

a cura di
VALENTINA CARLINO
GIAMMARIA MILANI

Rule of law,
culture e territori

2023

CONSULTA ONLINE

Rule of law, culture e territori

a cura di Valentina Carlino e Giammaria Milani

Collana di studi di Consulta OnLine

11

Il libro raccoglie gli atti del *workshop* “***Culture, Territory and the Rule of Law***”, che si è tenuto presso la Certosa di Pontignano (Siena, Italia) il 17 e 18 giugno 2022. Sia il *workshop*, sia il libro sono stati realizzati con il contributo dei fondi PRIN 2017 “***Framing and Diagnosing Constitutional Degradation***” (*Principal Investigator* prof.ssa Tania Groppi) e “***The constitutional implications of European separatist claims***” (*Principal Investigator* prof. Alessandro Torre, coordinatrice dell’unità locale prof.ssa Valeria Piergigli).

Aprile 2023

ISBN: 979-12-81326-00-2

Editore Consulta OnLine – CF 90078670107

Via Balbi 22 - 16126 Genova

info@giurcost.org

INDICE

<u>VALENTINA CARLINO - GIAMMARIA MILANI</u>	3
<i>Introduzione</i>	
Parte I – Pluralità culturale ed effettività della tutela	
<u>RICCARDO ARIETTI</u>	11
<i>La difficile accommodation del matrimonio musulmano non registrato nell’ordinamento britannico, tra non-marriage e non-qualifying ceremony: profili di un problema irrisolto</i>	
<u>THIAGO BURCKHART</u>	19
<i>Patrimonio culturale immateriale, interculturalità e Popoli Indigeni: uno studio comparato tra Brasile e Colombia</i>	
<u>LEURA DALLA RIVA - MARIELLA KRAUS</u>	27
<i>Multiculturalismo e Stato Costituzionale in Brasile e Bolivia: la protezione dei popoli indigeni durante la pandemia di Covid-19</i>	
<u>LUCA DI MAJO</u>	37
<i>L’Avvocato e il migrante</i>	
<u>ADRIANO DIRRI</u>	47
<i>Il living tree della giustizia riparativa canadese: diritti degli Aborigeni, Corte Suprema e tentativi di federalismo cooperativo “interstiziale”</i>	
<u>NICOLA MAFFEI</u>	59
<i>Dal duty to consult al free, prior and informed consent: verso un nuovo modello di accomodation per i popoli indigeni del Canada?</i>	
<u>FLORIANA PLATAROTI</u>	71
<i>L’effettività delle tutele nella diversità culturale: un’auspicabile valorizzazione delle differenze culturali nel rispetto dei principi fondamentali della persona</i>	
<u>MARCO RIZZUTI</u>	85
<i>Libertà individuali e “separatismo religioso” nel prisma del diritto successorio: spunti di riflessione da una legge francese e un caso giurisprudenziale greco</i>	
<u>MAYRA ANGÉLICA RODRÍGUEZ AVALOS</u>	93
<i>Gestione costituzionale della diversità nella formazione di società pluraliste: un’analisi dell’esperienza boliviana</i>	
Parte II – Ripartire dal basso: il ruolo delle autonomie locali e delle città	
<u>MATTEO AGOSTINO</u>	103
<i>Verso un (nuovo) protagonismo delle realtà locali: quali prospettive per lo stato di diritto nell’Unione europea?</i>	
<u>PAOLA COSTANTINI</u>	117
<i>I popoli indigeni della Russia settentrionale: la complessa tutela dei diritti tra normativa federale e locale</i>	

<u>SALVATORE MARIO GAIAS</u>	125
<i>L'approccio green degli enti locali in una prospettiva di trasmissibilità del bene alle generazioni future. I casi sardo e catalano in materia di ciclo-turismo sostenibile</i>	
<u>FLAVIO GUELLA</u>	131
<i>Le esperienze di promozione delle dinamiche partecipative nelle comunità minoritarie storiche della Provincia autonoma di Trento</i>	
<u>ROSA IANNACCONE</u>	141
<i>La partecipazione dei popoli indigeni e le entità substatuali. Osservazioni a partire dalla Costituente cilena</i>	
<u>MARÍA GUADALUPE IMORMINO DE HARO</u>	151
<i>Analisi della protezione costituzionale locale delle popolazioni indigene e afro-discendenti in Messico da un approccio basato sui diritti umani: prospettive per un parlamento aperto?</i>	
<u>KATIA LAFFUSA</u>	157
<i>Declinare l'identità minoritaria arbëreshë sul territorio: radici ed innesti di pluralismo in ottica regionale e comunale</i>	
<u>EDIN SKREBO</u>	165
<i>La Bosnia ed Erzegovina e il recente tentativo di modifica unilaterale dell'assetto federale: alla ricerca di una quadra tra stato di diritto e autonomie locali</i>	
Parte III – Per una cittadinanza inclusiva e sostenibile	
<u>MARTA ADDIS</u>	177
<i>Cittadinanza: l'attribuzione dello status di cittadino attraverso una scuola che integra e definisce l'identità personale</i>	
<u>ENRICO CAMPELLI</u>	185
<i>La Nation-State Law e i diritti delle minoranze nell'ordinamento israeliano</i>	
<u>ELEONORA IANNARIO</u>	197
<i>La cittadinanza tra inclusione e discriminazione. Riflessioni a margine di attuali politiche di naturalizzazione</i>	
<u>LUANA LEO</u>	207
<i>"Ricostruire la cittadinanza": lo scenario comparato come punto di partenza</i>	
<u>ILARIA RIVERA</u>	217
<i>Il ruolo della scuola nel contrasto all'hate speech nella società interculturale. Educare al rispetto ed alla diversità</i>	
<u>GIULIASERENA STEGHER</u>	229
<i>A "cronometria variabile": alcune recenti tendenze in tema di cittadinanza in Francia e Italia</i>	
<u>Elenco delle Autrici e degli Autori</u>	241

INTRODUZIONE

Valentina Carlino-Giammaria Milani

Il presente volume raccoglie le riflessioni delle giovani studiose e dei giovani studiosi che hanno partecipato al *workshop* “Culture, territori e *Rule of Law*. Un approccio interdisciplinare”, svoltosi alla Certosa di Pontignano (Siena) il 17 e 18 giugno 2022 nell’ambito dei progetti PRIN 2017 “Framing and diagnosing constitutional degradation: a comparative perspective” (Principal Investigator: Prof.ssa Tania Groppi) e PRIN 2017 “Implicazioni costituzionali dei separatismi europei” (Principal Investigator: Prof. Alessandro Torre – Responsabile dell’Unità di Siena su “Separatismi, diritti delle minoranze e trasformazioni della cittadinanza”: Prof.ssa Valeria Piergigli).

Lo scopo dell’incontro era quello di riflettere in prospettiva comparata e interdisciplinare sulla pluralità delle culture e sugli strumenti concretamente idonei all’ottenimento di quella *accomodation* delle identità minoritarie che costituisce caratteristica essenziale dello stato costituzionale contemporaneo, oggi sottoposto a diverse latitudini a noti problemi di tenuta del *Rule of Law*.

Infatti, è necessario muovere dalla premessa che è la natura stessa dello stato costituzionale, intrinsecamente pluralista, a rendere necessaria una riflessione sulla convivenza pacifica di soggetti o gruppi di soggetti anche assai distanti tra loro, portatori dunque di interessi eterogenei o contrastanti, tutti valevoli di essere tenuti in considerazione, nel prisma della coesione sociale e del rispetto dell’insieme di identità e culture riconosciute dall’ordinamento. È vero che le società contemporanee occidentali sono interessate da fenomeni di trasformazione sociale e demografica tali da porre gli ordinamenti dinanzi a una sfida nuova, quella del multiculturalismo; e tuttavia, la novità in commento sarebbe da rinvenire piuttosto in termini di quantità¹, contestualizzandola al contempo rispetto all’area geografica alla quale ci si riferisce². In relazione a quest’ultimo profilo, gli imponenti flussi migratori verso il continente europeo registrati negli ultimi anni hanno senz’altro reso necessaria una riflessione in tema anche in quei Paesi modellati sullo stato-nazione su base etnica ottocentesco, esondando dunque dai confini degli Stati federali a base plurinazionale (imprescindibile, ad esempio, il rimando al Canada), ivi compresi quelli nei quali fino a pochi anni fa era l’emigrazione a preoccupare, e non invece l’ingresso di stranieri (esemplare, in questo senso, il caso dell’Italia, da contrapporsi ad esempio all’esperienza della Francia). Eppure, «sempre nell’ambito della società pluralista siamo, e il problema da risolvere resta sempre lo stesso: il mantenimento dell’unità, e con essa della convivenza pacifica, in un contesto del quale non si vuol negare il carattere plurale e in cui il principio di uguaglianza nei diritti si accompagna con il diritto ad essere diversi, nella molteplicità delle sue espressioni»³. Dunque, la questione di fondo non è nuova; piuttosto, è l’imponenza del fenomeno della società multiculturale, vale a dire la sempre crescente quantità di gruppi di soggetti che vivono sul medesimo territorio nazionale e appartengono a culture di tipo etnico, religioso o linguistico differenti tra loro⁴ a costituire la vera

¹ In questo senso T. GROPPI, *Multiculturalismo 4.0*, in Id., *Menopeggio*, Bologna, 2020, spec. 398-402.

² «Si può osservare come alcune parole appaiano: il “multiculturalismo”, ad esempio, entra nel linguaggio giuridico in momenti diversi a seconda del contesto geografico considerato, spesso in relazione ai mutamenti sociali che determinano la necessità di affrontare le problematiche derivanti da una maggiore eterogeneità culturale». Così C. PICCOCCHI, *L’interculturalismo nel diritto costituzionale: una storia di parole*, in [DPCE online](#), 2, 2019, 1286.

³ T. GROPPI, *Multiculturalismo 4.0*, cit., 399.

⁴ Per una definizione di multiculturalismo si veda E. CECCHERINI, *Multiculturalismo (dir. comp.)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*. Aggiornamento, Tomo II, Torino, 2008. Obbligato il rinvio al ricco volume di G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell’integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, 2018, che ripercorre il fenomeno del multiculturalismo con una prospettiva interdisciplinare e comparata, fornendo un panorama ampio sugli strumenti e i modelli di integrazione messi in atto in una pluralità di esperienze.

sfida dinanzi alla quale gli ordinamenti sono confrontati⁵. Alle minoranze autoctone o nazionali, comunque appartenenti alla tradizione degli Stati contemporanei, se ne aggiungono altre provenienti da oltre confine, mettendo sempre più in discussione la convivenza pacifica e democratica in seno agli ordinamenti, spesso incapaci o riottosi ad adottare strumenti normativi idonei a regolare l'accresciuta complessità sociale odierna⁶.

Ed è proprio questa acuita diversità all'interno dei singoli ordinamenti a fungere da leva per la diffusione di sentimenti populistici e "unificatori" dell'identità nazionale, risultando al contempo vittima di quella crisi democratica la cui diffusione a livello globale è oramai assai nota. La dottrina si è ampiamente soffermata sui temi della "erosione democratica"⁷, concetto variamente definito ma comunque rispondente alla medesima idea di progressivo allontanamento dai pilastri della democrazia liberale in un percorso di convergenza verso la concentrazione del potere nelle mani della maggioranza politica, i cui argini si fanno sempre più sfumati⁸. Il governo in carica risponde dinanzi al popolo, in seno al quale trova generalmente un ampio supporto, e per il popolo asserisce di agire; da qui, il concetto di populismo⁹. Vi è dunque un allontanamento dal circuito democratico-rappresentativo, che seppur non del tutto rinnegato tende a soccombere in un'ottica di valorizzazione della democrazia diretta e marginalizzazione del ruolo del parlamento, che laddove eccessivamente frammentato non sarebbe in grado di fornire risposte adeguate alle necessità dei cittadini¹⁰. In tale contesto, è evidente come il rischio di marginalizzazione delle minoranze e di affievolimento delle garanzie a tutela di queste sia assai elevato¹¹. A una società fattualmente sempre più plurale, si contrappone un'ideologia gradualmente più "omogeneizzante", non in grado – o più propriamente non vogliosa – di riconoscere le differenze endogene ed esogene presenti sul territorio e dunque, in fondo, quel carattere pluralista che intrinsecamente connota lo stato costituzionale. In un'ottica di contrapposizione tra "noi e loro", non vi è spazio per l'*accomodation* delle identità minoritarie. Ecco, dunque, che la società multiculturale, da un lato, alimenta i sentimenti nazionalisti, fomentando la distinzione tra chi appartiene alla maggioranza e chi ne differisce, risultando dall'altro lato un bersaglio degli attacchi al *Rule of Law*.

⁵ *Ex multis* si veda A. RINELLA, *La Shari'a in Occidente. Giurisdizioni e diritto islamico: Regno Unito, Canada e Stati Uniti d'America*, Bologna, 2021.

⁶ V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, 160.

⁷ La nota espressione è di T. GINSBURG, A.Z. HUQ, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago-Londra, 2018, 43.

⁸ J.-W. MÜLLER, *Rising to the challenge of constitutional capture. Protecting the rule of law within EU member states*, 2014, in *EUROZINE*, 21 marzo 2014; T.G. DALY, *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 11, 2019; A.Z. HUQ, T. GINSBURG, *How to Loose a Constitutional Democracy*, in *UCLA Law Review*, 78, 2018, 79-169; L. DIAMOND, *Facing Up to the Democratic Recession*, in *Journal of Democracy*, 1, 2015, 141-155; J.M. BALKIN, *Constitutional Crisis and Constitutional Rot*, in M.A. Graver, S. Levinson, M. Tushnet (a cura di), *Constitutional Democracy in Crisis?* New York, 13-28; R. FOA, Y. MOUNK, *The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect*, in *Journal of Democracy*, 3, 2016, 5-17; N. BERMEO, *On Democratic Backsliding*, in *Journal of Democracy*, 1, 2016, 5-19; D. LANDAU, *Abusive Constitutionalism*, in *UCDL Review*, 1, 2013, 189-260; J. KURLANTZICK, *Democracy in Retreat*, New Haven, 2013. Sulla concettualizzazione del fenomeno e sulla varietà delle espressioni utilizzate per inquadralo, si veda A. DI GREGORIO, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi autoritarismi e democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, 2, 2019, 1-29.

⁹ *Ex multis* L. CORRIAS, *Populism in a Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity*, in *European Constitutional Law Review*, 12, 2016, 6-26.

¹⁰ J.M. CASTELLÀ ANDREU, M.A. SIMONELLI, *Populism and Contemporary Democracy*, in J.M. Castellà Andreu, M.A. Simonelli (a cura di), *Populism and Contemporary Democracy in Europe Old Problems and New Challenges*, Cham, 2022, 3-4.

¹¹ *Ibid.*, 7.

Muovendo da una tale premessa, qui necessariamente semplificata, l'obiettivo delle riflessioni raccolte in questo volume è allora quello di ragionare attorno al tema della tutela delle identità minoritarie e della crisi del *Rule of Law*, considerando i problemi connessi riscontrabili a livello globale, le probabili cause e, in particolar modo, le possibili soluzioni. A tal fine, è parso opportuno identificare tre aree nelle quali declinare l'argomento, corrispondenti alle tre parti del lavoro.

La prima parte del volume si focalizza sul tema della pluralità delle culture e della effettività della tutela. Approfondendo le politiche per l'*accomodation* delle identità culturali nello stato costituzionale contemporaneo, l'obiettivo è quello di riflettere sulla nozione di pluralità nel prisma dell'effettività, guardando alla concreta attuazione degli obiettivi di convivenza pacifica e tutela delle minoranze – storiche e non – al di là di eventuali proclamazioni formali, che pure vanno considerate ove si voglia ricostruire il quadro delle garanzie costituzionalmente e legislativamente previste nei vari ordinamenti.

Si pensi, in tal senso, al caso canadese. Come evidenzia [Adriano Dirri](#) affrontando il tema dei diritti degli aborigeni nel costituzionalismo canadese, il riconoscimento di questi ultimi nel *Constitution Act* del 1982, seppur fondamentale, non è stato da solo sufficiente a rendere la tutela effettiva; è solo tramite un massiccio intervento della Corte suprema che si è potuto concretizzare lo status costituzionale dei nativi, che hanno trovato nell'organo giurisdizionale un ineludibile luogo di garanzia. In tale contesto, [Dirri](#) si interroga in particolare sul rapporto tra sovranità, multiculturalismo e federalismo, allo scopo di esplorare le possibili soluzioni al problema dei diritti dei nativi che l'organizzazione territoriale dello stato potrebbe offrire.

Nel solco del medesimo ordinamento si inserisce il lavoro di [Nicola Maffei](#). Muovendo anch'egli dall'evoluzione giurisprudenziale in tema di dovere costituzionalmente sancito di consultazione dei popoli indigeni, [Maffei](#) si interroga circa la possibilità di superare la dottrina del *duty to consult* elaborata dalla Corte suprema per sostituirla con quella del *free, prior and informed consent* rinvenibile nella Dichiarazione sui diritti dei popoli indigeni dell'ONU del 2007, alla quale il Canada si è vincolato. Che un nuovo strumento di tutela effettiva, forse più efficace, sia da rinvenire in una fonte originariamente esterna all'ordinamento?

E del resto, il Canada non è l'unico Paese dove la Costituzione ha tenuto in considerazione la presenza di popoli indigeni, predisponendone una qualche tutela. È altresì interessante il caso della Bolivia affrontato da [Mayra Angélica Rodríguez Avalos](#), la quale illustra il carattere plurinazionale dell'ordinamento boliviano che, nella scia del *nuevo constitucionalismo latinoamericano*, riconosce la diversità riscontrabile sul territorio dello Stato e prova a fornire strumenti non soltanto per tutelarla ma bensì per valorizzarla, traslandola a livello istituzionale nella composizione degli organi di governo nel prisma del pluralismo e del dialogo interculturale.

Evidentemente, il contesto latino-americano costituisce un campo di indagine privilegiato per lo studio dell'*accomodation* delle identità culturali, storicamente interessato com'è dai conflitti tra culture e identità, poi traslati sul piano giuridico e in particolare costituzionale dei singoli Paesi. È proprio tale spostamento della questione su un livello normativo a costituire il punto di partenza del lavoro di [Thiago Burckhart](#), il quale declina la nozione di dialogo interculturale in termini di tutela del patrimonio culturale immateriale dei popoli indigeni negli ordinamenti di Brasile e Colombia.

In un'ottica di continuità si pone poi il lavoro di [Leura Dalla Riva](#) e [Mariella Kraus](#), che testano la tutela dei popoli indigeni approntata a livello normativo da Brasile e Bolivia alla prova della pandemia da Covid-19, mostrando come la vulnerabilità della categoria sia stata acuita dall'emergenza sanitaria che, ponendo sotto stress gli ordinamenti, ha enfatizzato le difficoltà di un sistema di garanzie di già dubbia efficacia.

In effetti, la crisi sanitaria ha reso ancora più evidenti tutta una serie di tensioni già insite negli Stati costituzionali, tra cui quella tra l'applicazione uniforme del diritto su un territorio da parte del potere centrale e alcune forme di pluralismo giuridico a tutela delle comunità minoritarie di cui tratta [Marco Rizzuti](#), il quale si concentra in particolare sul "separatismo religioso" e il diritto successorio nella recente giurisprudenza delle Corti EDU in relazione a Francia e Grecia.

La medesima tensione tra l'individualismo degli ordinamenti occidentali contemporanei e le identità religiose dei gruppi di minoranza costituisce il fulcro del lavoro di [Riccardo Arietti](#), vertente sull'ordinamento del Regno Unito nell'intento di analizzare le modalità tramite le quali questo ha gestito il proliferare di pratiche matrimoniali religiosamente orientate non conformi al dettame statale. Come viene evidenziato, è stata principalmente la giurisprudenza nazionale a essere chiamata a fornire una risposta al problema; nel fare ciò, si è spinta sino alla creazione di una nuova categoria di matrimonio, assai lontano da quello regolato dalla legge del Paese.

Spesso, infatti, la risoluzione dei conflitti culturali è rimessa alla fase giurisdizionale, la cui dinamicità e concretezza rende avvocati e giudici protagonisti indiscussi nella gestione concreta delle problematiche connesse al pluralismo. Lo illustra bene [Luca di Majo](#), il cui contributo considera la complessità del ruolo dell'avvocato immigrazionista, la cui preparazione e competenza si rivelano componenti essenziali nel processo di integrazione del migrante. [Di Majo](#) si concentra in particolare sull'ordinamento italiano, le cui lacune in tema di tutela processuale nei casi di protezione internazionale sono evidenziate, enfatizzando quanto il compito del difensore dello straniero sia al contempo particolarmente complesso e dirimente per la risoluzione della causa.

Anche [Floriana Plataroti](#) affronta il tema dell'*accomodation* delle identità minoritarie nel prisma del processo. Evidenziando la difficile compatibilità di alcuni comportamenti tenuti dagli immigrati con le indicazioni di condotta prevalenti nella società di accoglienza, il suo lavoro si focalizza sulla nozione di reati culturalmente orientati, esaminando come la giurisprudenza italiana abbia tentato di bilanciare il rispetto delle regole poste dallo stato con la tutela dell'identità individuale e della cultura di appartenenza.

La seconda parte del volume è dedicata al ruolo delle autonomie locali e regionali nella garanzia del *Rule of Law* e della democrazia di fronte alle regressioni dello stato costituzionale, con l'obiettivo di riflettere sul ruolo che le autonomie locali possono svolgere nella ri-costruzione di una democrazia pluralista, che sappia dare risposte alle esigenze poste dalle società multiculturali, evitando involuzioni di stampo identitario che cerchino di fondare l'unità sul "nazionalismo tribale".

Alcuni Stati hanno storicamente sperimentato il problema della *accomodation* delle differenti identità all'interno dei confini nazionali, come la Bosnia ed Erzegovina. A tal proposito, il lavoro di [Edin Skrebo](#) evidenzia come, dopo il 1989, il federalismo abbia costituito uno degli strumenti possibili di ricomposizione dei conflitti etnici e identitari in seno ai processi di *state-building*, ripercorrendo in particolare l'esperienza del Paese balcanico, dove nel modellamento dell'elemento territoriale è stata assai forte l'influenza di quello etico, producendo un fragile equilibrio attualmente assai precario.

Anche la Russia, da un punto di vista costituzionale e legislativo, considera da tempo la questione della tutela delle minoranze. [Paola Costantini](#) ripercorre l'evoluzione normativa che i diritti degli indigeni hanno sperimentato dagli anni Novanta sino a oggi, riflettendo specificatamente sulle numerose popolazioni native presenti nel Nord della Federazione e sulla discrasia esistente tra le garanzie predisposte a livello formale e la realtà di un Paese dove queste vengono costantemente disattese, per arrivare a sostenere il fondamentale ruolo di alcuni governi

regionali e locali nella promozione dei diritti degli indigeni, stanti le evidenti lacune normative e applicative.

Pure l'Italia costituisce un'esperienza paradigmatica per lo studio del rapporto tra il governo locale e le minoranze, con particolare riferimento a quelle storiche. Lo testimonia il lavoro di [Flavio Guella](#), il quale analizza le esperienze di governo dei processi partecipativi dei gruppi linguistici minoritari storici radicati in Trentino, utilizzandole come caso di studio del ruolo che le autonomie locali possono giocare nel valorizzare la partecipazione dal basso ai processi democratici di quei gruppi minoritari che, data la loro esiguità, rischiano l'assorbimento e dunque la cancellazione della propria identità in contesti istituzionali più ampi.

Anche il lavoro di [Katia Laffusa](#) tratta della valorizzazione delle minoranze, nel prisma del pluralismo, tramite gli strumenti della partecipazione democratica nel sistema delle autonomie locali, evidenziando il legame tra i temi della identità culturale minoritaria e del suo radicamento territoriale e quello del *Rule of Law*. Esaminando il contesto regionale e comunale in cui è radicata la minoranza linguistica storica *arbëreshë* in Italia, [Laffusa](#) enfatizza le potenzialità delle realtà territoriali in termini di partecipazione e, dunque, dell'intimo legame tra cultura e territorio.

Un legame che si snoda a diverse latitudini e che fonda lo Stato costituzionale sin dalla sua nascita. In tal senso, [Rosa Iannaccone](#) illustra come il recentissimo processo costituente cileno, sulla scia delle esperienze di Colombia, Venezuela, Ecuador e Bolivia, stia tenendo in considerazione i temi di riconoscimento e tutela dei popoli indigeni, alla cui realizzazione può concorrere la previsione di competenze locali determinate. Cosa le esperienze ecuadoriana e boliviana possono suggerire al costituente cileno in termini di effettivo impatto del ruolo degli enti territoriali per garantire la partecipazione e rappresentazione dei nativi?

La questione è posta in termini simili da [María Guadalupe Imormino De Haro](#), la quale esaminando le costituzioni locali degli Stati federati del Messico tenta di comprendere l'eventuale impatto concreto della democrazia di prossimità sullo sviluppo democratico del Paese. Valutando l'integrazione dell'identità culturale dei popoli indigeni e afro-discendenti nel costituzionalismo locale messicano, [Imormino De Haro](#) rileva un'insufficiente effettività dei principi di partecipazione e pluralismo, sottolineando l'importanza di procedimenti decisionali il più possibile aperti, trasparenti e inclusivi.

Una valorizzazione del ruolo degli enti locali è proposta anche da [Salvatore Mario Gaias](#), che ne evidenzia tutte le potenzialità nel favorire lo sviluppo sostenibile e la tutela delle generazioni future, obiettivi ormai assorbiti da numerose costituzioni contemporanee, focalizzandosi in particolare sulle politiche di mobilità *green* in Catalogna e in Sardegna.

Infine, il lavoro di [Matteo Agostino](#) ricorda come l'importanza della democrazia di prossimità e del protagonismo di città, province, regioni e comunità autonome sia favorita anche nel contesto dell'Unione europea, che proprio con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente e alla difesa dei diritti umani stimola il coinvolgimento degli enti locali nell'applicazione di strumenti normativi esistenti ma poco effettivi, innescando un circolo virtuoso che, potenzialmente, potrebbe costituire un'ulteriore arma per combattere le sistemiche violazioni dello stato di diritto riscontrate nei Paesi membri.

La terza e ultima parte del volume affronta il tema delle politiche sulla cittadinanza e delle condizioni necessarie per costruire società più coese, sostenibili e democratiche, allo scopo di riflettere sui requisiti per l'accesso alla cittadinanza e sulle prassi seguite nei diversi ordinamenti, non soltanto in relazione al conseguimento dello status di cittadino, ma anche con riguardo alla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, indagando le modalità più opportune *de iure condendo* per una cittadinanza inclusiva e interculturale, in grado di opporsi alle pulsioni nazionalistiche, populistiche e xenofobe della società contemporanea.

A tal fine, è anzitutto necessario interrogarsi sulla nozione di cittadinanza e sul suo significato. È ciò che tenta di fare [Luana Leo](#), il cui lavoro sostiene la necessità di pensare quest'ultima non solo in termini di appartenenza bensì anche in quanto strumento di condivisione, responsabilità e rispetto. Con una prospettiva comparata, viene affrontato il tema del legame tra percezione dello straniero in seno alla società civile ed evoluzione delle normative in tema di cittadinanza, nel prisma del contesto euro-unitario.

A proposito del sentire generalizzato in un Paese rispetto alla presenza di non cittadini, è evidente la centralità che riveste in tema l'ideale di rispetto della diversità, essenziale in termini di costruzione di una società interculturale. Fondamentale, allora, il ruolo della scuola, luogo di formazione e di integrazione. È quanto sottolinea [Ilaria Rivera](#), la quale valorizza il percorso di crescita personale e relazionale che a scuola si compie, grazie al costante confronto tra studenti, studentesse e corpo docente. Con un *focus* sul tema dei discorsi di odio, [Rivera](#) si interroga sulla crescente diffusione del fenomeno in Italia, sostenendo la necessità di guardare alla scuola come possibile strumento di contrasto all'*hate speech*.

Anche [Marta Addis](#) muove dal ruolo della scuola come luogo di formazione, che nel suo lavoro analizza alla luce della proposta di legge italiana sullo *lus scholae*, per cui il completamento del ciclo scolastico quinquennale permetterebbe ai cd. migranti di seconda generazione di acquisire la cittadinanza italiana. La prospettiva è dunque quella della stretta interconnessione tra l'istruzione, strumento di formazione dell'identità personale e luogo di incontro sociale e di integrazione, e la cittadinanza, per accedere alla quale cultura e formazione divengono indispensabili.

La riforma italiana non ha ancora trovato attuazione in ragione dei forti disaccordi in tema riscontrati tra le forze politiche del Paese. Come sottolinea [Giuliaserena Stegher](#), quello della cittadinanza è infatti un argomento assai divisivo, al punto da rendere difficile il raggiungimento di una soluzione condivisa idonea a garantire un'integrazione effettiva degli stranieri. È ciò che [Stegher](#) sostiene tramite l'analisi delle riforme attuate o comunque tentate in Italia e in Francia, per arrivare a concludere come l'obiettivo di inclusività a cui le politiche di cittadinanza dovrebbero tendere troppo spesso soccombe agli scontri ideologici connessi ai diritti che lo status di cittadino comporta e, conseguentemente, all'incidenza che l'estensione di questo avrebbe sulle finanze pubbliche.

L'insieme delle tensioni sottese alle politiche di cittadinanza è ben evidenziato anche dal lavoro di [Eleonora Iannario](#), che ne ripercorre le più significative evoluzioni nel corso degli ultimi decenni, con specifico riferimento all'Unione europea. Ne deriva un quadro frammentato nel quale, da una parte, i criteri per ottenere lo status di cittadino divengono più stringenti, in ottemperanza di politiche di "difesa culturale", mentre dall'altra parte l'esigenza di attrarre investimenti stranieri induce a quella che [Iannario](#) definisce una "svendita" della cittadinanza europea. Un netto contrasto tra esclusione e inclusione, che dà vita a una contraddizione di non facile risoluzione.

Infine, un esempio di estremo interesse in tema è fornito dal lavoro di [Enrico Campelli](#), il quale affronta i diritti delle minoranze, le loro relazioni culturali con la maggioranza e le loro rappresentazioni identitarie nello stato di Israele, dove la minoranza arabo-palestinese risulta assai rilevante non solo in termini numerici, ma anche in ragione della collocazione giuridico-costituzionale differenziata riservatagli. Esaminando la *Basic Law* del 2018, [Campelli](#) analizza il rinnovato modello costituzionale israeliano per evidenziare quanto significativo sia il tema della cittadinanza nel Paese, aprendo allo studio delle nuove problematiche modalità di semi-cittadinanza e inclusione differenziale che pure si prospettano in altri ordinamenti del mondo.

Eleonora Iannario*

La cittadinanza tra inclusione e discriminazione. Riflessioni a margine di attuali politiche di naturalizzazione**

ABSTRACT: *Nel corso degli ultimi decenni, i requisiti di accesso alla cittadinanza dell'Unione europea sono cambiati significativamente. Infatti, mentre la naturalizzazione per investimento sta diventando più frequente in alcuni Stati membri dell'Unione europea, la maggior parte degli Stati sembra preferire la concessione della cittadinanza dopo il superamento di test linguistici in grado di dimostrare il livello di integrazione dell'individuo nello Stato ospitante. Considerata dunque la flessibilità del concetto di cittadinanza, in costante tensione tra esclusione e inclusione, è possibile notare come il suo ottenimento stia paradossalmente diventando sia più agevole sia connesso a criteri più stringenti. Se da un lato, infatti, i programmi di cittadinanza per investimento permettono la "svendita" della cittadinanza europea ad un vasto pubblico di ricchi possidenti, dall'altro lato, alcuni Paesi sembrerebbero avviare politiche di difesa culturale. Si può rilevare quindi una discrepanza tra l'idea di cittadinanza intesa come strumento di identificazione degli individui con gli Stati in cui risiedono e lo status civitatis che trascende le appartenenze etniche e culturali. Pertanto, l'obiettivo di questo contributo è quello di cogliere le problematiche istituzionali e giuridiche delle politiche di naturalizzazione nello Stato del XXI secolo e prospettare possibili soluzioni per la costruzione di una cittadinanza inclusiva.*

Over the last decades, the requirements to become a citizen of the European Union have changed significantly. While naturalization by investment is becoming more common in a few EU Member States, most of the states seem to prefer the naturalization through language tests, which could demonstrate the applicant's level of integration in the host state. Considering the flexibility of the concept of citizenship, in constant tension between exclusion and inclusion, it is possible to observe how its acquisition is paradoxically becoming both easier and linked to criteria that are more stringent. If, on the one hand, Golden Passports schemes succeed in "selling off" European citizenship to a large public of wealthy investors, on the other hand, some countries seem to be launching cultural defense policies. Therefore, a discrepancy could be detected between the concept of citizenship as a tool for identifying individuals with the states in which they live, and citizenship that transcends ethnic and cultural affiliations. In conclusion, the aim of this paper is to grasp the institutional and legal issues of naturalization policies in the XXI Century State and to suggest possible solutions for an inclusive citizenship.

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica. – 2. Cittadinanza senza identità? – 2.1. *lus pecuniae*. – 3. Cittadinanza come strumento di misurazione dell'integrazione. – 3.1. *lus linguae*. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Premessa metodologica

In questa sede verranno esplorati alcuni aspetti innovativi in tema di cittadinanza introdotti da diversi interventi legislativi susseguitisi negli ultimi anni all'interno dei Paesi dell'Unione, per comprendere come si è evoluto il quadro normativo e, soprattutto, per evidenziare gli effetti di tali politiche sul concetto di cittadinanza in Europa. L'intento del presente studio è dunque quello di affrontare un'analisi comparata delle normative vigenti nel panorama europeo in materia di naturalizzazione al fine di tracciare una duplice linea di tendenza che possa sottolineare come l'influenza dell'integrazione sull'acquisizione della cittadinanza sia un fattore ancora molto importante, nonostante emerga contemporaneamente il fenomeno contrapposto della (s)vendita della cittadinanza nel contesto degli investimenti finanziari. In entrambe le fattispecie, l'elevato

* Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, Sapienza-Università di Roma.

** Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

marginale di discrezionalità che rimane in capo agli Stati indica che la cittadinanza resta uno degli ultimi baluardi della sovranità nazionale nel sistema multilivello dell'Unione europea.

La scelta di questa impostazione metodologica deriva dalla constatazione che le politiche di naturalizzazione adottate sono sempre più peculiari e, per la loro attualità, risultano non ampiamente approfondite a livello teorico-scientifico nella loro contraddittorietà, per lo meno apparente. Sembra rilevante dunque dedicare uno spazio ai diversi e contrapposti requisiti valutati nelle istanze di cittadinanza partendo dalla distinzione preliminare tra chi decide di "acquistare" un ulteriore passaporto con lo scopo di beneficiare dei diritti di cittadinanza di uno Stato europeo, la cui permanenza è legata a fattori temporali, e chi, al contrario, si sposta dal proprio Paese d'origine per svariate esigenze e desidera "acquisire" un'altra cittadinanza diventando a tutti gli effetti membro della società che lo ospita.

Ad incentivare i processi di revisione delle politiche di naturalizzazione è stata l'esponentiale intensificazione, nel corso degli ultimi decenni, del flusso migratorio in Europa e il conseguente incremento delle naturalizzazioni trainato dal superamento delle non più profonde differenze culturali, sociali e giuridiche. Per queste ragioni, molti Stati sembrano erigere barriere difficili da valicare all'interno dei meccanismi di naturalizzazione. Parallelamente, negli ultimi trent'anni, a seguito della globalizzazione, la migrazione per investimento ha ottenuto un posto consolidato accanto ad altre modalità di residenza e di acquisizione della cittadinanza. Infatti, nell'Unione europea si è assistito ad un rapido aumento di legislazioni che hanno permesso l'ottenimento dei diritti di cittadinanza o di residenza in cambio di una donazione o di un investimento. Pertanto, si vuole porre adeguata attenzione al "mercato" della cittadinanza legato agli investimenti finanziari, in cui gli Stati sembrano competere ferventemente per attrarre i migliori e i più brillanti individui, che si tratti di lavoratori migranti altamente qualificati, studenti con elevato potenziale, atleti o persone che vantano un talento eccezionale¹. L'offerta di una cittadinanza a pagamento, mercificata e scambiata sul mercato, solleva dubbi in merito alla sua coerenza con i valori fondanti dell'Unione europea dal momento che offre l'accesso più rapido ad un nuovo Paese per coloro che non sono disposti ad aspettare né a trasferirsi, e che piuttosto sono interessati alla cittadinanza di uno degli Stati membri e, quindi, alla cittadinanza europea e alla garanzia di libera circolazione e soggiorno in tutta l'Unione.

Benché l'argomento meriterebbe un ulteriore approfondimento e nonostante permangano alcuni nodi che non possono essere sciolti nel breve spazio della presente esposizione, in queste pagine ci si soffermerà esclusivamente sull'acquisto della cittadinanza *iure pecuniae* e *iure linguae*², valorizzando la loro contrapposizione e tralasciando conseguentemente le altre condizioni di naturalizzazione previste nelle legislazioni dei Paesi europei, seppur affrontate per cenni all'interno del terzo paragrafo.

Da ultimo, verrà tratteggiato un *fil rouge* che potrebbe legare le attuali politiche di naturalizzazione trovando un punto di contatto nel fattore economico che rende la scelta di privilegiare gli investimenti poco diversa da altre procedure di selezione basate su un'integrazione linguistica e culturale alquanto dispendiosa.

¹ Sul punto si rimanda ad una trattazione approfondita, *ex multis*, O. AMMANN, *Passports for Sale: How (Un)Meritocratic Are Citizenship by Investment Programmes?* in [European Journal of Migration and Law](#), 2020, 309-337; Y. HARPAZ, P. MATEOS, *Strategic Citizenship: Negotiating Membership in the Age of Dual Nationality*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018, 843-857; C. JOPPKE, *The Instrumental Turn of Citizenship*, *ibid.*, 858-878; D. KOCHENOV, *Genuine Purity of Blood: The 2019 Report on Investor Citizenship and Residence in the European Union and Its Litigious Progeny*, in *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper*, 2020, 1-33; K. SURAK, *Millionaire Mobility and the Sale of Citizenship*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2020, 166-189.

² Si fa riferimento alle modalità di acquisizione della cittadinanza a seguito, rispettivamente, di un investimento o del superamento di un test di lingua.

2. Cittadinanza senza identità?

Negli ultimi decenni – come anticipato – i criteri di naturalizzazione all'interno dell'Unione europea hanno subito una trasformazione significativa. La crescente tolleranza della doppia cittadinanza³ cambia le regole di base che ne governano l'attribuzione e definisce nuove relazioni tra gli Stati e gli individui, incluse le appartenenze sovrapposte e l'appartenenza a distanza. Infatti, la legittimazione della cittadinanza multipla porta all'adozione di politiche strategiche da parte degli Stati che possono in questo modo estendere i loro confini per includere determinate categorie di soggetti percepite come un valore potenziale, che può essere simbolico, elettorale, demografico o economico. Viceversa, dal punto di vista degli individui, la possibilità di acquisire un'ulteriore cittadinanza, che è classificata più in alto nella gerarchia globale del valore della cittadinanza⁴, offre l'opportunità di espandere considerevolmente il loro ambito di diritti e libertà. I benefici attesi possono includere la libertà di viaggio globale e vantaggi economici.

Questi recenti sviluppi, che hanno un impatto sia sulle politiche dei governi sia sulla vita dei singoli, indeboliscono la tradizionale associazione tra cittadinanza e identità nazionale. Infatti, si alimenta un approccio strategico all'appartenenza nazionale – in quanto non esclusiva – che è inseparabile dall'avvicinamento della cittadinanza a un ambito *extra-territoriale*⁵, poiché molti Stati “offrono” diritti a persone che vivono al di fuori delle loro frontiere⁶. Pertanto, i Paesi escogitano nuove modalità di scelta dei futuri cittadini con caratteristiche desiderabili⁷ secondo tipi di preferenza economica⁸, etnica o culturale⁹ ed offrono loro un accesso facilitato o automatico alla cittadinanza, senza richiedere né l'immigrazione né la rinuncia alla nazionalità originaria. Una conseguenza imprevista della doppia cittadinanza è quindi la politica sempre più comune di permettere agli stranieri non residenti di acquisire la cittadinanza a distanza.

Se questo meccanismo consente ai governi di modellare politiche di naturalizzazione flessibili da cui si aspettano di trarre qualche valore aggiunto, quali fattori spingono invece le persone a voler diventare cittadini di un Paese in cui non vivono e con cui spesso non si identificano? Rispondere a questo quesito richiede una visione più ampia e complessiva della cittadinanza. Quest'ultima generalmente viene analizzata come il rapporto giuridico tra il *civis* e lo Stato di appartenenza. Essa opera quindi come un confine giuridico che viene tracciato intorno alla popolazione di un Paese a cui vengono attribuiti dei diritti *ex lege*, in quanto residenti in quella porzione di territorio. Poiché ogni essere umano è – idealmente – cittadino di qualche Stato, la

³ R. Bauböck, M. Haller (curr.), *Dual Citizenship and Naturalisation: Global, Comparative and Austrian Perspectives*, Wien, 2021.

⁴ D. KOCHENOV, *Cittadinanza*, Bologna, 2020, 19. L'Autore opera una ripartizione tra *status* “buoni” e “cattivi” e distingue tra diritti scaturiti dagli *status* “buoni” che garantirebbero benessere e quelli che, al contrario, sono collegati agli *status* “cattivi” e che rappresenterebbero un “*fordello* per i titolari”. Se per i “fortunati” la parola cittadinanza significa prosperità, diritti e uguaglianza, per tutti gli altri, questa indica la preclusione delle pari opportunità. Quindi, secondo l'Autore, la cittadinanza è uno status assegnato in maniera casuale, sposando la teoria della “lotteria dei diritti in base alla nascita” illustrata in A. SHACHAR, *The Birthright Lottery*, Cambridge, 2009.

⁵ A. GAMLEN, *Human Geopolitics: States, Emigrants, and the Rise of Diaspora Institutions*, Oxford, 2019.

⁶ La cittadinanza non solo si è parzialmente deterritorializzata, ma si è anche spostata a livelli sovranazionali, come appunto l'Unione europea.

⁷ Y. HARPAZ, *Strategic Dual Citizenship: Global Dynamics of Supply and Demand*, in R. Bauböck, M. Haller (curr.), *Dual Citizenship and Naturalisation*, cit., 102.

⁸ Si veda il paragrafo 2.1. del presente contributo che esamina il fenomeno delle naturalizzazioni a fronte di investimenti.

⁹ Alcuni Stati dell'Unione mantengono rapporti privilegiati con Paesi terzi, ai quali facilitano la naturalizzazione. È il caso della Lettonia (dopo la legge di riforma della legge sulla cittadinanza, 2013); del Portogallo (la legge di modifica n. 34/2003) o della Spagna (che riconosce la *doble nacionalidad* con Paesi ibero-americani, Andorra, Filippine, Guinea equatoriale e Portogallo sulla base del principio di reciprocità costituzionalmente sancito all'art. 11 c.3).

cittadinanza è anche un processo di selezione globale che assegna gli individui agli Stati¹⁰. Tuttavia, l'adesione all'Unione europea rompe con la logica segmentaria del classico Stato-nazione, non adattandosi ad un territorio chiuso con una cittadinanza definita, e porta contestualmente ad una "svalutazione" della cittadinanza intesa come l'anello di congiunzione tra il singolo e il Paese di origine o di residenza. Le persone, arricchite di nuovi diritti al di fuori dallo Stato di appartenenza¹¹, si spostano liberamente tra Stati dove hanno forti legami familiari, proprietà e un interesse politico nel futuro della società. Pertanto, gli individui sono sempre più interessati esclusivamente a trarre i benefici dell'acquisto di un'ulteriore cittadinanza, senza prestare attenzione al legame che possono instaurare con lo Stato di cittadinanza.

Peter J. Spiro evidenzia¹² come la crescente tolleranza della cittadinanza multipla stia ad indicare in che modo la globalizzazione abbia irrimediabilmente "svilito" il concetto stesso di cittadinanza. Questo è riscontrabile nel momento in cui gli Stati utilizzano la cittadinanza in maniera strumentale al fine di attirare facoltosi investitori¹³ e promettenti olimpionici¹⁴ in uno scambio *do ut des* che coinvolge, dall'altra parte, coloro i quali cercano queste offerte o usano la loro ascendenza per ottenere un attraente passaporto UE da Stati membri che distribuiscono la cittadinanza ai lontani discendenti emigrati¹⁵.

2.1. *Ius pecuniae*

All'inizio del XXI secolo si è affermata una nuova tendenza consistente nella concessione di una seconda cittadinanza in cambio di investimenti. Questo sistema permette a un individuo di acquisire la cittadinanza di uno Stato con cui non aveva precedentemente legami. Oggigiorno, Austria¹⁶ Bulgaria¹⁷, Croazia¹⁸ e Malta¹⁹ sono gli Stati europei²⁰ che prevedono la possibilità di

¹⁰ Questa è la sua funzione westfaliana a cui fa riferimento R. BAUBÖCK, *Genuine links and useful passports: evaluating strategic uses of citizenship*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, 45(6), 1015–1026.

¹¹ A riguardo, si veda il punto 23 delle conclusioni dell'avvocato generale della CGUE Póitares Maduro, presentate il 30 settembre 2009, causa C-135/08 *Janko Rottman c. Freistaat Bayern*: «È questo il miracolo della cittadinanza dell'Unione: essa rafforza i legami che ci uniscono ai nostri Stati (dato che siamo cittadini europei proprio in quanto siamo cittadini dei nostri Stati) e, al contempo, ci emancipa (dato che ora siamo cittadini al di là dei nostri Stati)».

¹² P.J. SPIRO, *At Home in Two Countries. The Past and Future of Dual Citizenship*, New York, 2016.

¹³ J. DŽANKIĆ, *The Global Market for Investor Citizenship*, London, 2019.

¹⁴ A. SHACHAR, *Picking winners: Olympic citizenship and the global race for talent*, in *Yale Law Journal*, 2011, 120(8), 2088–2139. Viene descritto il fenomeno della "cittadinanza olimpica" che riflette l'aspirazione degli Stati ad aumentare il proprio prestigio mondiale e, allo stesso tempo, l'interesse degli individui ad assicurarsi le migliori condizioni possibili per partecipare alle competizioni sportive.

¹⁵ Y. HARPAS, *Citizenship 2.0. Dual Nationality as a Global Asset*, Princeton, 2019.

¹⁶ *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*, 1997. Si veda anche il *Fremdenpolizeigesetz*, 2005, Gazzetta ufficiale federale (FLG) I n. 100/2005 modificata dalla FLG I n. 157/2005. Al fine di ottenere la cittadinanza austriaca l'investimento è in genere di almeno 10 milioni di euro se effettuato direttamente in un'azienda o di 3 milioni di euro come contributo al fondo di sviluppo governativo.

¹⁷ *Закон за българското гражданство* (Legge sulla cittadinanza bulgara), 1998, come emendata a marzo 2021 (amend. SG. 21/13 Mar 2021), art. 14a. Il processo per ottenere la residenza permanente in Bulgaria richiede circa sei mesi e un investimento di 1.000.000 BGN. Poco dopo l'approvazione della residenza, i richiedenti possono passare rapidamente alla fase della cittadinanza versando nel capitale di una società commerciale bulgara un importo aggiuntivo non inferiore a 1.000.000 BGN per un progetto di investimento prioritario. Il tempo totale è di circa 18 mesi.

¹⁸ *Закон о странцима* (Legge sull'immigrazione), 2020, n. 133/20, artt. 110 e 115. I cittadini stranieri, dopo aver vissuto cinque anni in Croazia, e avendo quindi ottenuto il permesso di soggiorno permanente, possono accedere al programma di immigrazione per investimento in Croazia e ottenere la cittadinanza croata, se svolgono compiti chiave in una società ai sensi dell'art. 112 della presente legge; se detengono una quota di partecipazione di almeno il 51% in tale società e la società è titolare di misure di incentivazione ai sensi del regolamento sulla promozione degli investimenti o porta avanti progetti di investimenti strategici nella Repubblica di Croazia; se svolgono attività o realizzano progetti sulla base di accordi internazionali in materia di assistenza professionale e tecnica, che la Repubblica di Croazia ha

naturalizzare cittadini di Paesi terzi in cambio di una contropartita essenzialmente finanziaria a seguito dell'investimento in proprietà immobiliari sul proprio territorio o – in alternativa – sotto forma di donazioni a sostegno di centri di ricerca, fondi nazionali o associazioni culturali e scientifiche. Tali programmi generalmente contemplan requisiti di presenza fisica minimi o nulli e offrono una “corsia preferenziale” per l'ottenimento dello status di cittadino di uno Stato membro rispetto alle modalità convenzionali. È evidente come gli incentivi strumentali ricoprano un ruolo cruciale rispetto alle richieste di cittadinanza. Da un lato, infatti, i succitati Stati vendono la propria cittadinanza, e quindi la cittadinanza dell'Unione²¹, per attrarre investitori stranieri. Dall'altro, individui benestanti ottengono un'ulteriore cittadinanza per scopi puramente strategici²². In effetti, i cittadini investitori cercano soprattutto i privilegi di mobilità che derivano dalla cittadinanza aggiuntiva di un Paese europeo, poiché essa offre ai titolari diritti di insediamento nel resto dell'Unione²³ e diritti “supplementari” come corollario della cittadinanza europea²⁴.

Di conseguenza, i programmi di *Golden Passports* possono rappresentare un adattamento dello *ius pecuniae*, ossia il diritto di denaro, all'era della cittadinanza non territoriale. Infatti, gli investitori forniscono una somma di denaro e ricevono un passaporto, senza dover soddisfare alcun requisito di residenza significativo o rinunciare al dovere di fedeltà alla patria²⁵. Questo è il motivo per cui lo *ius pecuniae* sembra identificare, con una connotazione puramente negativa, lo status di individui che sono diventati cittadini attraverso il pagamento di una tassa fissata dallo Stato di cittadinanza. Pertanto, i programmi che concedono la cittadinanza a fronte di investimenti consentono ai cittadini di Paesi terzi di ottenere una nuova cittadinanza e di vivere in uno Stato europeo senza alcuna forma di restrizione.

L'opzione della cittadinanza plurima non traccia più dunque legami autentici che collegano gli individui agli Stati e non pone limiti al numero di passaporti che una persona potrebbe acquisire; conseguentemente, il valore esterno della cittadinanza è effettivamente degradato²⁶. Inoltre, se

concluso con un'organizzazione internazionale. Il possesso della cittadinanza può essere esteso ai familiari, a seguito della presentazione di documenti specifici.

¹⁹ *Malta Individual Investor Programme* (MIIP), 2013, che ha modificato la legge sulla cittadinanza maltese del 1965, capitolo 188 delle leggi di Malta. Queste modifiche hanno fornito il quadro per l'emanazione della LN 47 del 2014. Il 20 novembre 2020 Malta ha introdotto *The Maltese Exceptional Investor Naturalization* (MEIN), regolata dalla legge sulla cittadinanza maltese S.L. 188.05, pubblicata nella LN 437 del 2020. Il programma si rivolge a investitori che possano versare un contributo minimo di 600.000 euro al Fondo di sviluppo nazionale e dimostrare 36 mesi di residenza. Altrimenti, esiste una naturalizzazione più rapida, istituita per coloro che contribuiscono allo sviluppo economico dell'isola, che richiede un contributo di 750.000 euro e la prova di 12 mesi di residenza. Inoltre, gli investitori devono versare un contributo di 50.000 euro per ogni ulteriore persona a carico. I richiedenti devono anche investire altri 700.000 euro in immobili residenziali e, in aggiunta, è richiesta una donazione di almeno 10.000 euro ad un'associazione culturale, sportiva, scientifica o artistica. L'interessato può includere nella domanda di cittadinanza anche il coniuge, i figli, i genitori o i nonni, a determinate condizioni, per poter beneficiare del programma di cittadinanza per investimento. Il MIIP modifica la legge maltese sulla cittadinanza del 1965 offrendo la possibilità a persone facoltose e di reputazione irrepreensibile di essere naturalizzate grazie a un investimento a Malta, al fine di attrarre qualsiasi persona interessata a impegnarsi economicamente nel sistema finanziario della Repubblica di Malta.

²⁰ Tra questi Paesi dell'UE era incluso anche Cipro; tuttavia il 1° novembre 2020 ha sospeso il suo programma di cittadinanza per investimento del 19 marzo 2014 a causa della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea.

²¹ Art. 9 TUE, seconda e terza frase, e art. 20 TFUE, par. 1: «È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

²² P.J. SPIRO, *The Past and (Post-COVID) Future of Dual Citizenship*, in R. Bauböck, M. Haller (curr.), *Dual Citizenship and Naturalisation*, cit., 81-95.

²³ K. SURAK, *Millionaire mobility and the sale of citizenship*, cit., 47.

²⁴ Si vedano gli articoli 21 TFUE (libertà di circolazione), 22 TFUE (diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni europee e locali), 23 TFUE (tutela da parte delle autorità diplomatiche o consolari di qualsiasi Stato membro) e 24 TFUE (Iniziativa dei Cittadini Europei). La libertà di circolazione è la pietra angolare della cittadinanza dell'Unione europea, come sancito dall'articolo 21 del TFUE.

²⁵ Y. HARPAZ, *Strategic Dual Citizenship*, cit., 100.

²⁶ R. BAUBÖCK, *Genuine links and useful passports*, cit., 1015–1026.

ricchi possidenti possono “comprare” il diritto di voto, la cittadinanza è anche svalutata al suo interno come uno status di uguale appartenenza ad un assetto democratico, dal momento che questi soggetti, senza un rapporto reale con lo Stato, all’interno dello stesso sono autorizzati non solo a prendere la residenza, ma anche a votare alle elezioni. Partendo da queste considerazioni, si evince come il mercato dei passaporti sollevi notevoli preoccupazioni in merito ad un potenziale contraccolpo sulla diffusione di politiche di doppia cittadinanza.

Per queste ragioni, l’Unione europea si è sempre schierata contro la “svendita” dei valori europei, come sanciti all’articolo 2 del Trattato sull’Unione europea, sottolineando come ad essi non si possa attribuire un prezzo²⁷. Più precisamente, il Parlamento europeo ha denunciato a più riprese questa politica di naturalizzazione che si sta diffondendo a macchia d’olio nel continente europeo auspicando un atteggiamento responsabile da parte degli Stati membri, volto a preservare i principi comuni dell’Unione dal valore inestimabile, deplorando poi la mancanza di controlli di sicurezza approfonditi e chiedendo una graduale eliminazione dei programmi *Citizenship by Investment* entro il 2025²⁸.

Ciononostante, la vendita di “passaporti d’oro” all’interno dell’Unione europea è ancora possibile, visto che ogni Stato membro rimane titolare del potere esclusivo di stabilire i requisiti per l’accesso allo *status civitatis*. Di fatto, all’Unione europea è precluso l’utilizzo del potere necessario per correggere decisioni fortemente discrezionali in base alle quali uno Stato può preferire la concessione della cittadinanza a fronte di investimenti sul proprio territorio piuttosto che a conclusione di un percorso di integrazione. Tuttavia, ad ottobre 2020 la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione contro Cipro e Malta²⁹ ritenendo che la concessione della cittadinanza europea in cambio di investimenti abbia violato lo stesso status di cittadinanza dell’Unione sancito dai Trattati e abbia suscitato preoccupazioni per alcuni rischi insiti in essi, nello specifico in materia di sicurezza, evasione fiscale, riciclaggio di denaro e corruzione³⁰.

3. Cittadinanza come strumento di misurazione dell’integrazione

Diametralmente opposta a quella finora descritta, è la tendenza di molti Paesi membri dell’Unione a rilasciare il loro passaporto al verificarsi di determinate condizioni, quindi a seguito dell’adempimento di “compiti” di integrazione. Infatti, a partire dall’inizio del XXI secolo, in diversi Stati UE sono state approvate riforme che hanno introdotto requisiti aggiuntivi per la naturalizzazione di cittadini non appartenenti all’Unione europea. Questo atteggiamento si è spesso tradotto nell’adozione di politiche restrittive da parte della maggior parte degli Stati membri che subordina l’ottenimento della cittadinanza al superamento di test di lingua. Tali test possono essere accompagnati da esami che valutino il livello di conoscenza delle istituzioni politiche, della storia, dei principi costituzionali, della cultura e della geografia del Paese³¹, come

²⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 sulla cittadinanza dell’UE in vendita [2013/2995(RSP)] (consultata in data 15 maggio 2022).

²⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 marzo 2022 recante proposte all’indirizzo della Commissione concernenti i programmi per la concessione della cittadinanza e del soggiorno in cambio di investimenti [2021/2026(INL)] (consultata in data 17 maggio 2022).

²⁹ Procedura di infrazione contro Cipro e Malta per “vendita” della cittadinanza UE del 20 ottobre 2020 [INFR(2020)2301] (consultata in data 18 settembre 2022).

³⁰ Sul punto si veda la relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 23 gennaio 2019, una lettura critica della quale si trova in D. KOCHENOV, *Policing the Genuine Purity of Blood: The EU Commission’s Assault on Citizenship and Residence by Investment and the Future of Citizenship in the European Union*, in [Studia Europejskie-Studies in European Affairs](#), 2021, 25(1), 33-62.

³¹ G. MILANI, *Cittadini jure linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, 2017, 151.

se il riconoscimento dello status di cittadino fosse un premio da guadagnare, riservato agli individui che possano dimostrare l'adeguata attitudine all'integrazione. In genere, la prova di lingua è inglobata in un esame di cittadinanza come parte di un unico test di integrazione; oppure, alcune normative prevedono che la conoscenza della lingua venga verificata tramite il test di cittadinanza, il cui superamento comunque dipende dalla familiarità con la lingua nella quale il test è scritto. Talvolta, è sufficiente la presentazione di diplomi rilasciati da scuole, università o centri specializzati ufficialmente riconosciuti³² che possono rilasciare certificati di conoscenza linguistica. Differenti sono invece le disposizioni che fanno dipendere l'acquisizione della cittadinanza dalla frequentazione di percorsi di insegnamento e/o formazione professionale *in loco* per un determinato numero di anni. È il caso del cosiddetto *ius culturae*³³ propriamente legato all'istruzione del richiedente quale parametro indicativo di un adeguato inserimento nel tessuto sociale del Paese. A questi criteri può aggiungersi la difficile valutazione del requisito del buon carattere, testato attraverso una procedura composta da una serie di interviste nel corso delle quali deve essere valutato se l'individuo che richiede la cittadinanza sia "adatto" a tale status³⁴. Tuttavia, per economia di esposizione, nel presente contributo il criterio logico-sistematico utilizzato per procedere ai fini comparativi è rappresentato esclusivamente dallo *ius linguae* presente nei dispositivi che regolano la naturalizzazione.

3.1. *Ius linguae*

In questo contesto, la lingua è certamente in grado di giocare un ruolo fondamentale in quanto è considerata come un elemento di identità culturale e il suo apprendimento favorisce l'inserimento dal punto di vista politico, economico e sociale all'interno dello Stato ospitante³⁵. Infatti, la conoscenza della lingua nazionale o ufficiale da parte dei candidati può essere considerato il criterio più diffuso³⁶ ed essenziale per definire l'appartenenza e la partecipazione degli abitanti di altri Stati alle società che li accolgono. Le competenze linguistiche sono attestate al momento del superamento di test di lingua declinati come prove scritte e orali o come partecipazione a corsi di lingua offerti da istituti ufficiali che hanno il compito di rilasciare un documento che confermi le abilità linguistiche. I test linguistici sono spesso combinati con un requisito di residenza, per cui il richiedente deve dimostrare di aver risieduto nel Paese di cui chiede la cittadinanza per un numero predeterminato di anni. L'idea sottesa a questo tipo di previsioni sembrerebbe essere che l'individuo dimostri, attraverso l'apprendimento della lingua, sia l'acquisizione di competenze e abilità, sia il suo desiderio di partecipare attivamente alla comunità che si appresta ad ospitarlo³⁷.

Inoltre, nonostante le caratteristiche di questi test cambino da Stato a Stato, all'interno dell'Unione europea è possibile notare una tendenza comune relativa al grado di conoscenza linguistica ritenuto indispensabile per la concessione della cittadinanza corrispondente ad un livello "intermedio" e quindi ad una buona padronanza della lingua. In particolare, il richiedente

³² Ad esempio, in Italia l'accertamento del requisito linguistico va effettuato attraverso l'acquisizione di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario ovvero di una certificazione rilasciata da un ente certificatore. Al momento, gli enti riconosciuti appartenenti al sistema di certificazione unificato CLIQ (Certificazione Lingua Italiana di Qualità) sono cinque: Università degli studi di Roma Tre, Università per stranieri di Perugia, Università per stranieri di Siena, Società Dante Alighieri, Università per stranieri Dante Alighieri di Reggio Calabria.

³³ Si fa riferimento alla concessione della cittadinanza dopo il completamento di un percorso di formazione.

³⁴ *Ibid.*, *passim*.

³⁵ *Ibid.*, 369.

³⁶ Dei ventisette Stati dell'UE sono esclusi solamente cinque: Croazia (che ha eliminato dalle sue disposizioni sulla naturalizzazione i test di lingua e di cultura dal 2020); Cipro; Irlanda; Malta e Svezia.

³⁷ G. MILANI, *Cittadini jure linguae*, cit., 370.

deve dimostrare di possedere competenze linguistiche tali da consentire un uso indipendente della lingua pari al livello B1 in Austria³⁸, Danimarca³⁹, Estonia⁴⁰, Finlandia⁴¹, Francia⁴², Germania⁴³, Italia⁴⁴, Lussemburgo⁴⁵, Polonia⁴⁶ e Repubblica Ceca⁴⁷.

³⁸ L'Austria ha gradualmente inasprito la procedura di naturalizzazione e con la legge di modifica della legge sugli stranieri del 2011, l'esame di abilità linguistica è stato reso più severo fino all'attuale livello B1 (QCER).

³⁹ Il Ministero dell'Immigrazione e degli Affari di integrazione ha emanato una Circolare esecutiva sulla naturalizzazione (*Cirkulæreskrivelse om naturalisatio* - CIS nr 9298 af 06/05/2021), entrata in vigore il 10 maggio 2021, che delinea le condizioni per ricevere la cittadinanza danese attraverso la naturalizzazione. La conoscenza della lingua danese deve essere attestata mediante il rilascio di un certificato dell'esame di danese 3 (B2 del QCER) o di un esame simile. Tuttavia, per i candidati che si sono dimostrati autosufficienti negli ultimi nove anni, è sufficiente il superamento dell'esame di danese 2 (B1 del QCER).

⁴⁰ *Kodakondsuse seadus* (Legge sulla nazionalità), 1995, RT I 1995, 12, 122, capitolo 2, pt. 8.

⁴¹ *Kansalaisuuslaki* (Legge sulla cittadinanza), 2003, 359/2003, s. 13, 17 e 18. È richiesta una soddisfacente competenza orale e scritta nella lingua finlandese o svedese o, al posto della competenza orale, una competenza analoga nella lingua dei segni finlandese. Secondo l'art. 17, per acquisire la cittadinanza finlandese è necessario conoscere il finlandese o svedese con competenze orali e scritte soddisfacenti, che corrisponde al livello B1 (QCER). In alternativa, è possibile dimostrare che il completamento dell'istruzione di base con il finlandese o lo svedese come lingua madre soddisfa il requisito delle competenze linguistiche (YKI).

⁴² *Code civil (Livre Ier, Titre Ier bis: De la nationalité française)*, artt. 21-2 e 21-24. Questi articoli sono stati modificati dalla legge n. 2011-672 del 16 giugno 2011 (artt. 2 e 3) che introduce diversi requisiti all'interno della prova linguistica, le cui modalità di valutazione sono fissate dal decreto del Consiglio di Stato n. 2011-1265 dell'11 ottobre 2011, e prevede il livello B1 (QCER) per il superamento della stessa.

⁴³ *BVerwGE [2005]124, 268, 273*. Sentenza del Tribunale amministrativo federale del 20 ottobre 2005, il quale ha deciso per soddisfare i requisiti di naturalizzazione non era necessario che il richiedente sapesse scrivere in tedesco, purché fosse in grado di comprendere un semplice testo di vita quotidiana e di dettare lettere in tedesco. L'emendamento richiede ora una conoscenza sufficiente della lingua tedesca attraverso la presentazione di un certificato in tedesco di livello B1 (QCER).

⁴⁴ Legge del 1° dicembre 2018, n. 13, *conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*. Questa legge ha introdotto l'articolo 9.1 nella legge sulla cittadinanza italiana del 1992, prevedendo che il processo di naturalizzazione, ai sensi degli articoli 5 e 9, sia subordinato al possesso di un livello adeguato della lingua italiana, non inferiore al livello B1 (QCER).

⁴⁵ *Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise* che abroga la *loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise* e la *loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise*, artt. 14-18. Questa legge stabilisce che i richiedenti la cittadinanza lussemburghese devono sostenere l'esame *Sproochentest* presso l'*Institut national des langues* (INL). I corsi di lingua lussemburghese dell'INL e i corsi di lingua lussemburghese forniscono una preparazione all'esame, che copre il livello A2 nella comunicazione orale e il livello B1 nella comprensione, come stabilito dall'art.15. È necessario partecipare a un corso di lingua lussemburghese, che ha lo scopo di fornire un'introduzione alla lingua nell'espressione e nella comprensione orale. L'art. 28 stabilisce che questi corsi sono organizzati dall'*Institut national des langues* o da un fornitore il cui programma è approvato dal Ministro dell'Educazione Nazionale. In aggiunta, la legge stabilisce che il candidato deve avere una conoscenza sufficiente, attiva e passiva, di una delle tre lingue ufficiali: francese, lussemburghese e tedesco.

⁴⁶ *Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009* (Atto del 2 aprile 2009), artt. 30(2) e 33.1(4). Per essere naturalizzato, lo straniero deve dimostrare la competenza linguistica mediante il certificato ufficiale di cui all'art. 11a della legge del 7 ottobre 1999 sulla lingua polacca (GU n. 90, voce 999, e successive modifiche).

⁴⁷ *Zákon 186/2013 Sb. o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky)* (Legge 186/2013 Coll. sulla cittadinanza della Repubblica ceca e sulle modifiche a determinate leggi), 2013, art. 14, par. 4, art. 19, par. g, e art. 70. La legge sulla cittadinanza ceca sostituisce tutta la precedente legislazione sulla cittadinanza (legge n. 40/1993 relativa all'acquisizione e alla perdita della cittadinanza della Repubblica ceca e successive modifiche e legge n. 193/1999 relativa alla cittadinanza di alcuni ex cittadini cecoslovacchi e successive modifiche), ha introdotto test di lingua ceca più severi e il requisito della conoscenza di base del sistema costituzionale della Repubblica ceca.

Pertanto, i Paesi dell'Unione europea sembrano condividere l'idea che il conferimento della cittadinanza simboleggi il punto di arrivo di un'integrazione conclusa con successo, per la quale le competenze linguistiche sono un importante punto di riferimento. Tuttavia, questo fattore della conoscenza delle lingue nazionali implica il sorgere di dubbi circa l'adeguatezza e lo scopo non discriminatorio delle misure adottate e potenzialmente volte a favorire l'integrazione degli stranieri, soprattutto perché nel frattempo in molti Stati europei è diventato possibile acquisire la cittadinanza attraverso investimenti finanziari locali⁴⁸.

4. Osservazioni conclusive

Il presente contributo mira a prospettare quindi due scenari contrapposti, ma allo stesso modo attuali, riferiti alle recenti politiche di naturalizzazione adottate dagli Stati europei. Il primo scenario implica un approccio strumentale-utilitaristico alla cittadinanza ed evidenzia come la facilità di accesso ai passaporti possa causare ripercussioni negative tra Paesi che cercano di preservare l'integrità della loro cittadinanza, specialmente se essa viene considerata come un mero bene in vendita. Queste conseguenze, seppur coerenti con il sistema capitalistico contemporaneo in cui la commercializzazione è favorita dal ritmo diseguale della crescita della ricchezza globale rispetto all'andamento della qualità di particolari status di cittadinanza, sono preoccupanti in quanto minano l'assetto politico e democratico dell'Unione europea⁴⁹. Al contrario, il secondo scenario, legato all'aspetto simbolico-identitario della cittadinanza, mette in luce come la concessione della cittadinanza a seguito del superamento di una prova di conoscenza della lingua possa rappresentare un fattore di inclusione dell'individuo nello Stato di cui chiede la cittadinanza, permettendo la protezione della diversità culturale e, quindi, dell'identità nazionale di ciascun Paese.

La ricerca sull'integrazione dei cittadini di Stati terzi nell'Unione ha dimostrato⁵⁰ come essi siano meglio integrati in quei Paesi in cui l'accesso alla cittadinanza è più difficile e dipende da prerequisiti specifici, come per l'appunto la conoscenza della lingua. Tuttavia, requisiti severi possono anche indurre questi soggetti ad investire maggiori sforzi nel loro inserimento nel tessuto sociale, ad esempio pagando corsi di preparazione o di integrazione. Da questa prospettiva, restrizioni più forti alla naturalizzazione possono avere un effetto "perverso", escludendo dalla concessione della cittadinanza proprio quelle persone che ne avrebbero più bisogno e finendo in questo modo per diventare un fattore di discriminazione sulla base del benessere economico.

Si può affermare che le richieste di naturalizzazione sono indirizzate a seconda del valore della cittadinanza che muta significativamente tra i diversi Paesi, in base alla loro situazione socio-economica e politica. Di conseguenza, l'interesse ad acquisire la cittadinanza di uno Stato varierà a

⁴⁸ Si veda B. CARAVITA, *Knowledge of national language and citizenship: Is there still space to build a multicultural citizenship in Europe?* in federalismi.it, n. 6 del 2019, 1-4.

⁴⁹ Per una prospettiva opposta in grado di spiegare come l'investimento possa rovesciare le sorti dell'infausta "arbitrarietà" della cittadinanza si veda D. KOCHENOV, *Policing the Genuine Purity of Blood*, cit., 38. L'Autore si concentra sul "panico morale" che provoca la cittadinanza per investimento e sottolinea come questo sia lo specchio dell'assurdità della cittadinanza. Secondo lui, a coloro che sono emersi come perdenti nella "lotteria globale dei diritti di nascita" – membri della maggioranza assoluta della popolazione mondiale – viene consentito di acquistare ciò che altri hanno ottenuto gratuitamente per sangue, ma allo stesso tempo di essere individuati come unici ad aver acquisito immeritatamente questo status.

⁵⁰ R. KOOPMANS, *Social Cohesion and Immigration in Europe and North America: Mechanisms, Conditions, and Causality*, London-New York, 2015, 51.

seconda delle caratteristiche dei Paesi di origine e di destinazione⁵¹. Tuttavia, bisogna sottolineare come persone facoltose abbiano più facilità a naturalizzarsi investendo denaro, comprando la cittadinanza di uno Stato membro e quindi beneficiando del fatto di avere un piede nell'Unione.

In entrambi gli scenari, l'ottenimento della cittadinanza può essere letto come il risultato di un processo di selezione e si può collegare, infatti, ad un problema di discriminazione fondato sulla disponibilità economica del richiedente.

La naturalizzazione è certamente connessa a numerosi benefici tangibili, come il diritto alla residenza illimitata e al ritorno incondizionato o il pieno accesso al mercato del lavoro e all'assistenza sociale. Considerando l'Unione europea come oggetto di studio, la possibilità di concedere la cittadinanza rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri⁵², tuttavia è auspicabile che tale prerogativa venga esercitata in buona fede, in modo trasparente e in uno spirito di rispetto reciproco, conformemente al principio di leale cooperazione nonché nel pieno rispetto del diritto dell'Unione⁵³.

Sono presenti ancora troppe contraddizioni all'interno dei vari dispositivi che governano l'acquisizione della cittadinanza dei Paesi membri. Pertanto, sarebbe opportuno individuare un percorso europeo di adeguamento legislativo non solo per evitare le distorsioni che la mancanza di un quadro comune di riferimento comporta sulla vita istituzionale, economica e sociale dell'Unione europea, ma anche per bloccare l'espansione di differenze insanabili in termini di godimento dei diritti connessi allo status di cittadino europeo. Una soluzione potrebbe essere la definizione, a livello europeo, di un modello uniforme per l'acquisizione e la perdita della cittadinanza che possa cristallizzare regole comuni, seppur minime, al fine di ottenere l'armonizzazione delle legislazioni statali.

⁵¹ Per questa ragione è stato elaborato un indice riferito alla qualità delle cittadinanze in D. KOCHENOV, J. LINDEBOOM, *Part I: Laying down the Base*, in D. Kochenov, J. Lindeboom (curr.), *Kälin and Kochenov's Quality of Nationality Index. An Objective Ranking of the Nationalities of the World*, Oxford, 2020, 9-35.

⁵² Art. 9 TUE e art. 20 TFUE.

⁵³ Si veda pt. 5 della Risoluzione del Parlamento europeo del 9 marzo 2022, cit.

Elenco delle Autrici e degli Autori

[Marta Addis](#), Dottoranda di ricerca in Culture, Letterature, Turismo e Territorio, Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali dell'Università di Sassari

[Matteo Agostino](#), Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, Università degli Studi di Siena

[Riccardo Arietti](#), Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, Università degli Studi di Perugia

[Thiago Burckhart](#), Dottorando di ricerca in Diritto comparato e processi di integrazione, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

[Enrico Campelli](#), Professore a contratto di Comparative Constitutional Law, Università LUMSA di Roma e Assegnista di ricerca in Diritto Pubblico Comparato, Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali, Università di Sassari

[Valentina Carlino](#), Ricercatrice a t.p. - lett. b), in Diritto pubblico comparato, Università di Siena

[Paola Costantini](#), Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università di Teramo

[Leura Dalla Riva](#), Dottoranda di ricerca di ricerca in Diritto comparato e processi di integrazione, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

[Luca Di Majo](#), Ricercatore t.d., lett. b), in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

[Adriano Dirri](#), Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Luiss Guido Carli

[Salvatore Mario Gaias](#), Ricercatore di Diritto pubblico comparato presso l'Università di Sassari

[Flavio Guella](#), Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Trento

[Rosa Iannaccone](#), Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, Sapienza, Università di Roma e in Ciencias Jurídicas, Università di Granada

[Eleonora Iannario](#), Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, Sapienza-Università di Roma

[Ilaria Rivera](#), Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico, giustizia penale ed internazionale, Università degli Studi di Pavia

[María Guadalupe Imormino De Haro](#), Ricercatrice presso il Centro di Studi Costituzionali Comparati dell'Accademia Interamericana dei Diritti Umani dell'Università Autonoma di Coahuila

[Mariella Kraus](#), Dottoranda di ricerca di ricerca in Diritto comparato e processi di integrazione, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

[Katia Laffusa](#), Dottoranda in Scienze dell'economia civile. Governance, istituzioni e storia, Università LUMSA di Roma

[Luana Leo](#), Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università LUM Giuseppe Degennaro

[Nicola Maffei](#), Dottorando di ricerca in Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

[Giammaria Milani](#), Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Siena

[Floriana Plataroti](#), Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Siena

[Marco Rizzuti](#), Ricercatore t.d., lett. b), di Diritto Privato, Università degli Studi di Firenze

[Mayra Angélica Rodríguez Avalos](#), Dottoranda di ricerca in Diritto comparato e processi di integrazione, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

[Edin Skrebo](#), Dottorando di ricerca in Law and Pluralism, Università degli Studi di Milano-Bicocca e Union University Belgrade Faculty of Law

[Giuliaserena Stegher](#), Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Il libro raccoglie gli atti del *workshop* “*Culture, Territory and the Rule of Law*”, che si è tenuto presso la Certosa di Pontignano (Siena, Italia) il 17 e 18 giugno 2022. Sia il *workshop*, sia il libro sono stati realizzati con il contributo dei fondi PRIN 2017 “*Framing and Diagnosing Constitutional Degradation*” (Principal Investigator prof.ssa Tania Groppi) e “*The constitutional implications of European separatist claims*” (Principal Investigator prof. Alessandro Torre, coordinatrice dell’unità locale prof.ssa Valeria Piergigli).

CONSULTA ONLINE

ISBN: 979-12-81-326002