chesterman, 2003, 178), ha investito i requisiti di temporalità della formazione delle norme consuetudinarie (che, per alcuni, andrebbero ridotti nel caso dell'intervento umanitario, in ragione della sua eccezionalità), nonché gli strumenti di accertamento della prassi (*usus*) giuridica (chi sostiene che la prassi sia desumibile solamente dalle azioni politiche, contro chi invece ritiene che anche discorsi e intenzioni abbiano al riguardo un peso). Inoltre, la svolta umanitaria è stata associata all'emergere di una *società civile globale* che, secondo l'Autore, può contribuire in maniera decisiva a elevare le idee di principio allo stato di norme di diritto e a istituzionalizzare queste ultime sotto forma di “pratica statuale” (pp. 50-51). Da questo punto di vista, l'interventismo umanitario è espressione delle dinamiche che, dal “basso”, stanno modificando la struttura politica globale, sufficientemente matura ormai per far posto a principi normativi di carattere universalistico.

Le questioni tecnico-legali sono però solo un aspetto di un discorso che non ha coinvolto esclusivamente giuristi, ma anche figure politiche e rappresentanti di organizzazioni internazionali impegnate nell'ambito dell'interventismo umanitario, in questo caso di tipo non militare. L'Autore dà quindi spazio agli attori che di volta in volta si sono fatti promotori della *svolta umanitaria* e ai contenuti dei loro discorsi, nell'ottica di fornire un quadro completo e dettagliato del contesto entro cui si è articolata la discussione. Il primo e probabilmente più strenuo sostenitore dell'interventismo umanitario è stato Bernard Kouchner, all'inizio degli anni Novanta capo di *Médecins*

Sans Frontières, a cui si deve l'originario tentativo di tradurre una «morale dell'estrema urgenza [...] in dottrina giuridica dell'intervento umanitario» (p. 59). Il suo discorso richiama la dottrina dell'*ingérence humitaire* elaborata da Jean-François Revel nel 1979, che Kouchner ha sempre cercato di ancorare giuridicamente alla lettera della Carta Onu. Di ben altro tono sono gli appelli all'umanitarismo di cui Tony Blair e Bill Clinton si sono serviti per giustificare l'intervento in Kosovo del 1998: se quello di Tony Blair è stato definito un «utilitarismo dei valori» (p. 86), Clinton ha fatto ben poco per distinguere l'intervento umanitario militare dagli interessi strategici alla sua base. Per Scuccimarra è stato Václav Havel, allora Presidente ceco, a fornire una giustificazione più compiuta dell'intervento umanitario, affine per alcuni versi al «paradigma del buon samaritano», secondo cui andrebbero annullate le responsabilità derivanti da azioni condotte in soccorso di individui in pericolo. Da questa prospettiva, l'intervento umanitario, lungi dall'essere incompatibile con il diritto internazionale, rappresenta il superamento di una concezione statocentrica dell'ordine globale.

È ben noto che la guerra civile in ex Jugoslavia e la crisi del Kosovo rappresentano il vero punto di svolta del dibattito sull'intervento umanitario: per la prima volta infatti, l'azione umanitaria si è concretizzata in un intervento bellico a tutti gli effetti. Da qui l'esigenza di inserire la pratica dell'intervento umanitario in un contesto normativo istituzionalizzato. Necessità subito recepita da Kofi Annan, allora Segretario Generale Onu, a cui va il merito di aver portato la questione all'attenzione dell'Assemblea Generale che, dopo un iter quasi decennale, nel 2005, ha finalmente approvato l'introduzione nella Carta del principio d'intervento umanitario, sotto il titolo di *Responsibility to Protect (R2P)*. Dopo aver chiarito la duplice esigenza di fermare le massicce violazioni dei diritti umani e di riportare la dottrina dell'interventismo umanitario entro la cornice della Carta Onu, Kofi Annan ha promosso, insieme al governo canadese, la costituzione dell'Iciss (International Commission on Intervention and State Sovereignty), gruppo di lavoro incaricato di elaborare una chiara definizione normativa del principio d'intervento umanitario. Alla base del lavoro dell'Iciss sta un processo di ridefinizione del concetto di sovranità, il cui scopo è stato di rendere quest'ultima compatibile, anziché antitetica, con le richieste di tutela dei diritti umani. È a questa rielaborazione del concetto, entro la cornice normativa della *R2P*, che si deve il passaggio da una concezione di sovranità *chiusa* a quella di sovranità *aperta*. Quest'ultima

nozione è il punto di arrivo della rielaborazione operata dall'Iciss, che consiste in un'idea di sovranità che includa, tra i suoi aspetti fondamentali, la protezione dei diritti fondamentali dei propri cittadini: invece che una negazione della sovranità, l'intervento umanitario diviene così un correttivo necessario qualora un governo fallisse nella sua missione di proteggere la comunità. Nel 2009 sono stati infine elaborati i criteri operativi della *R2P*, sotto la spinta del nuovo Segretario generale Ban Ki-Moon; le modalità d'azione del principio sono state quindi ancorate a tre *pillars*: il primo riguardante la *responsabilità degli stati in materia di protezione*, il secondo concernente *Assistenza e Capacity building Internazionale* e il terzo relativo a *Risposta tempestiva e decisiva* (United Nations, General Assembly, *Implementing the Responsibility to Protect*, Report from the Secretary-General, A/63/677, 12/01/2009).

Alla base del dibattito giuridico e dell'elaborazione politico-normativa del principio d'intervento umanitario vi è un discorso morale che gravita attorno a una rivisitata nozione di *international political morality*, non più fondata sul «particularismo della società degli stati, bensì sul cosmopolitismo della cosiddetta società globale» (p. 134). Posizione che getta le radici nella tradizione illuminista e nel pensiero kantiano, recentemente ripresa da influenti autori anglofoni come Thomas Pogge, secondo cui la tradizionale impermeabilità degli stati sovrani all'interferenza esterna dev'essere ridimensionata di fronte alle istanze universalistiche imposte dalla preminenza morale dell'inviolabilità degli individui, che rappresentano gli oggetti fondamentali dell'etica. Individualismo e universalismo sono i due principi cardine su cui è articolata la posizione cosmopolita: secondo il primo, l'interesse finale della morale sono i singoli individui e non i gruppi, mentre il secondo principio indica che questo interesse è dovuto a *tutti* gli individui, indipendentemente dalle loro affiliazioni nazionali, culturali o religiose. A questi va aggiunto il carattere di generalità di queste rivendicazioni: questo stato di fondamentale interesse morale deve cioè essere riconosciuto da tutti e non solo da chi intrattiene con noi relazioni speciali, come la famiglia o i connazionali. Questi presupposti ben si conciliano con l'idea di *global civil society*, che riconosce una moralità comune a tutti gli individui, postulando l'elaborazione di norme che proteggano la sfera dell'umano dalle prerogative di esclusività della giurisdizione che gli stati sovrani si sono tradizionalmente attribuiti. Il codice dei diritti umani ha da questo punto di vista facilitato la trasposizione dei principi della moralità cosmopolita in vera e propria prescrizione normativa, agevolandone

l'inserimento nel sistema giuridico internazionale. La radice kantiana della riflessione cosmopolita è tra l'altro ribadita da Terry Nardin, che fa risalire al principio di rispetto dell'umanità, elaborato nella *Fondazione della Metafisica dei Costumi* (1795), la legittimità dell'intervento umanitario. Ancora dibattuta è la questione relativa all'obbligatorietà dell'intervento militare: secondo alcuni si tratta ancora di un *dovere imperfetto*, che cioè non stabilisce il titolare del dovere, ma ne identifica solo il beneficiario; altri, come Carla Bagnoli, lo definiscono invece un dovere perfetto, sottolineando però la differenza esistente tra promozione e difesa dei diritti umani, da cui derivano diverse categorie di dovere.

In quella che forse è la parte più divertente del libro, Scuccimarra ripercorre la genesi di un concetto le cui origini possono essere fatte risalire all'epoca della prima modernità. Il primo contributo al tema è fornito da Francisco de Vitoria, esponente della Scuola di Salamanca che, nel contesto del "dibattito sulla Conquista" dei primi del Cinquecento, identifica nella difesa degli innocenti (*defensio innocentium*) il principio che giustifica l'invasione, la conquista e la conversione delle popolazioni indigene americane, vittime di sacrifici e riti perpetrati nel nome di "falsi dèi". Ovviamente, questa retorica è stata più che funzionale all'azione di eccidio e rapina di cui si sono resi protagonisti i *Conquistadores* spagnoli nel primo periodo moderno; non va per questo sottovalutata l'importanza della riflessione di De Vitoria, se non altro da una prospettiva squisitamente teorica, in quanto primo tentativo di giustificare moralmente l'intervento (armato) al di fuori dei propri confini, al fine di proteggere popoli vittime di ingiustizie e soprusi. Questo discorso è, tuttavia, già inquadrato in quella logica "civilizzatrice-evangelizzatrice" di cui gli europei si sono sempre serviti – fino a tempi molto recenti – ogni qualvolta sono intervenuti con le armi al di fuori del continente. Punto di vista differente è quello di Grozio e degli Ugonotti francesi e olandesi: se per Grozio l'intervento fuori dai propri confini è motivato dalla necessità di punire i governanti irresponsabili, gli Ugonotti chiamano in causa i fondamenti dell'obbligo politico, autorizzando l'intervento di principi stranieri qualora la natura tirannica di un regime violi le basi del patto sociale. Si deve ad Alberico Gentili, invece, la prima elaborazione di un principio d'intervento motivato da ragioni di umanità: il fondamento di questo discorso è "l'unità del genere umano" (p. 194) che, in caso di violazioni, giustifica l'intervento al di fuori dei propri confini. L'Autore rimarca così non solo il credito che

l'interventismo internazionale ha avuto nel corso della storia, ma soprattutto la premessa morale del discorso che, nella variante di Gentili, già poggia su quell'idea di comune umanità che sarà poi ripresa dal cosmopolitismo e incorporata nell'idea di società civile globale.

La *R2P* è stata vivacemente criticata, in particolare perché impone un ridimensionamento del concetto tradizionale di sovranità, secondo cui l'autorità nazionale è l'arbitro ultimo di ciò che accade entro le giurisdizioni territoriali. In particolare, sono state le nazioni non industrializzate a esprimere a più riprese la loro opposizione a un principio che fa riaffiorare lo spettro della conquista coloniale, troppo spesso accompagnata da una certa retorica civilizzatrice. A questi si aggiunge la Cina che, come prevedibile, non ha gradito questo rinnovamento del diritto internazionale, il cui spirito riflette un'etica eccessivamente ispirata a schemi di pensiero occidentali. Si è parlato, a proposito, di un nuovo "imperialismo liberale", concetto ribadito da Carl Schmitt, secondo cui, dietro un apparente umanitarismo si cela una nuova strategia di dominio, strumentale alle ambizioni degli stati più potenti, che così possono rafforzare la propria posizione privilegiata: «Il paradigma umanitario [diviene così] sovrastruttura ideologico-discorsiva di un *new imperial order*» (p. 218). Alla base della riflessione di Schmitt sta l'idea che la violenza sia un normale fatto umano e non possa mai essere giustificata; come però suggerisce Scuccimarra, questa prospettiva implica che «l'uso della forza in politica non debba mai essere giustificato in termini morali» (p. 225). A quella di Schmitt e a una più ampia rassegna delle posizioni critiche è dedicata l'ultima sezione del libro, che chiude un'attenta analisi di ricostruzione storica, etica e normativa di un principio che Scuccimarra ritiene rappresentativo del rinnovamento giuridico-morale imposto dalle nuove dinamiche politiche dell'epoca globale.

Complessivamente, il libro di Scuccimarra intende fornire un quadro esauriente dei processi che hanno portato all'adozione, in seno alle Nazioni Unite, del principio d'intervento umanitario. Il resoconto del dibattito teorico è così inserito nel vivo degli avvenimenti storici e politici che, fino alle recenti Primavere arabe, hanno scandito l'evolversi di un concetto giunto, se non a completa maturazione, quantomeno a uno stadio di chiara cristallizzazione normativa. Mostrando un notevole grado di sensibilità verso i numerosi e complessi problemi etici che contraddistinguono il tema, l'Autore descrive uno scenario dinamico e di rinnovamento del regime giuridico internazionale

che, anche se non senza difficoltà, riflette adeguatamente i cambiamenti che hanno segnato il passaggio dall'ordine bipolare alla nuova epoca globale. In questo senso, la rivisitazione del rapporto tra sovranità statale e diritti umani rappresenta una tappa necessaria, seppur controversa, dell'adattamento a un contesto globale dove stanno emergendo, al fianco degli stati, nuovi attori, i protagonisti cioè della nuova *società civile globale*.

BIBLIOGRAFIA

- Colombo A., *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*, Milano, Feltrinelli, 2010.
Byers M. e Chesterman S., *Changing the rules about the rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law*, in J.L. Holzgrefe and R.O. Keohane (eds), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Book Review

A mente fredda¹

di Francesco Testini

Canetti una volta scrisse: «qualsiasi cosa sia mai servita a uccidere, qualsiasi parola, opinione, convincimento, tutto questo ritorna. Ecco *l'unico* eterno ritorno». Questa sentenza fa da eloquente esergo all'ultimo libro di Pier Paolo Portinaro, dedicato alla sinistra ricorrenza del genocidio nella storia. Al rapporto tra la parola e la cosa, alla complessa topografia dei dintorni semantici del termine "genocidio" e ai suoi usi sono dedicate alcune delle pagine più interessanti, poste ad apertura di una lunga e attenta analisi che si sviluppa lungo tutto il testo, spaziando da una ricostruzione delle maggiori teorie antropologiche e sociologiche della violenza collettiva fino a una rassegna critica degli strumenti giudiziari, istituzionali e intellettuali con cui l'umanità ha cercato di proteggersi da essa. Tutto questo passando attraverso una valutazione storica dell'ubiquità del genocidio che prende le mosse dal mondo antico, un'indagine meticolosa dei rapporti tra genocidio e politica (soprattutto nella sua veste totalitaria) e una contestualizzazione delle dinamiche genocidarie dopo la fine del bipolarismo, in quella che Norberto Bobbio ha definito "età dei diritti". Nel suo complesso, il libro va a coprire un'ampia costellazione di temi e traccia una serie di connessioni che vanno ben oltre i confini della disciplina storica – in questo il sottotitolo non deve fuorviare – per cimentarsi con scioltezza nel campo delle scienze sociali, della giurisprudenza e, ovviamente, della riflessione filosofica.

¹ Il volume recensito è *L'imperativo di uccidere. Genocidio e democidio nella storia*, Roma-Bari, Laterza, 2017, pp. 292, di Pier Paolo Portinaro.

Il testo è percorso da una costante diffidenza nei confronti delle tendenze inflazionistiche che hanno dominato l'uso del concetto di genocidio sin dalla sua introduzione, relativamente recente. Se infatti è dimostrato che tentativi di sterminio di minoranze sono un fenomeno ricorrente nella storia, è anche vero che tale fenomeno è rimasto senza nome per gran parte di essa – almeno fino alla sua introduzione da parte del giurista polacco Raphael Lemkin, nel 1944. Nella pubblicistica così come nella letteratura specialistica il termine “genocidio” è stato effettivamente oggetto di vari abusi ed estensioni semantiche, di un profluvio di definizioni e di un proliferare di classificazioni alternative che ne hanno ampliato il significato, ma anche offuscato i confini. Seppur sensibile alle istanze morali che hanno guidato la dilatazione del concetto e portato al conio di diversi neologismi a esso ispirati (politicidio, femminicidio, etnocidio e via dicendo), Portinaro si sforza di mantenere dritta la barra dell'analisi e dell'interpretazione storica, senza fare concessioni agli usi poco rigorosi di un termine che, per la sua storia e per l'enormità della pratica a cui si riferisce, molto si presta a essere utilizzato come strumento di denuncia, come invito allo sdegno e alla condanna.

Con il termine “genocidio” per l’Autore si deve intendere il tentativo almeno in parte riuscito da parte di un gruppo di potere politico di decimare con la violenza un gruppo etnico, sociale e/o religioso minoritario e vulnerabile di cui si rifiuta l’integrazione e di cui si persegue l'estinzione. Esso si pone al vertice di una serie di pratiche discriminatorie e di esclusione che colpiscono civili non combattenti e rappresenta l'estremo della violenza identitaria che, per quanto variamente motivata, si ripresenta sempre nei termini dell'opposizione ideologica e irriducibile tra un «noi» e un «loro» (pp. 3-4). A partire da questa definizione il testo propone una serie di distinzioni chiare, almeno a livello concettuale, attraverso cui riesce a definire delle linee di confine tra il genocidio e altre pratiche per molti versi simili, come l’omicidio di massa (che può avere connotati più episodici e meno intenzionali), la pulizia etnica (di cui lo sterminio è solo uno dei molti mezzi possibili, quello più estremo) e il democidio, il termine con cui Rudolf J. Rummel ha indicato la sistematica eliminazione degli oppositori politici (e che quindi non definisce la minoranza perseguitata in termini etnici o religiosi).

A ogni modo, una volta che li si applica agli eventi reali, è impossibile disconoscere o sottovalutare la complessità dei rapporti semanticci tra concetti limitrofi come quelli appena visti. Se vi sono certamente ragioni storico-politiche contingenti per cui l’eliminazione su larga scala degli avversari politici

non rientra sotto la nozione standard di genocidio (si pensi all'opposizione della delegazione sovietica durante la stesura del testo della *Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio* del 1948), è comunque indubbio che democidio e genocidio si intrecciano in vari modi nel corso della storia, creando *patterns* intricati. La liquidazione dell'opposizione politica interna, per esempio, si accompagna e spesso precede lo sterminio di minoranze etnico-culturali (p. 23). Allo stesso modo, è difficile distinguere in maniera netta pulizia etnica e genocidio, dove questo spesso costituisce il passo ultimo e senza ritorno di politiche volte all'allontanamento di un gruppo etnico o religioso da un certo territorio. *Pogrom*, espulsioni, deportazioni e segregazioni – solo alcune delle forme in cui la pulizia etnica si attua – rappresentano di frequente tappe di avvicinamento allo sterminio, come l'*escalation* discriminatoria del regime nazista e molti altri casi hanno mostrato. «Un corpo collettivo reso già evanescente nello spazio abitato dal gruppo etnico dominante – come nota Portinaro – può più facilmente essere eliminato decimando i suoi membri in un “non luogo” sottratto alla percezione pubblica» (p. 81); e ancor più facilmente può essere eliminato quando l'emergenza e la confusione della guerra, che sia civile o contro un nemico esterno, crea le condizioni sociali per lo scatenamento della violenza identitaria.

L'ottica comparativa dominante nel testo non è strettamente funzionale a riflessioni filosofiche di ampio respiro sul senso degli eventi o sulla violenza, né si riduce alla produzione di campionari storici di orrori e barbarie; piuttosto, attraverso la paziente comparazione delle dinamiche sociali e politiche che nei diversi casi hanno portato al genocidio, l'Autore mira a isolare alcuni elementi ricorrenti, alcuni meccanismi funzionali all'identificazione e alla comprensione socio-politologica del fenomeno più in generale. Consapevolezza e memoria di violenze passate e impunite su una minoranza identificata come capro espia-
torio, accanimento sincronico di più gruppi sociali unificati nell'intento per-
secutorio verso un nemico comune, processi di dissoluzione e ricomposizione di unità politiche e territoriali, primato dell'ideologia sugli interessi materiali, *escalation* di discriminazione, espulsione, segregazione e sterminio: sono solo alcuni dei tratti comuni ai grandi genocidi e democidi di cui Portinaro, con una marcata presa di posizione metodologica, enfatizza la dimensione dinamica ed evolutiva per rivendicare la necessità di una prospettiva diacronica e di lungo periodo (p. 123).

È sempre a partire da un'ottica comparativa, comune nei più recenti contributi al campo dei *genocide studies*, che Portinaro affronta il tema dell'uni-

cità della *Shoah*. Come è noto, è all’esperienza del genocidio ebraico che si devono le prime definizioni giuridiche e i primi strumenti analitici volti a identificare e a comprendere il fenomeno ed è inevitabile, dato questo fattore storico, che gran parte degli studi si siano concentrati proprio sul caso ebraico. A questa predominanza nella mole di studi prodotta si sono inoltre affiancate, almeno in una parte significativa della letteratura, una serie di interpretazioni volte a sostenere, in un modo o nell’altro, l’idea che la *Shoah* rappresenti un caso eccezionale nella storia – troppo eccezionale per rientrare facilmente in un modello generale o per essere affiancata ad altri casi. Portinaro non intende negare questa tesi, ma dà chiara dimostrazione della sua volontà di ridimensionarla, di mantenere ed evidenziare le specificità della *Shoah* senza per questo derubricare altri episodi di sterminio come genocidi minori o parziali. Anche su questo tema, con la lucidità e il distacco dello storico e dello scienziato sociale, egli mantiene nettamente separato il compito della comprensione da quello del giudizio morale, cercando di impermeabilizzare lessico, categorie e analisi da infiltrazioni valutative.

L’obiettivo è il raggiungimento di una via mediana: l’elaborazione di un concetto di genocidio che non sia così ristretto da includere tutti i tratti distintivi della “soluzione finale” (con il rischio di negare il carattere genocidario di molti altri casi e di determinare un’implicita gerarchia delle vittime) e che non sia così ampio da includere ogni massacro su larga scala di civili (con il rischio di offuscare le differenze tra il genocidio e altri crimini). Per l’Autore vi sono certamente ottime ragioni per ritenerе, insieme a Yehuda Bauer, che la *Shoah* sia stato un genocidio di tipo particolare ed eccezionale. La radicalità dell’intenzione di sterminio, la sistematicità e il grado di sistematizzazione raggiunta nella sua messa in pratica, la posizione geografica e le tradizioni culturali delle popolazioni coinvolte, insieme al grado di elaborazione e di consapevolezza raggiunto, in seguito ai fatti, sull’enormità del crimine sono tutti elementi che certamente qualificano la *Shoah* come un caso altamente specifico ed estremo, ma che non devono bloccarci nel fondamentale esercizio della comparazione.

Mentre nella cornice del dominio totalitario la violenza collettiva ha caratteri strutturali e organizzati ben evidenti, in tempi più recenti il genocidio è diventato molecolare e parcellizzato, intrecciandosi con altri fenomeni criminali e dando luogo a situazioni spurie di difficile definizione. Casi come quello jugoslavo e quello ruandese (solo uno tra i numerosi scenari di conflitto postcoloniale dai connotati genocidari insieme a Darfur, Guatemala e altri)

si trovano infatti a metà strada tra la violenza anomica e i genocidi sistematici della prima metà del secolo: tanto nella ex Jugoslavia quanto in Ruanda la pianificazione e gli intenti erano solo parzialmente definiti, così come i confini tra guerra civile e politica di sterminio, eppure la matrice etnica della persecuzione è stata evidente, così come i suoi risultati. In questo senso, il caso jugoslavo e quello ruandese presentano connotati particolari rispetto al genocidio armeno e a quello ebraico, ma non sfidano l'adeguatezza dell'interpretazione di Portinaro. Tuttavia, essi non sono gli unici casi problematici esaminati.

In alcune delle pagine più originali e dense del libro, in cui ritorna l'eco della riflessione di Elias Canetti, Portinaro allenta la propria griglia concettuale e il proprio rigore categoriale per offrire interpretazioni delicate di alcuni fenomeni contemporanei, come le migrazioni globali e il femminicidio, in cui intravede un preoccupante alone genocidario. Un esempio di questo allentamento – in un certo senso bizzarro, data la circospezione semantica e l'ottica deflazionista adottata e difesa lungo tutto il libro – è riscontrabile nell'interpretazione del terrorismo fondamentalista, che l'Autore non esita a qualificare come “genocidario”, seppur con importanti specifiche. Il terrorismo fondamentalista, soprattutto di matrice islamica, si caratterizza per una dichiarata e ferrea volontà di annientamento e sterminio del nemico, da un lato, e da una capacità operativa estremamente ridotta, dall'altro, e proprio in questa sperequazione tra mezzi e fini risiede, per Portinaro, la sua cifra. L'azione terroristica si configura come un genocidio simbolico, manifestazione della volontà fondamentalista di espellere gli occidentali dalle terre dell'Islam e di rinchiederli, come in un rovesciamento delle esperienze di esclusione e ghettizzazione subite dalle nuove leve del terrorismo globale, in un enorme “ghetto dell'insicurezza”. In questo senso, per Portinaro, il terrorista suicida conferma e al tempo stesso smentisce l'intuizione fondamentale di Canetti, per il quale «il potere ha bisogno della morte, poiché si fonda sul sopravvivere» (Canetti 2014, 282). La conferma, perché vede all'opera un piccolo gruppo di carnefici capaci di uccidere una grande quantità di vittime attraverso azioni il cui impatto è amplificato dalla paura e dalle moderne tecnologie della comunicazione; la smentisce, perché l'attentato ha come cifra paradossale l'azione suicida, con cui la “soddisfazione della sopravvivenza” indicata da Canetti non può, a sua volta, sopravvivere all'attentatore, se non in forme distorte (p. 204).

Nell'ultima parte del libro la discussione sul genocidio assume la sua veste più ampia, passando da una prospettiva incentrata sulla storia e sulle scienze

sociali a una più filosofica e retrospettiva, imperniata sugli strumenti che le comunità umane hanno messo a punto per fare i conti con un passato in cui lo sterminio di minoranze – etniche, religiose o politiche che siano – è spesso un dato da riconoscere e, soprattutto, elaborare. Alla rimozione, all’oblio e alle giustificazioni ideologiche di cui spesso i crimini di guerra, i crimini contro l’umanità e il genocidio sono stati oggetti, l’esperienza postbellica ha inizialmente contrapposto la verità giudiziaria, mostrandone però anche i limiti. Durante il xx secolo ha avuto luogo un grande impegno normativo che si è tradotto in una notevole mole di convenzioni, protocolli, trattati e dichiarazioni volti a reprimere e criminalizzare i grandi mali che nello stesso secolo hanno avuto luogo. Ma l’impegno della giurisprudenza è stato spesso impastoiato dalle dinamiche strategiche della politica globale, che hanno rallentato e spesso ostacolato l’applicazione delle norme del diritto internazionale. Inoltre, secondo Portinaro, i tribunali e le corti penali non rappresentano né l’unico né il miglior strumento di elaborazione del passato, soprattutto per quanto riguarda il genocidio in cui spesso, a essere coinvolti, non sono solo gli apparati repressivi dello stato e individui particolari, ma larghe parti della popolazione.

Di fronte allo scacco dello strumento penale si è sviluppato il paradigma della giustizia riparatrice, volto a superare il paradigma legalistico della retribuzione e della punizione attraverso l’istituzione di procedure riconciliatorie, esemplificate nelle Commissioni di verità e riconciliazione istituite in Argentina, Sud Africa e Sierra Leone. Ma nemmeno tali procedure si sono dimostrate all’altezza dell’enormità del genocidio. «Non ci si può riconciliare con i morti – come scrive Portinaro – tanto più quando la loro uccisione sia stata aggravata dall’umiliazione e disumanizzazione delle vittime» (p. 240). L’istituzionalizzazione di una cultura della memoria, di cui è paradigmatica l’esperienza della ricostruzione dell’identità tedesca nel secondo dopoguerra, rappresenta una modalità alternativa di fare i conti col passato, ma non si è ancora affermata globalmente contro i processi di tabuizzazione, rimozione e minimizzazione ancora all’opera in paesi come la Cina, la Turchia o la Polonia, che ha recentemente discusso una legge volta a punire chiunque affermi la partecipazione del popolo polacco al genocidio ebraico. Né si è dimostrata priva di lati problematici, come i numerosi dibattiti sorti intorno e contro le cosiddette “leggi della memoria” testimoniano.

Il libro rappresenta, come le battute finali testimoniano, una chiara forma di contrapposizione a ogni facile ottimismo storicista, a ogni semplicistica

esaltazione della memoria come profilassi contro il male e a ogni inflazione vittimistica del concetto di genocidio. Portinaro ha seguito con attenzione, attraverso una serie di pubblicazioni distribuite negli anni, il tema del conflitto tra diverse comunità e delle sue ripercussioni sul presente. Dalla ricca prefazione a *Giustizia Politica* di Helmut Quaritsch, risalente al 1995, fino al più recente *I conti con il passato*, edito nel 2011, si è frequentemente interrogato sugli aspetti retributivi della giustizia nella sua dimensione storica, sulle modalità e le procedure attraverso cui gli esseri umani elaborano e gestiscono le colpe e le sofferenze legate alla violenza identitaria, subita o inferta. Anche quest'ultimo libro, per molti versi più storiografico e ricostruttivo, continua il confronto teorico di Portinaro con una “politica del passato” in continuo bisogno di rielaborazione.

BIBLIOGRAFIA

Canetti E., *Das Buch gegen den Tod*, München, Hansen, 2014.

Abstracts

Rainer Bauböck

Specifying the three inclusion principles: A reply to Biale, Ottoneilli and Pellegrino

This response to critics further explains and elaborates the scope of three principles of democratic inclusion: the inclusion of affected interests, of all subjected to coercion, and of all those have a stake in being recognized as members of a particular self-governing polity. It also defends the claim that a theory of democratic inclusion requires certain background presuppositions. In response to Gianfranco Pellegrino's critique I present conceptual, empirical and normative reasons why a theory of democratic self-government presupposes a background of relatively stable territorial borders towards other polities and an internal diversity of interests, identities and ideas about the common good. Enrico Biale's objections nudge me towards further specifying the 'all affected interests' principle by clarifying that its implications vary according to the impact a policy decision has on external interests. I suggest three graded implications: affected interests must be taken into consideration, must have opportunities of contestation, or must be represented when a policy is deliberated and decided. Transborder referendums are an instance of representation of externally affected interests. The ad hoc *demos* created in such referendums creates an external veto power that need not subvert the integrity of a polity's self-government. I consider Biale's conception of a 'fluid' *demos* as grounded in a combination of the 'all subjected' and the 'all citizenship stakeholder' principles. While this combination works in the specific context of migration between independent states, I have doubts that

it can be applied to other problems and types of polities. Valeria Ottonelli proposes a principle of the identity of rulers and ruled that I question with regard to its implications for representative democracy, and for those citizens who are incapable or unwilling to participate in ruling. I also engage with her version of a ‘proximity principle’, which in my view can justify the requirement to have common democratic institutions but not the boundaries between democratic polities. Finally, I respond to Ottonelli’s challenge that the ‘citizenship stakeholder’ principle misidentifies the wrong of colonialism as denial of self-government and has exclusionary implications for marginalized groups who do not have a stake in the common good. I conclude by suggesting a ‘multilevel polity’ test for democratic inclusion principles that requires that they can specify membership rules not only for independent states but also for territorial polities below and above the state.

Enrico Biale

Democratic boundary: A complex account

In a world characterized by migratory fluxes and where political decisions are deeply interconnected a fine-grained analysis of the boundary of the *demos* and the requirements of citizenship is necessary to grant that political institutions embody democratic values. Rainer Bauböck dedicated his work to properly addressing these problems by defining the boundary of democracy and the requirements of citizenship and addressing these issues from both a theoretical and a practical standpoint. Democratic Inclusion is fundamental in this debate because Bauböck further attunes his account, providing one of the most complex and complete versions of democratic *demos* in the literature. Bauböck in fact claims that a proper account of *demos* cannot be grounded on a single principle (all-affected, all-subjected, or stakeholder) but on a plurality of criteria according to which every interest affected should be seriously taken into consideration during the deliberative process, all those who are subjected to coercion should be impartially treated by the authority that exercises this coercion, and those who have a stake in the flourishing of the political community should be granted equal political rights. Though I acknowledge the merits of this pluralistic view of democratic boundaries, I will point out some ambiguities that characterize Bauböck’s interpretation of the all-affected principle and I will suggest an account of a fluid *demos*, that is grounded on the all-subjected principle but overcomes the problems Bauböck ascribes to this criterion.

Francesco Camboni

Solidarity: A philosophical concept

The aim of my article is to outline a survey of the most relevant normative uses of the concept of solidarity, especially in political philosophy and moral theory. Firstly, I will sketch a preliminary overview of the sociological background at the base of the concept of social solidarity, which I think is necessary for both methodological and conceptual reasons. Secondly, I will attempt to describe some of the most widespread philosophical uses of the concept of social solidarity, which I will highlight distinguishing analytically among social, civic, political and moral solidarity. Finally, I will develop a mental experiment which aims to stress a dilemma of loyalty between political solidarity claims and moral solidarity claims.

Valeria Ottonelli

The principle of All Citizens Stakeholders: Who gets excluded?

In *Democratic Inclusion* Bauböck offers a solution to the *demos* problem, that is the problem of establishing who is entitled to participate in the ruling of the polity through the exercise of democratic political rights. According to Bauböck's solution, the *demos* should include those who have a stake in the polity's autonomy and flourishing. I raise two concerns about Bauböck's argument. The first is that it appears to unduly assume that any solution to the *demos* problem that derives claims to inclusion from subjection to the same government must be arbitrary and indeterminate. The second, more substantive qualm I have with ACS is that it may lead to unduly exclusionary implications. In fact, ACS potentially excludes marginalised and disadvantaged individuals or groups who have strong interconnections with the polity because they have been born and live in its midst, but cannot be said to have a stake in the autonomy and flourishing of the polity exactly because they hold a marginal and disadvantaged position within it.

Gianfranco Pellegrino

The circumstances and context of bounded democracy. Some qualms

This paper considers Bauböck's view about the connection between democracy and boundaries. Bauböck claims that territorial borders are needed for democracy. The main contention of the paper is that the connection between jurisdictional boundaries, territorial borders and democracy is significantly looser than Bauböck believes. Bauböck's argument rests on two premises.

First, democracy is normatively needed only in conditions of internal and external pluralism. Second, boundaries are needed to guarantee both internal and external pluralism. Against this view, the paper makes two points. First, in historical times many homogeneous polities have been democratic, despite absence of internal diversity. Second, imposing political decisions upon a homogenous citizenry is still undemocratic. As a consequence, boundaries are not necessary conditions for democracy.

Biographical notes

Rainer Bauböck is part time Professor in the Global Governance Programme of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies at the European University Institute in Florence. From 2007-2018 he held the chair in Social and Political Theory at the Department of Political and Social Sciences of the European University Institute. He is corresponding member of the Austrian Academy of Sciences and chair of the Academy's Commission on Migration and Integration Research. His research interests are in normative political theory and comparative research on democratic citizenship, European integration, migration, nationalism and minority rights. Together with Jo Shaw (University of Edinburgh) and Maarten Vink (University of Maastricht), he coordinates GLOBALCIT, an online observatory on citizenship and voting rights.

Enrico Biale is Research Fellow at the University of Piemonte Orientale. His main research interests are in the normative theory of democracy and in the theory of justice in labour market. Among his most recent publications: *Interessi democratici e ragioni partigiane. Una concezione politica della democrazia*, Bologna, il Mulino, 2018; *Democracy and Diversity*, with Anna Elisabetta Galeotti e Federica Liveriero (eds), London, Routledge, 2018; “A fluid demos for a hypermigration polity”, in *Res Publica*, 2017; “A multidimensional account of democratic legitimization: How to make robust decision in a non-idealized deliberative context” (with Federica Liveriero), in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2017.

Francesco Camboni achieved a MA in Philosophy at the University Vita-Salute San Raffaele in Milan, with a thesis entitled Communication, Justice and Solidarity. An interpretation of Habermas' Discourse Ethics. He is currently a PhD student at the FINO Consortium (Northwestern Italian Philosophy Consortium). His research project aims to develop an analytical account of solidarity. His area of interests concerns discourse ethics, social justice and other-regarding attitudes.

Valeria Ottonelli is Associate Professor of Political Philosophy at the University of Genova, Italy. Her main research interests are in the normative theory of democracy and in the theory of justice in migration. Her work has appeared in *Political Studies*, *The Journal of Political Philosophy*, *Critical Review of Social and Political Philosophy*, *International Migration Review* and *Politics, Philosophy and Economics*.

Gianfranco Pellegrino is Associate Professor of Political Philosophy at the Department of Political Science, Luiss Guido Carli. His research concerns global justice, environmental ethics, migration and history of political philosophy and ethics. He wrote three monographs (*La fabbrica della felicità. Etica, liberalismo e psicologia in Jeremy Bentham*, 2010; *Etica pubblica*, 2015; *Nell'Antropocene. Etica e politica alla fine di un mondo*, 2018, with Marcello Di Paola), and articles on climate change, refugees, global justice, human rights.



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, H. Tristram Engelhardt Jr †,

Lorenzo Infantino, Piero Ostellino †, Angelo M. Petroni,

Richard A. Posner, Michele Salvati, Giuliano Urbani,

Christian Watrin, Giovanna Zincone

Comitato Editoriale Antonella Besussi, Anna Caffarena, Emanuela Ceva,

Giuseppina De Santis, Margarita Estevez-Abe, Anna Elisabetta Galeotti,

Umberto Gentiloni Silveri, Federica Liveriero, Glynn Morgan,

Massimo Occhiena, Giuseppe Russo, Stefano Sacchi, Roberta Sala

Coordinamento Anna Maria Gonella

Copertina Concetta Fiorenti

Cura dei testi Segnalibro

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 two anonymous peer reviews.