

Rivista di studi e documentazione sull'integrazione europea

Anno 2023

Numero 1
(Gennaio-Aprile)



ISSN 2785-4183

lacittadinanzaeuropea^{online}

Rivista di studi e documentazione sull'integrazione europea

Anno 2023

Numero 1
(Gennaio-Aprile)

Consiglio Scientifico/Scientific Council

Francisco Aldecoa Luzárraga, Guido Alpa, Domenico Amirante, Fulvio Attinà, Paola Bilancia, Roberto L. Blanco Valdés, Giuseppe Bronzini, Paolo Cappellini, Sabino Cassese, Giuseppe Cataldi, Giovanni Cazzetta, Omar Chessa, Bartolomé Clavero, Floriana Colao, Pietro Costa, Virgilio Dastoli, Maria D'Arienzo, Guerino D'Ignazio, Thomas Duve, Giorgio Fontana, Luigi Ferrajoli, Francesco Fimmanò, Ricardo M. Freire Soares, Stefano Giubboni, Tania Groppi, Jean-Louis Halperin, Lucien Jaume, Luigi Lacché, Jorge Lozano Miralles, Alberto Lucarelli, Maria Luisa Maniscalco, Marc Maresceau, Giuseppe Martinico, Marco Mascia, Luca Mezzetti, Laura Montanari, Leonardo Morlino, Giovanni Moschella, Ulrike Müßig, Giulio Napolitano, Vittorio Emanuele Parsi, Yves Petit, Julio Pinheiro Faro, Calogero Pizzolo, Elise Poillot, Oreste Pollicino, Lia Pop, Daniela Preda, Diego Quaglioni, Paolo Ridola, Roberto Romboli, Lucia Serena Rossi, Antonio Ruggeri, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, Carmela Salazar, Luca Scuccimarra, Jo Shaw, Pierre Serrand, Alessandro Somma, Bernardo Sordi, Antonino Spadaro, Claudia Storti, Antonio Tizzano, Ferdinando Treggiari, Chiara Tripodina, Michel Troper, Vincenzo Zeno Zencovich, Fabio Zucca

Comitato di Direzione/Directors Board

Direttore/ Chief Editor

Luigi Moccia

Co-Direttori/Co-Editors

Francisco Balaguer Callejón, Silvio Gambino, Stéphane Pierré-Caps,

Comitato Editoriale/Editorial Board: Curatori di area - Area editors

Comparazione e integrazione giuridica: Katia Blairon, Ermanno Calzolaio, Salvatore Casabona, Giampaolo Gerbasi, Salvatore Mancuso, Antonello Miranda, Alessandra Pera, Laura Vagni

Diritto costituzionale e pubblico: Augusto Aguilar, Giuseppe Campanelli, Gianluca Famiglietti, Alberto Randazzo, Alessio Rauti

Diritti internazionali e tutela internazionale dei diritti umani: Celeste Chiarello, Michele Corleto, Marco Fasciglione, Vasco Fronzoni, Diego Praino, Natale Rampazzo, Valentina Rossi

Diritto privato: Maria Caterina Baruffi, Mirzia Bianca, Laura Carpaneto, Giovanna Chiappetta, Ilaria Queirolo, Adele Pastena, Francesco Pesce

Istituzioni e politiche UE: Massimo Fragola, Paolo Ponzano, Raffaele Torino

Politica comparata e Relazioni internazionali: Emidio Diodato, Iole Fontana, Daniela Irrera, Francesco Olmastroni, Francesco Raniolo

Storia dell'integrazione europea: Luca Barbaini, Antonella Braga, Raffaella Cinquanta, Stefano Dell'Acqua, Giorgio Grimaldi

Storia e teoria del diritto: Eliana Augusti, Riccardo Cavallo, Riccardo Ferrante, Marco Fioravanti, Loredana Garlati, Adolfo Giuliani, Massimiliano Gregorio, Anna Gianna Manca, Marco Miletta, Luigi Nuzzo, Mario Piccinini, Carlo Sabbatini, Irene Stolzi, Monica Stronati, Carmelo Elio Tavilla, Chiara Maria Valsecchi, Cristina Vano

Comitato di Redazione/Editorial Team

Ugo Adamo, Anna Alberti, Roberta Allocsa, Giovanni Barozzi Reggiani, Giuseppe Barra Caracciolo, Giulia Battaglia, Bruno Brancati, Fabiana Briganti, Chiara De Capitani, Armando De Crescenzo, Claudio Di Maio, Valentina Faggiani, Anna Fazzini, Alessia Fusco, Antonello Lo Calzo, Greta Massa Gallerano, Giuseppe Mecca, Alessandro Nato, Walter Nocito, Marianna Pace, Flora Pirozzi, Valentina Pupo, Fernando Puzzo, Martina Rubino De Ritis, Valeria Tarditi

Indice

Luigi MOCCIA

Il 'diritto giusto': in cerca di una nuova Antigone per l'umanità- Editoriale

vii

Parte I *saggi e contributi*

Silvio GAMBINO

Regionalismo differenziato e coesione nazionale

1

Salvatore CASABONA

Riflessioni comparatistiche sulla revoca della cittadinanza per reati di terrorismo

13

Parte II *rubriche*

Sahizer SAMUK CARIGNANI - Matilde ROSINA - Gül INCE-BEQO

Like "falling leaves": The migration of the highly-skilled from Turkey to Italy

1

Davide CLEMENTI* - Chiara COMBERIATI

Digital justice as a tool of socio-juridical control: the cases of the United States of America and the People's Republic of China

19

Jacopo FORTUNA

Gli "assistenti giudiziari" nei sistemi giuridici di common law statunitense e inglese: una prima comparazione con i nuovi addetti all'Ufficio per il Processo

35

Mariafrancesca D'AGOSTINO - Fiore MANZO

The spatial politics of antigypsyism: institutional local logics, conflicts and the transformation of citizenship. An Italian case-study

47

Leonardo PULEO

What drives environmental preferences? Evaluating the importance of the ideological dimension for voters' preferences on the environmental issue

59

Giovanna CHIAPPETTA

La sentenza della Corte di Strasburgo nel caso Scalzo c. Italia del 6 dicembre 2022 e l'applicabilità degli artt. 279, 580 e 594 c.c. italiano

75

Parte II
Recensioni

Enrique GUILLÉN LÓPEZ

"Vérité en deçà des Pyrénées, (*pas d'*) erreur au-delà"

1

Il 'diritto giusto': in cerca di una nuova Antigone per l'umanità

Luigi Moccia*

Prologo

Davanti all'orribile quanto terribile scenario della distruzione di vite umane, oltre che di beni, portata dalla guerra di aggressione al popolo ucraino, la coscienza si ribella, o così dovrebbe. Per invocare una legge di ordine superiore, capace di opporsi all'arbitrio del tiranno; di chi esercita la legge della forza, a dispetto della forza (ahinoi debole) delle leggi internazionali e in violazione di diritti umani (tra cui, in particolare, il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona)¹.

Di fronte a tale scenario, una riflessione che merita fare, con un richiamo alla figura dell'Antigone sofoclea qui evocata in chiave di suggestione simbolica, riguarda il tema – che dai tempi almeno dell'antica Grecia non ha mai perso d'attualità – del rapporto tra diritto e giustizia e più precisamente la giustizia nel diritto; ovvero l'idea di 'diritto giusto' (*ius quia iustum... piuttosto che iussum*).

Per restare nei limiti di un testo breve come s'addice a un editoriale, questa riflessione, ovviamente al netto del vasto (pressoché sterminato) panorama di letteratura in materia, può essere focalizzata su alcune questioni di prospettiva.

Questioni di metodo e di merito che, sempre più, richiedono al giurista sforzi di ridefinizione, trasformazione, innovazione semantica e concettuale del proprio orizzonte a tutt'oggi confinato entro una concezione culturalmente prevalente di ordinamento nazionale che si identifica con l'idea di sovranità territoriale. Per aprirsi a una conoscenza di dati, normativi e interpretativi, che trovano collocazione e sviluppo sempre più al di là del territorio statale. In uno spazio transnazionale e sovranazionale di condivisione di valori comuni ma pure di emersione di diversità e che richiedono un approccio comparativo, se non altro come sforzo di contestualizzazione di tali dati nel quadro di scenari che implicano il confronto con una varietà di piani di lettura del fenomeno giuridico nella complessità della sua trama socio-culturale.

Valori-fonte di diritto

Una prima questione che il tema sollecita, per non perderne di vista la direzione principale di un inquadramento in chiave giuridica, stante la molteplicità e varietà di filoni d'indagine a sfondo storico e etico-politico-filosofico, è quella della possibilità di ricostruire una 'teoria' dei diritti umani o fondamentali, intesi qui, secondo un uso linguistico corrente, nella loro universalità e indivisibilità di diritti della persona (individuo umano).

A cominciare da un dato normativo costituito dalla scelta di ricoprendere sotto l'etichetta di diritti fondamentali i più tradizionali diritti umani, che richiama, da un punto di vista europeo, la terminologia invalsa con l'adozione (nel 2000) e l'entrata in vigore (nel 2009) della "Carta dei diritti

* Direttore, *lacittadinanzaeuropeaonline* ([Iceonline](http://iceonline.eu)).

¹ "Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona": Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 3.

fondamentali dell'Unione europea" (qui di seguito Carta europea dei diritti o Carta). Una scelta, in parte obbligata per via della storicità dei diritti umani o dell'uomo, emblema di passaggi epocali. Come la fine dell'antico regime, che pure conosceva a titolo di diritti fondamentali, con valore di vincoli (almeno formalmente così affermati in sede giurisdizionale) all'esercizio di poteri sovrani, la categoria dei cosiddetti *iura naturalia*², segnata dalla *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789). O come la nascita, all'indomani del secondo conflitto mondiale, di un nuovo diritto e ordinamento internazionale incentrato sulla triade 'pace, diritti umani e sviluppo', segnata dalla *Dichiarazione universale dei diritti umani* (1948), insieme con l'accordo istitutivo (1945) dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU).

Il Preambolo della Carta europea dei diritti si apre con l'affermazione che: "I popoli d'Europa, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un *futuro di pace* fondato su *valori comuni*" (corsivo aggiunto). Il punto di vista che viene così accolto, di stretto raccordo dell'ordinamento giuridico europeo con aspettative e finalità di rilievo etico-sociale è quello che fa perno, appunto, sull'idea-concetto di *valore-fonte* di diritto. Sicché, la specifica elencazione e conseguente positivizzazione dei valori fondamentali iscritti nella Carta ne fa la stella polare che indica la rotta per un 'diritto giusto'; che porta a saldare, ma anche a identificare, significati ideali e contenuti attuativi di una loro normatività a base dei diritti fondamentali corrispondenti. Come monito pure rivolto alle autorità pubbliche (legislatori e giudici in particolare), a non fare di questa normativa un mero apparato declamatorio, avente carattere solo formale o al più programmatico (promozionale), contraddetto nella realtà e privo, quindi, di effettività.

L'aspetto di maggiore spicco o, se si vuole, il motivo principale che emerge alla luce di questo punto di vista, qui rilevante per l'impostazione del discorso su un diritto giusto, e che vi si avverte come presenza di una eco di fondo che ne impronta il tono e ne avvolge la trama, è dunque quello del rapporto tra diritto e valori di ascendenza etico-politico-filosofica o anche religiosa, espressione comunque di un'idea di civiltà.

Per converso, ciò che viene in evidenza è il tema dei limiti di una concezione del diritto come semplice corpo di norme: dopo secoli in cui il fenomeno giuridico è stato – in Europa come nel resto del mondo occidentale – spinto sulla strada di una astrazione concettuale come separazione del dato normativo dal contesto socio-culturale di riferimento e, più in particolare, da altre sfere di normatività, che attingono forza precettiva direttamente da valori e principi assunti in quanto tali, nella loro essenzialità di significante e significato.

Esemplare in tal senso si presenta il valore della dignità della persona umana come fonte dotata di forza propria, ossia non altrimenti dipendente, ma capace di irradiare da sé una energia normativa vitale per l'intero sistema giuridico. Come fosse un cuore da cui si dipartono le arterie costituite dagli diritti a valenza universale di diritti umani o fondamentali ascritti alla persona.

Il principio di dignità, infatti, non è solo fondamentale, ma fondatore di un ordinamento giuridico che voglia e possa dirsi 'umano e giusto', per ciò stesso 'degno' dell'idea e della pratica di una civiltà che pone al centro il rispetto della persona, cioè di ogni essere umano come portatore tanto di diritti quanto di doveri che danno forma alla convivenza civile.

È significativo, oltre che noto, che tale principio ha fatto ufficialmente ingresso nella sfera giuridica, nonostante una sua lunga storia etico-filosofica, solo nel 1948, con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Dove il doppio volto della 'dignità', come fonte di diritti e di doveri, è ben fissato all'articolo 1: "Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in *dignità e diritti*. Essi sono dotati di *ragione* e di *coscienza* e devono agire gli uni verso gli altri *in spirito di fratellanza*" (corsivo aggiunto). Sicché risulta particolarmente importante, in tal senso, la declinazione dell'essere umano – inteso non come *human being* ma come *being human* – in termini sia di 'ragione' sia di 'coscienza'.

I doveri che attingono forza alla intangibilità della dignità della persona sono innanzitutto quelli che incombono sui pubblici poteri, come stabilisce, ad esempio, la formula dell'articolo 1 della Costituzione della Repubblica Federale di Germania del 1949: "La dignità dell'essere umano è intangibile. Tutti i

² G. Gorla, "Iura naturalia sunt immutabilia". I limiti al potere del principe nella dottrina e nella giurisprudenza forense fra i secoli XVI e XVIII, in Aa.Vv., *Diritto e potere nella storia europea*, Firenze, 1982, p. 629 ss.

pubblici poteri hanno l'obbligo di rispettarla e di proteggerla". Ciò per ragioni bensì legate all'orrore dei crimini del nazismo, ma che trascendono vicende storiche nazionali, fino a farne un paradigma del primato dei valori – che a partire dalla dignità trovano espressione nei diritti fondamentali della persona – sui poteri delle autorità statali e pubbliche in genere, condizionandone, limitandone e indirizzandone l'esercizio.

La dignità, quindi, non designa (solo) un diritto, ma (soprattutto) un principio metagiuridico: un valore a base di ogni ordine civilizzato.

Mentre l'idea di 'uomo' consegnataci dalle dichiarazioni dei diritti ereditate dall'illuminismo aveva carattere piuttosto astratto, spirituale e simbolico, le moderne costituzioni portano a maturazione quell'idea rivestendola della dignità concreta e corporea di persona che vive e opera nel contesto dei rapporti familiari, di lavoro, economici e, più in generale, sociali e politici.

Come si legge, ad esempio, all'articolo 3, della Costituzione italiana (del 1948): "Tutti i cittadini hanno pari *dignità sociale* [...] È compito della Repubblica *rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale*, che [...] impediscono il *pieno sviluppo della persona umana*" (corsivo aggiunto).

In questi termini di maggiore concretezza, ma di non minore forza ideale e morale, non va mai dimenticato che il principio di dignità significa, molto semplicemente, una assoluta e indefettibile irriducibilità della persona umana al livello di 'merce' o, come usa dire, di 'materiale umano' oppure di 'materia biologica': in qualunque ambito, da quello dello scambio economico-produttivo a quello scientifico-tecnologico.

Vale a dire, lo stesso principio è servito e serve a dare ragione di fondamentali diritti sia economici (diritto al lavoro), sia sociali (diritto all'abitazione, diritto alla sicurezza sociale), che mirano a garantire condizioni (minime) di vita, appunto, 'dignitosa'. Come pure di altrettanto fondamentali diritti riguardanti la vita della persona e la sua integrità fisica e psichica; con i corrispondenti doveri che incombono in particolare sulle pubbliche autorità, a tutela di tali diritti. Così ci ricorda, ad esempio, la già menzionata Carta europea dei diritti, il cui capitolo iniziale, nell'affermare l'inviolabilità della dignità umana (art. 1), riconosce il diritto alla vita e all'integrità di ogni persona: diritti che trovano il loro riflesso nella proibizione della pena di morte (art. 2), della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 4), della schiavitù e del lavoro forzato (art. 5), ma anche nel divieto di "pratiche eugenetiche, in particolare di quelle aventi come scopo la selezione delle persone", di "fare del corpo umano e delle sue parti in quanto tali una fonte di lucro", e di "clonazione riproduttiva degli esseri umani" (art. 3).

In definitiva, la dignità quale principio cardine dell'intera architettura di diritti fondamentali, se vale a confermare la universalità e indivisibilità di tali diritti, proprio in quanto espressione di un medesimo e assoluto valore costituito dalla persona umana, ugualmente porta a ritenere che si tratti di un principio resistente a ogni logica che fa, all'opposto, del calcolo di utilità un fondamento di razionalità e, quindi, di ordine. Per cui la pretesa, ad esempio, di 'conciliare' la dignità con le libertà e altri diritti (individuali o collettivi), specie nel campo dei rapporti economico-produttivi, rischia di negare il senso profondo di tale principio, che si esplica sul piano sia etico-sociale che giuridico nell'idea di un ordine irriducibile a una dimensione di relatività (dei valori) e di equivalenza. Secondo l'insegnamento kantiano: "Il posto di ciò che ha un prezzo può essere preso da qualcos'altro di equivalente; al contrario, ciò che è superiore a ogni prezzo, e non ammette nulla di equivalente, ha una dignità"³.

Principi di diritto

Conviene a questo punto sostare su un altro motivo di riflessione per il giurista consapevole, nel mondo d'oggi, della limitatezza in vari ambiti dei mezzi del diritto di fronte alle sfide dei tempi attuali.

³ I. Kant, *Fondazione della metafisica dei costumi*, trad. it., Roma-Bari, 1990, p. 68.

Con il conseguente disagio che nasce dalla sensazione di essere sempre un passo indietro; come costretto a rincorrere una realtà sempre più complessa e sfuggente; intento a spostare confini, a cambiare nomi e concetti, a dimenticare i vecchi per impararne di nuovi; perenne analfabeta di un lessico giuridico in continua trasformazione, così come il mondo che vi si riflette, a volte piuttosto confusamente. Un giurista chiamato a operare, tanto al livello dottrinale di studio e ricerca, quanto al livello di prassi, in contesti socio-economici, politico-istituzionali e culturali la cui problematicità investe e mette in discussione i fondamenti stessi della concezione del diritto ereditata da epoche precedenti.

Quella concezione di stampo positivista maturata tra fine Ottocento e inizi Novecento, che tra appaganti quanto apparenti certezze rispecchiava l'idea di un giurista abituato a vivere la propria condizione di intellettuale e professionista nell'angusto recinto dei diritti nazionali. Catturato dalle lusinghe di una pretesa scienza giuridica, tanto più 'scientifica' quanto più chiusa in quel recinto e autoreferenziale. Legato al dogma della 'sistematicità' (concettuale) scambiata per 'completezza' e intrinseca coerenza dell'ordinamento. Preoccupato del rigore e della neutralità del metodo più che dei contenuti dello studio giuridico. Attento a leggere i precetti più che a interrogarsi sui principi ispiratori. Sostenitore di una mera esegesi normativa in luogo di una interpretazione intesa come ricostruzione e mediazione – a volte, vera e propria creazione – del senso da attribuire a regole di convivenza che si richiamano più o meno direttamente a principi e valori.

Di qui l'importanza, come modalità del ragionamento giuridico, assunta dai principi nel loro contenuto valoriale e quindi non solo informativo ma normativo.

È noto, invero, che di 'principi' del (e nel) diritto si parla da sempre e con una varietà di significati, avuto altresì riguardo a epoche diverse e a molteplici ambiti di riferimento: dalle fonti normative alle tecniche dell'argomentazione, dai criteri o standard di giudizio ai canoni interpretativi, fino a precetti veri e propri.

Può essere utile richiamare, sullo sfondo della tradizione giuridica occidentale, una distinzione importante tra i principi intesi alla maniera delle *regulae iuris* del diritto comune medievale, rimaste vive nell'accezione delle *legal maxims* del mondo inglese di *common law*, e i *pincipia iuris* imperanti sul continente europeo, frutto dell'elaborazione compiuta dalla teologia giuridica della seconda scolastica, con i trattati 'sulle leggi' (*de legibus*) e in particolare con l'opera di Francisco Suarez, da ultimo rielaborati e fatti propri dallo stesso positivismo codicistico del XIX secolo⁴.

Difatti: i principi nel senso di *legal maxims* si traducono nella (pratica della) ricerca di una soluzione ragionevole (equitativa), secondo lo spirito e le tecniche della logica argomentativa agganciata al modello di una razionalità probabilistica (*ratio probabilis*). Così da assolvere una funzione essenzialmente di contrappeso al rigore prescrittivo della norma comunque posta (*ope legis* od *ope iudicis*). Viceversa, i *pincipia iuris* di matrice dapprima teologica, poi laica nella versione del diritto naturale moderno e in quella del positivismo ottocentesco, assolvono una funzione essenzialmente razionalizzatrice del sistema, sul presupposto della riduzione del diritto alla legge e della conseguente esigenza di certezza basata sulla configurazione in termini volontaristici dell'intero ordinamento giuridico.

Oggi giorno, il filo di un discorso sulla nozione e funzione dei 'principi' del (e nel) diritto viene svolto con riguardo per lo più al diritto costituzionale, oltre che alla teoria e filosofia del diritto. Ma esso non è estraneo, anzi, è altrettanto rilevante anche in altri settori dell'ordinamento.

Pur nella grande varietà e complessità delle sue stratificazioni teoriche e implicazioni concettuali, il filo di un discorso al riguardo può essere più genericamente e nondimeno utilmente ricondotto in un alveo di riflessione consistente – parafrasando Dworkin – nel prendere 'sul serio' il forte impatto innovativo che, con la crisi del positivismo e dei suoi dogmi (monopolio statale della legge, rigore scientifico e neutralità del metodo, chiusura nazionalistica dell'ordinamento), hanno avuto 'valori e principi' sul piano di una rifondazione della cultura giuridica. Alienata tentazioni sistematiche e incline al confronto con altre discipline di studio, in termini di auto-riflessività critica, anziché di una anacronistica auto-referenzialità. Ma anche e soprattutto con il mondo circostante; con le sue

⁴ Cfr. A. Giuliani, *Presentazione* a P. Stein e J. Shand, *I valori giuridici della civiltà occidentale*, trad. it., Milano, 1981, pp. vi-ix.

contraddizioni e sfide ricorrenti, cui tentare di dare soluzioni e risposte, attraverso un sapere che non può mancare di farsi sempre più dialettico e problematico. Per continuare ad essere professionale, a garanzia della qualità dei compiti a cui sono chiamati i giuristi, sia teorici che pratici.

I 'valori presi sul serio', dunque.

Per non ridurre, né irrigidire lo spazio argomentativo del ragionamento giuridico entro la logica di soluzioni all'apparenza tecnicamente vincolate, ma sostanzialmente discrezionali, se non anche arbitrarie, il diritto ha dunque bisogno di nutrirsi di principi nella loro duplice natura valoriale e normativa

Per non pregiudicare la possibilità di sintesi ulteriori, più ricche di significato, attestate al livello più che di singoli precetti, di standard e criteri di giudizio aventi natura di norme di riconoscimento iscritte nel quadro dei valori e principi espressamente dettati o comunque ricavabili dal contesto normativo di riferimento, nazionale, europeo, internazionale o transnazionale. Quando si pensi, ad esempio, allo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, il cui articolo 38 annovera tra le fonti di diritto internazionale i "principi generali di diritto riconosciuti dalle Nazioni civili". Oppure, per citare di nuovo l'esperienza dell'Unione Europea, ai principi generali del diritto dell'Unione – in quanto prevalente sui diritti nazionali – risultanti dalle "tradizioni costituzionali comuni" ai suoi Stati membri (art. 6, Trattato sull'Unione Europea).

Per contribuire, in definitiva, a una maggiore coerenza e trasparenza, ovvero alla 'leggibilità' complessiva dell'ordinamento e delle sue articolazioni, anche come fatto educativo, ossia di formazione del giurista.

Interpretazione giuridica

In linea con queste considerazioni assume rilievo un ulteriore motivo di riflessione, che fa da ponte di collegamento tra diritti fondamentali e principi valoriali di cui i primi sono espressione.

Esso riguarda il tema della interpretazione, in particolare declinato secondo l'esigenza di superarne la dimensione esegetica, per recuperare qualità e spessore di contenuti argomentativi, attingendo soprattutto a un patrimonio assiologico comune, dove trovano fondamento tanto i diritti quanto i principi.

La perenne tensione interpretativa che caratterizza la relazione legislatore-giudice finisce così per sciogliersi lungo una linea di confluenza dei rispettivi ruoli in quanto portati, dal punto di vista di una diversa ma parallela funzione 'creatrice' di diritto, se non a coincidere, comunque a relazionarsi in un quadro di equilibri istituzionali (*checks and balances*), per il riconoscimento e la tutela di diritti i cui valori e principi di riferimento rappresentano i vettori attraverso i quali dovrebbe appunto realizzarsi, al livello non solo teorico ma di prassi, una ottimale interazione dialettica della componente giuridica con quella politica, al livello di interpretazione, entro la cornice dello Stato costituzionale di diritto.

Senonché, proprio le caratteristiche assunte dall'odierno *bill of rights* di tutti i paesi civilizzati, per via della molteplicità di innesti che ne formano la tessitura, costituita da elementi di varia provenienza, sia culturale (quando si pensi alla sovrapposizione di diritti di diversa generazione e alle rispettive matrici politico-ideali), sia ordinamentale (quando si pensi ai vincoli di carattere internazionale ovvero risultanti da forme di integrazione sovranazionale e alla cosiddetta tutela 'multilivello' dei diritti), pongono all'attenzione il problema dell'adeguamento delle tecniche interpretative.

A ciò s'aggiunge la fenomenologia – più o meno diffusa in tutti questi paesi – delle trasformazioni legate a processi di articolazione plurale dell'ordinamento, con riguardo alla formazione di autonomie territoriali e alla presenza di minoranze linguistiche, religiose o socialmente significative in termini di identità 'collettiva' dei gruppi e dei singoli che ne fanno parte. Come pure delle trasformazioni legate allo sviluppo scientifico e tecnologico con le sue ricadute sul piano delle

relazioni interpersonali (tutela della riservatezza) e della stessa soggettività individuale (integrità personale). E ancora le sfide della tutela ambientale o della sicurezza alimentare.

Sicché, quello stesso problema risulta amplificato nella prospettiva dei principi e contenuti valoriali di scelte a cui il diritto è chiamato, sul fronte specialmente della giurisdizione.

Talvolta in funzione anche suppletiva, per l'assenza o carenza di decisioni, al livello di organi legislativi e governativi, finalizzate all'emanazione di atti normativi o a carattere regolamentare. Soprattutto in questi casi – che un tempo si sarebbero chiamati, rispettivamente, *casus omissus* e *dubius* – la costruzione di sintesi persuasive sul piano interpretativo non dovrebbe prescindere, oltre che da riferimenti comparativi – ove reperibili – all'esperienza (legislativa o giurisprudenziale) di altri ordinamenti, dalla ricerca di un nucleo comune a questi ordinamenti, mediante l'individuazione di punti di condivisione e convergenza, secondo il modello dell'ordinamento giuridico ‘aperto’ o ‘comunicante’, sviluppato dal moderno diritto comune europeo dei secoli XVI-XVIII, facendo appunto ricorso a tecniche argomentative consistenti essenzialmente nel riconoscere giusta e ragionevole la decisione basata sulla *communis* (o *magis communis*) *opinio* della comunità (transnazionale) dei giuristi, ovvero suffragata dal consenso della *res publica iurisconsultorum*⁵. In tempi nei quali, nonostante l'affermazione di ordinamenti (regni/principati) territorialmente sovrani, l'interpretazione del diritto continuava ad essere, come già in epoca medievale, caratterizzata da una forte vocazione ‘comunicativa’ tra giuristi e rispettivi ordinamenti⁶.

Secondo un modello che sembra tornare d'attualità e che, comunque, sembra trovare una qualche corrispondenza con la *global community of courts* nata dalla proliferazione negli ultimi decenni di reti giudiziarie al livello internazionale e sovranazionale, anche di riflesso – com'è noto – alla internazionalizzazione dei diritti umani.

La pace come diritto umano

In chiusura e a completamento di queste brevi riflessioni, vale riprendere il motivo che le ha ispirate, di riflesso allo scenario della guerra di aggressione all'Ucraina: quello di un mondo più giusto, grazie anche a un diritto giusto.

Un diritto che include, tra i suoi valori-fonte, la pace: non soltanto secondo un rapporto di mezzo a fine, la ‘pace attraverso il diritto’⁷; quanto e soprattutto puntando a fare della pace un valore-principio che genera diritto, e diritto giusto.

Nel senso non solo di ripudiare (prevenire e proibire) “la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali” (così previsto dalla nostra Costituzione, art. 11). In una logica di pace negativa come assenza della guerra. Ma nel senso anche e piuttosto di affermare all'interno dell'ordinamento internazionale e, idealmente, di ogni ordinamento nazionale il valore in sé della pace come diritto fondamentale della persona: il ‘diritto alla pace’ (*right to peace*).

Come presupposto di base, oppure come una sorta di meta-diritto, per il godimento (promozione, protezione e sviluppo) di tutti i diritti umani. Così riconosciuto dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA) nella sua Risoluzione del 19 dicembre 2016 (A/C.3/71/L.29) e annessa “Declaration on the Right to Peace”, dove si legge (Art. 1): “Everyone has the right to enjoy peace such that all human rights are promoted and protected and development is fully realized”.

Con una formula che dà risalto all'individuo come soggetto titolare del diritto: per cui la pace si pone come necessario fondamento che consente a una persona di vivere la propria vita in modo pieno nel perseguitamento delle proprie aspirazioni. Una formula nella quale la dignità della persona,

⁵ Cfr. G. Gorla, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milano, 1981, in specie i saggi raccolti nella Parte III.

⁶ Cfr. L. Moccia, *Comparazione giuridica e diritto europeo*, Milano, 2005, p. 761 ss.

⁷ Il riferimento è al titolo dell'opera di H. Kelsen, *Peace through Law*, New York, 1944.

sebbene non esplicitata, fa chiaramente da sfondo, anzi, da fondamento al diritto di ognuno di 'godere della pace' (come si legge nel preambolo della Dichiarazione).

In questa prospettiva di pace positiva, i successivi tre articoli (di cui si riporta in nota il testo integrale)⁸, rafforzano il concetto: chiamando in causa i singoli stati nel loro ruolo di garanti del rispetto, della implementazione e della promozione delle condizioni (l'uguaglianza e la non discriminazione, la giustizia e lo stato di diritto, la libertà dalla paura e dal bisogno) necessarie per 'costruire la pace all'interno e tra le società' (Art. 2); sollecitando tutti gli attori interessati (stati, Nazioni Unite e sue strutture e agenzie, organizzazioni internazionali, nazionali, locali e della società civile) ad adottare misure appropriate per l'attuazione della Dichiarazione (Art. 3); e ancora, istituendo uno stretto rapporto di implicazione reciproca tra 'diritto alla pace' e 'cultura della pace', con l'invito a promuovere al livello internazionale e nazionale istituzioni per l'educazione alla pace al fine di diffondere 'lo spirito di tolleranza, dialogo, cooperazione e solidarietà' (Art. 4).

Mentre l'articolo finale della Dichiarazione, il quale stabilisce che le disposizioni ivi incluse devono essere intese in conformità con la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e i relativi strumenti internazionali e regionali ratificati dagli stati⁹, se può sembrare, per un verso, che voglia ricondurre e ridurre a dimensioni più realistiche l'idea di principio della pace come valore che si esplica in un diritto (soggettivo) corrispondente alla sua affermazione (promozione e protezione), per altro verso, vale pure a individuarne e indicarne in tal modo una base normativa da ricercare e ritrovare appunto in una cornice strutturata di precedenti atti che già contengono disposizioni in termini di pace positiva. Secondo alcuni¹⁰, l'Articolo 28 Dichiarazione del 1948 ("Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati").

Invero, dalla lettura del preambolo nel quale sono puntualmente indicati strumenti e principi di diritto internazionale che formano (possono formare) la base normativa del diritto alla pace, si ricava, tra l'altro, che tale diritto può essere così fondato.

A) Sulla dignità della persona, sia come fatto antropologico, nel senso che la pace è si coniuga con il pieno godimento di tutti i diritti inalienabili derivanti dalla *dignità inherente a tutti gli esseri umani*; sia come fatto culturale, nel senso che la *cultura della pace* e l'*educazione alla giustizia, alla libertà e alla pace* sono indispensabili alla dignità dell'essere umano e costituiscono *un dovere che tutte le nazioni devono adempiere*.

B) Di riflesso agli obblighi di tutti gli stati (membri ONU), come sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite, di astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi stato, e di risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici in modo tale che la pace, la sicurezza e la giustizia internazionali non siano messe in pericolo.

⁸ Article 2 - "States should respect, implement and promote equality and non-discrimination, justice and the rule of law, and guarantee freedom from fear and want as a means to build peace within and between societies"; Article 3 - "States, the United Nations and specialized agencies should take appropriate sustainable measures to implement the present Declaration, in particular the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. International, regional, national and local organizations and civil society are encouraged to support and assist in the implementation of the present Declaration"; Article 4 - "International and national institutions of education for peace shall be promoted in order to strengthen among all human beings the spirit of tolerance, dialogue, cooperation and solidarity. To this end, the University for Peace should contribute to the great universal task of educating for peace by engaging in teaching, research, post-graduate training and dissemination of knowledge".

⁹ Article 5 - "Nothing in the present Declaration shall be construed as being contrary to the purposes and principles of the United Nations. The provisions included in the present Declaration are to be understood in accordance with the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights 3 and relevant international and regional instruments ratified by States".

¹⁰ A. Papisca, *Articolo 28 - Abbiamo diritto alla pace*, disponibile sul sito del Centro di Ateneo per i diritti umani Antonio Papisca, Università di Padova (<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Articolo-28-Abbiamo-diritto-all-pace/32>).

Va pure detto che una idea di ‘diritto alla pace’ si era già manifestata, in sede onusiana, negli anni della Guerra Fredda, ad iniziativa dei paesi socialisti e all’insegna degli ideali dell’internazionalismo¹¹, trovando accoglienza nella forma di dichiarazioni adottate dall’Assemblea Generale, rispettivamente: nel 1974, la *Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace*¹², votata a larga maggioranza anche da paesi europei e occidentali, con l’astensione di Stati Uniti e Israele; nel 1984, la *Declaration on the Right of Peoples to Peace*¹³, questa volta con il voto contrario degli Stati Uniti, di tutti e dieci i paesi all’epoca aderenti alle Comunità europee, nonché di altri paesi europei e occidentali.

Con la caduta del Muro di Berlino e la dissoluzione dell’Unione Sovietica, prese avvio nel 1997 su iniziativa dell’Unesco una fase di discussione sul tema del ‘diritto umano alla pace’, che aveva ad oggetto una bozza di dichiarazione che può essere considerata l’atto di inizio del percorso negoziale che ha condotto alla Dichiarazione del 2016. Da una ricostruzione di questo percorso, avviato dall’Unesco, tra malumori dei paesi europei e occidentali che ne contestavano la competenza in materia, proseguito quindi nella Commissione dei Diritti Umani poi Consiglio per i diritti umani e, nelle sue fasi finali, arricchito dalla partecipazione e dal sostegno di organizzazioni della società civile (oltre che per tutto il suo corso da esponenti dell’accademia), si può ricavare come dato di sintesi una contrarietà quasi preconcetta (sovente espressa con argomenti formali sulla competenza o sulla necessità di un consenso unanime), da parte di Stati Uniti e paesi dell’Unione europea, sull’idea di pace come diritto umano¹⁴.

Epilogo

Al di là della questione ‘tecnica’, riguardo all’esistenza, anzi, alla possibilità stessa di esistenza dal punto di vista dell’ordinamento internazionale di un tale diritto ‘a godere della pace’, di cui è (sarebbe) titolare ogni individuo (secondo la formula della Dichiarazione del 2016), importa qui sottolineare un’altra questione. Di rilevanza bensì ‘politica’, ma dai risvolti evidenti sul piano della (di una) idea di diritto giusto. Riguardante la ‘spaccatura’ tra paesi del mondo occidentale (USA e Unione europea), che hanno votato contro la risoluzione e annessa Dichiarazione o che si sono astenuti (tra cui l’Italia e altri quattro stati membri dell’Unione¹⁵), e il resto del mondo.

Difatti, più che le ragioni, alcune opinabili e tutte però suscettibili di formare oggetto di discussione in vari ambiti, a vari livelli e, di sicuro, con una grande varietà di argomentazioni a favore o in dissenso che potrebbero essere espresse rispetto a questa posizione – solo e, comunque, soprattutto ‘occidentale’, almeno al livello diplomatico – contraria al riconoscimento del diritto individuale e dei popoli alla pace, ciò che importa osservare è che: se e quando l’umanità avrà portato a compimento il suo ancora lungo e arduo cammino di civiltà nell’unica direzione possibile della convivenza pacifica, questo potrà avvenire grazie al riconoscimento del diritto alla pace, e *non certo contro di esso*. Sicché il diritto giusto, che include il diritto alla pace, tanto più oggi che questo diritto viene orribilmente violato, ha bisogno di una nuova Antigone, per difenderne le sorti, presenti e future, in nome della ‘umanità’.

¹¹ C. Guillermot Fernández, D. Fernández Puyana, *The Right to Peace: Past, Present and Future*, University for Peace, 2017, p. 47 ss.

¹² Nella Dichiarazione si menziona in premessa “the right of individuals, States and all mankind to life in peace”, per affermare, al punto I, che: “Every nation and every human being, regardless of race, conscience, language or sex, has the inherent right to life in peace”.

¹³ Nella Dichiarazione si legge in particolare che: “The General Assembly [...] 1. Solemnly proclaims that the peoples of our planet have a sacred right to peace; 2. Solemnly declares that the preservation of the right of peoples to peace and the promotion of its implementation constitute a fundamental obligation of each State”.

¹⁴ C. Guillermot Fernández, D. Fernández Puyana, *The Right to Peace*, cit., p. 101 ss. (specie pp. 103, 117-119, 122-123, 125, 148-149, 161, 170-171, 174, 177-178, 182).

¹⁵ Cipro, Grecia, Polonia, Portogallo.

Parte I
saggi e contributi

Regionalismo differenziato e coesione nazionale

Silvio GAMBINO*

Sommario: 1. Premesse e interrogativi. 2. Unità giuridica, diritti di cittadinanza e coesione nazionale (fra legislatore, dottrina e giurisprudenza costituzionale). 3. Una falsa partenza per l'autonomia differenziata

1. Premesse e interrogativi

Stante che nella prospettiva costituzionale, ieri come oggi, lo scenario di fondo è stato (e resta) quello di uno Stato unitario (a base regionale), ci si chiede se l'autonomia di cui si parlava ieri alla luce delle novità del testo repubblicano sia la stessa praticata nell'attuazione del regionalismo e dell'autonomismo degli anni Settanta/Novanta e soprattutto se per essa vi sia un futuro alla luce della bozza Calderoli di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.1

Rispetto all'interesse di questa riflessione, gli interrogativi a cui non si può sfuggire, in particolare, è se ieri ci trovassimo di fronte ad un 'tradimento' dell'originario regionalismo (repubblicano) mentre, con riguardo alle odierni previsioni della bozza Calderoli, di fronte ad una vera e propria 'rottura dello Stato unitario (e sociale)', che si esprime nella formale e sostanziale lesione dei diritti fondamentali (soprattutto ma non solo sociali), per come conseguirebbe all'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. secondo la 'Bozza Calderoli' (derubricata dal suo stesso estensore a meri 'appunti di lavoro', dopo il severo ammonimento del Presidente Mattarella, nel suo monito costituzionale volto a richiedere "stessi diritti da nord a sud")².

Dopo aver registrato per un quarto di secolo dal varo della Costituzione il sostanziale *congelamento delle previsioni regionalistiche e autonomistiche* (sancite nell'art. 5 e nell'intero Titolo V della Costituzione), l'autonomia regionale (e locale) nel più recente ventennio ha registrato ingiustificate pretese federalistiche con tratti e rivendicazioni secesse (in alcuni territori del Paese). Parliamo in particolare della rivendicazione dell'autonomia della mitica Padania nei programmi e nella prassi della Lega bosciana.

Evitando riduzioni politiciste, la dottrina giuridica ha affrontato opportunamente lo studio della questione anche alla luce delle rivendicazioni e delle esperienze dei Paesi europei, sia nel loro assetto costituzionale dei poteri quanto nei rapporti fra centro e periferia, per come colti nell'ottica degli Stati federali e di quelli unitari (a base regionale).

L'approccio costituzionale e comparatistico, in tale prospettiva, ci ricorda come, nella esperienza dei Paesi europei, risultano attive tanto forme di decentramento regionale (più o meno spinte) tanto modelli formalmente federali (Germania, Austria), ma nelle une e nelle altre risulta sempre fondamentale il principio di garanzia dello Stato rispetto al riparto delle competenze fra Stato e istituzioni/enti territoriali, a tutela della egualianza dei cittadini nei diritti, e della tenuta complessiva dello Stato.

* Professore emerito di diritto pubblico comparato, Università della Calabria.

¹ Su tale disposto costituzionale, fra gli sudi monografici più recenti si v. D. Girotto, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019; F. Pastore (cur.), *Il regionalismo differenziato*, Atti del convegno di Cassino del 5 aprile 2019, Padova, 2019; L. Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021.

² Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nella Prolusione al Convegno Anci (Bergamo, 22-24 novembre 2022).

In questa prospettiva, si ricorda, ad es., come nell'art. 72, c. 2, GG si prescriva che lo "Stato federale tedesco ha il diritto di legiferare se e nella misura in cui la creazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dell'intero Stato rendano necessaria una disciplina federale", e che *il diritto federale prevale sul diritto del Land* (art. 31 GG).

Tanto per sottolineare come, nel dibattito politico (ma non solo), l'uso retorico di formule federalistiche non appaia idoneo – qualora postulato – a legittimare la limitazione dell'eguale trattamento dei cittadini nei loro diritti. Se ciò vale per gli Stati federali, *a fortiori* deve affermarsi per le forme di decentramento regionale nel quadro degli Stati unitari a base regionale, come ora quello italiano in considerazione. Si osserva in tal modo che la forma di stato federale non si pone in contrasto con le garanzie pretese dal principio di egualanza interterritoriale. Ciò di cui si dovrà allora parlare è il tipo o modello di riforma regionalistica che non sia tale da generare condizioni di disegualanza delle condizioni di vita dei cittadini nei diversi territori del Paese.

In tale prospettiva, così, se non si vuole incorrere nelle censure della Corte costituzionale, le revisioni costituzionali sono tenute a rispettare i vincoli posti a tutela del principio di egualanza (art. 3 Cost.), del principio solidarista (art. 2 Cost.) e quello di unità giuridica (art. 5 Cost.) e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.), per come sancisce la Costituzione revisionata nel 2001 in diverse sue disposizioni, fra cui nella (appena richiamata) lettera *m* dell'art. 117, c. 2 Cost e nell'art. 120, c. 2 Cost.).

A fronte di rivendicazioni autonomistiche che perseguono modelli di tipo secessivi, se potevano avere una qualche ragione d'essere nel loro rivendicare l'attuazione del regionalismo, non possono ammettersi quando e ove le stesse comportano, di fatto, una 'lacerazione costituzionale', come un *vulnus* al principio della egualanza (interpersonale e interterritoriale).

Qualunque lettura se ne dia, tali sarebbero, infatti, gli esiti attuativi dell'art. 116, c. 3, Cost. in tema di regionalismo differenziato attraverso le intese già sottoscritte con tre regioni (Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna), che produrrebbero (al loro perfezionamento formale) un impatto problematico e controverso sulla effettività dei diritti sociali e civili coinvolti e con essi sulla coesione nazionale, dovendosi parlare nella prospettiva di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. secondo le modalità accolte nella bozza Calderoli di una sostanziale 'decostituzionalizzazione' (dell'art. 117 Cost.), in ragione del tipo di intervento riallocativo sul riparto delle competenze (sancite nell'art. 117 Cost.) e sulla sostanziale emarginazione del Parlamento, il tutto in violazione delle procedure sulla revisione costituzionale.

In tale prospettiva, non si può non rilevare, infatti, come il procedimento delineato nella Bozza Calderoli faccia esplicito riferimento non già alla legge (per quanto richiede l'art. 117, c. 2, lett. m) ma ai dPCM (fonte meramente amministrativa), nella misura in cui il Governo/Parlamento hanno deciso di adottare, con l'art. 1, cc. 791-798, della legge di bilancio per l'anno 2023, l'attuazione del regionalismo differenziato *subordinandolo* alla determinazione (e non già anche alla relativa copertura finanziaria) dei "livelli essenziali delle prestazioni" (LEP), concernenti i diritti fondamentali sociali³.

³ Nella letteratura scientifica e nella stessa opinione pubblica non mancano, da più tempo, letture critiche sul 'regionalismo differenziato' e sulle relative modalità di attuazione, sia dalla prospettiva giuridica che da quella economica. Fra le molte si richiamano quelle che parlano dell'attuazione del 'regionalismo differenziato' in termini di "*suicidio dello Stato*" (M. Ainis, *Il suicidio dello Stato*, in "La Repubblica", 26 novembre 2002) e quelle che, già a partire dalla revisione del titolo V Cost., avevano colto (contrastandoli nel dibattito parlamentare) i rischi posti dalle (nuove) differenziazioni del regionalismo, in tema di forme di riparto territoriale delle competenze e di diritti, che ne avrebbe fatto un procedimento illegittimo (per elusione/violazione dell'art. 138 Cost.). In tale ultima prospettiva di analisi cfr., in particolare, L. Elia, nella *Introduzione* al volume di A. Anzon (*I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008). Con valutazioni parimenti critiche, ne ha trattato sia (una parte del) la dottrina economica, quando ne ha parlato nei termini di "*secessione dei ricchi*" (G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019, di cui cfr. anche *Regionalismo differenziato. Uno Stato a pezzi*, in *Il Mulino*, 29 Agosto 2022), sia una parte della dottrina costituzionalistica, che l'ha censurata di *anarco-federalismo* e di *federalismo pasticcciato* (fra i molti, P. Ciarlo e M. Betzu, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticcciato*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008); una valutazione critica, quest'ultima, che ha ora riguardo alle modalità specifiche accolte nella prospettiva di attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost., che la porta a cogliere l'effetto attuativo della riforma in termini di "*derive incostituzionali delle autonomie*" e di formazione di "*repubblichette l'un contra l'altra armate*", in "La Repubblica", 6 giugno 2022).

Quanto alle parabole evolutive registrate in tale materia nella fase di attuazione costituzionale, in tale prospettiva, si deve ricordare come l'attuazione dello *Stato regionale e delle autonomie* sia stato fin qui nelle mani dei partiti politici⁴; ma tale opzione, come è agevole osservare da più tempo, non ha ben funzionato. Occorre ora che il Paese, nella pluralità delle sue componenti culturali e politiche, possa esprimere la sua opinione in tema, come è accaduto in modo positivo, e con esiti apprezzabili, nelle tornate referendarie del 2006 e del 2016, nelle quali i cittadini hanno potuto votare *in difesa della Costituzione*, con una partecipazione politica che è stata colta come espressione di vero e proprio 'patriottismo costituzionale'.

Questa lunga premessa vuole sottolineare come i limiti della politica partitica abbiano concorso (anche in termini di populismo), a far correre gravi rischi alla unità giuridica e politica della Nazione, assegnando agli organi di garanzia (soprattutto alla Corte costituzionale) l'onere aggiuntivo di farsi carico delle esigenze di unità politica del Paese e di coesione nazionale, unitamente alla garanzia dei diritti civili e sociali in ogni parte del territorio.

Tuttavia, tale considerazione non esclude che si possano considerare positivamente le esigenze di una ulteriore 'riforma della riforma' volta a superare persistenti incertezze/incongruenze fra centro (statale) e periferia (regionale), attraverso la valorizzazione delle esigenze di "positivizzazione costituzionale del principio unitario, con la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e la introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione" (ddl cost. n. 1825, presentato al Senato il 22 maggio 2020), cui ora si aggiunge l'avvio di una iniziativa legislativa popolare volta a formalizzare la presentazione di un ddl cost. di iniziativa popolare di riforma del Titolo V, "avente ad oggetto la modifica dell'art. 116 comma 3 della Costituzione e dell'art. 117, commi 1, 2 e 3 con l'introduzione di una clausola di supremazia della legge statale e lo spostamento di alcune materie di potestà legislativa concorrente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato"⁵.

Tali incongruenze si sono rivelate insostenibili soprattutto nelle prassi relative alle misure di contrasto del sars-covid-19, richiedendo l'intervento risolutivo del Giudice delle leggi⁶. Sia pure con significative diversità di lettura, infatti, nella dottrina e nella prassi legislativa e amministrativa del sistema sanitario (statale e regionale), tali problematiche di recente si sono concentrate in modo particolare sulle problematiche del riparto e della gestione delle competenze sanitarie e dunque sulle tematiche competenziali e, a tale riguardo, in generale, su quelle dell'adeguatezza, nel suo complesso, della riforma del Titolo V Cost.

Tuttavia, mentre per una parte della dottrina gius-pubblicistica tali problematiche (e le stesse discrepanze concretamente individuate) nel rapporto fra Stato e Regioni, in modo particolare durante le primissime fasi della pandemia, avrebbero suggerito come criterio preferenziale di lettura l'opportunità di un'analisi approfondita della effettività di beni unitari riguardati da tali revisioni costituzionali anche nella prospettiva *de jure condendo* – e ciò soprattutto in ragione della insostenibile asimmetria nella organizzazione e nella funzionalità delle amministrazioni sanitarie e del(l'assenza di) riparto perequativo dei relativi fondi di funzionamento (sbilanciato fra le amministrazioni sanitarie operanti nelle diverse regioni del Paese, sulla base di un criterio di spesa storica, da più tempo ritenuto obsoleto e iniquo rispetto alle più concrete esigenze perequative evidenziate diffusamente nel dibattito politico-istituzionale) – per la restante dottrina, sulla scorta degli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni, si sottolinea, in senso contrario, l'opportunità di un "approccio di attesa, seppur di osservazione, per riservare critiche e riflessioni ad un momento successivo al riassorbimento del fastidioso rumore polemico che ha ormai

⁴ S. Mangiameli, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 1/2023, p. 1 ss.

⁵ A firma del prof. Villone e altri (Coordinamento Difesa Costituzione).

⁶ Ex aliis, sul punto, M. Luciani, *Salus*, Modena, 2022; U. Adamo, *¿A quién le corresponde la competencia en el ámbito de la emergencia sanitaria? Alguna observación crítica sobre los motivos invocados en apoyo de la decisión de la Corte Constitucional*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 38/2022; A. Poggi, G. Sobrino, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti)*, in *Osserv. cost.*, 4/2021.

riempito molti spazi di discussione in questi ultimi mesi”⁷. E ciò anche in ragione delle problematiche istituzionali/costituzionali che hanno fatto registrare la “grave assenza” delle assemblee eletive regionali, surrogata da una diversa dinamica nella quale, nella gran parte delle regioni, sia pure in modo differenziato fra loro, si è affermata una torsione presidenzialistica del governo regionale della salute⁸. Secondo tale diverso approccio, saremmo in presenza di una cornice nella quale, a ben vedere, l’insieme delle relazioni istituzionali tra centro e periferia non risulterebbe aver debordato dagli argini costituzionalmente previsti⁹. In una simile lettura, così, il riscontro fattuale dei limiti (se non anche dello stesso insuccesso) delle procedure e delle forme della ‘leale collaborazione’ non risulterebbe generalizzabile alla totalità quanto piuttosto ad una parte soltanto delle Regioni.

Dell’insieme di tali problematiche (costituzionali e politiche) siamo ora invitati a riflettere anche in ragione della considerazione secondo cui il più recente indirizzo politico governativo, nell’ottica di attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost., sembra aver posto le premesse della lacerazione del principio unitario e di indivisibilità della Repubblica e con esse della diseguaglianza (fattuale) fra i cittadini nei diversi territori regionali. Il tutto nel corpo sociale di un Paese che si riconosce tuttora nella dinamica territoriale Nord-Sud, anche in ragione del loro appartenere (o meno) alle Regioni sottoscritteci delle Intese di attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost. (discriminazione interterritoriale in violazione dell’art. 3 Cost.).

Una simile prospettiva, se non vuole incorrere nel rischio di svalutazione/dequotazione dei principi costituzionali operando in tal modo in un’ottica ‘politisticica’, deve riproporre pertanto quegli interrogativi fondamentali che da sempre vengono sollevati quando si riflette sui rapporti fra le forme istituzionali concrete del decentramento territoriale e le problematiche della loro compatibilità con i principi costituzionali posti a fondamento dello Stato repubblicano. Per quanto riguarda il sistema regionale, si tratta, come è noto, soprattutto (ma non solo) dell’intera Prima Parte della Costituzione così come dell’intero Tit. V della Costituzione, per come già revisionato.

Tanto per osservare, in premessa, che il principio autonomistico vive (*melius convive*) nel quadro di una cornice costituzionale riccamente dotata di principi che ne assicurano il pluralismo (interno ed esterno) e una dinamica evolutiva, ispirata alla democrazia partecipativa e progressiva voluta dai costituenti repubblicani.

Ai fini di questa premessa sull’impatto (regressivo) del regionalismo differenziato sui diritti fondamentali (civili e sociali) – accanto ai fondamentali principi di unità e di indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.) – fra i principi costituzionali da richiamare nella presente prospettiva di analisi – un ruolo fondamentale è ricoperto dal principio di egualanza (formale e sostanziale, inter-personale e inter-territoriale), da quello personalista e da quello solidarista, posti nel loro insieme a base della Costituzione repubblicana come principi fondamentali e assiologici, in ragione del loro proporsi come fondanti e caratterizzanti l’ordinamento repubblicano.

In quanto tali, così, tali principi si estendono – segnandone il limite non eludibile – alle autonomie territoriali nella concreta manifestazione dei relativi poteri e dunque, per quanto ora riguarda il tema di questa riflessione, nella stessa relazione da prevedersi (in sede di attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost. in tema di regionalismo differenziato nonché dell’art. 119 Cost.) fra distribuzione territoriale delle competenze regionali (concorrenti ed esclusive), esercizio dell’autonomia di entrata e di spesa da parte degli enti territoriali e perequazione delle risorse finanziarie (in particolare in favore delle regioni fiscalmente più deboli).

⁷ F. Bilancia, *Ragionando ‘a freddo’: gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020, p. 29; Id., *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, 2/2020, p. 333.

⁸ “Le tensioni, i conflitti così come in positivo gli esiti collaborativi e di stemperamento si sono integralmente svolti nella dinamica di relazione tra il Presidente del Consiglio – e qualche altro singolo ministro – e i presidenti di Regione” (F. Bilancia, *Ragionando ‘a freddo’*, ecc., cit., p. 30).

⁹ “[c]he, anzi, sembra essersi mantenuto in un ambito di *fisiologica complessità*, seppur appesantita dalla rilevanza dei problemi e dal clima emergenziale” (*Ibid.*, p. 30).

Tale catalogo di principi e di disposizioni costituzionali è volto ad assicurare che l'autonomia territoriale costituzionalmente prevista dalle richiamate previsioni costituzionali e quella stessa ora (innovativamente) consentita in particolare dall'art. 116, c. 3, non si traduca nella limitazione delle prestazioni legislative e amministrative relative ai diritti fondamentali (sociali ma non solo) dei cittadini a prescindere dal loro territorio di residenza.

In tale ottica, si ricordano, in particolare (con elencazione meramente indicativa) il diritto al lavoro, il diritto alla salute, il diritto alla istruzione, il diritto all'assistenza sociale e alla previdenza, il diritto all'ambiente 'salubre' che, costituiscono, unitamente a tutti gli altri accolti nel catalogo dei diritti fondamentali della Prima Parte della Carta costituzionale, pilastri basilari dello Stato sociale di diritto e, al contempo, attuazioni del principio di egualianza (art. 3, c. 2, Cost.) e del principio solidaristico (art. 2 Cost.).

Unitamente agli altri principi accolti nella rubrica costituzionale dei Principi fondamentali, essi informano di sé l'intera architettura repubblicana portando ad interrogarsi in modo problematico sugli ambiti e sui limiti dello stesso regionalismo qualora inteso (in un'ottica funzionalistica) non come mera riorganizzazione delle competenze statali fra centro e periferia quanto piuttosto in termini di tutela della effettività dei diritti (civili e sociali) dei cittadini a prescindere dai confini territoriali dei governi regionali e locali.

Un tema – questo – che, a partire dalla riforma del Tit. V Cost., ritroviamo al centro del dibattito pubblico e dell'analisi costituzionalistica, ma che in modo discutibile appare ora pretermesso nell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. Nell'ultima sua versione, come già ricordato, infatti, la legge di bilancio per il 2023, che si pone come attuativa della novella costituzionale, fra altre discutibili previsioni con effetti di emarginazione del Parlamento, ha fatto ricorso in modo costituzionalmente controverso alla previsione di dpcm (atti amministrativi che come tali sfuggono alle previsioni di controllo del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale) quali strumenti di attuazione delle previsioni in tema di LEP, in quanto soggetti al mero controllo giurisdizionale del giudice amministrativo.

Con riguardo all'esercizio dei poteri che la Costituzione assegna alle Regioni e agli altri organi costituzionali di garanzia, la questione fondamentale, come si osserva, appare quella che verrebbe meno, nella cornice dello Stato sociale di diritto, il controllo stesso della democrazia parlamentare (ad opera del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale) sulla concreta attuazione delle materie assegnate alla competenza concorrente e/o esclusiva delle Regioni, potendo il cittadino, quale titolare di tali situazioni giuridiche protette nelle forme pedisseque delle disposizioni costituzionali (e ora dei LEP), ricorrere al solo giudice amministrativo e venendo meno in tal modo quel quadro di tutele complessive assicurate in uno Stato democratico-parlamentare.

Da almeno un ventennio, sulla base di rivendicazioni territorialistiche spinte (e almeno in passato anche formalmente secessive), tale tema continua a riproporsi in tal modo alla base di non banali tentativi di 'sbrego istituzionale', cioè di lacerazione del tessuto politico/civile del Paese, che hanno portato a galla una persistente gralità di fondo del processo di unificazione politica della Nazione (più di 160 anni fa), che assume le forme di una non risolta 'questione meridionale', cui ora si aggiunge l'emersione, parimenti problematica, di una 'questione settentrionale', potenzialmente destinata a originare fratture sociali nel Paese.

Tale discutibile progetto di dualismo territoriale del Paese, come si è già ricordato, era inizialmente partito con le minacciose rivendicazioni di secessione della 'Padania', proseguendo con l'adozione della legge sul federalismo fiscale (legge Calderoli, 42/2009, solo apparentemente più ragionevole del leghismo più *hard*), che si era infine arenata nelle terre mobili della 'resistenza' del sistema regionale/locale, per riemergere infine nelle forme (discutibili nei contenuti materiali e per le procedure previste) con il progetto di regionalismo asimmetrico delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna.

2. Unità giuridica, diritti di cittadinanza e coesione nazionale (fra legislatore, dottrina e giurisprudenza costituzionale)

Senza scendere ora in un'analisi approfondita su interrogativi e dubbi sollevati, possono richiamarsi gli ulteriori interrogativi che possono porsi con riguardo ai rapporti fra forme istituzionali del decentramento territoriale e problematiche di compatibilità dell'esercizio dei poteri pubblici ai diversi livelli territoriali con i principi costituzionali posti a fondamento dello Stato regionale e sociale. Fra essi, come si è già ricordato, il principio di egualianza (formale e sostanziale), quello di centralità della persona umana e quello solidaristico, principi fondamentali per l'intero ordinamento repubblicano, e che in quanto tali si estendono, come limite, nella estrinsecazione dei relativi poteri, alle autonomie territoriali. Tali principi informano l'intera architettura costituzionale repubblicana, portando ad interrogarsi su ambiti e limiti del regionalismo inteso (non solo come riorganizzazione fra centro e periferia delle competenze statali) in termini di effettività dei diritti (civili e sociali) secondo l'approccio della migliore dottrina che li aveva colti come '*super-disposizioni costituzionali*', prescindendo dai confini territoriali dei governi regionali e locali, nello stesso spirito e nel rispetto della odierna previsione della lettera *m* dell'art. 117, c. 2, Cost.

Una questione di dualismo territoriale – quest'ultima – che era stata portata nuovamente in evidenza (dalla Lega di Bossi) con la minaccia politica di secessione di una porzione del territorio del nord-est del Paese (la mitica Padania), era proseguita (con Calderoli) con una (solo apparente) maggiore ragionevolezza nell'adozione della legge 42/2009 (nella quale, se venivano tutelati i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali positivizzati nell'art. 117, c. 2, lettera *m* della Costituzione, continuavano comunque a restare senza la integrale copertura del finanziamento pubblico le rimanenti funzioni dei comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni).

Le relazioni esistenti fra forma di Stato e diritti (sociali ma non solo), in tale prospettiva, rilevano soprattutto per le problematiche costituzionali relative all'egualianza delle condizioni di vita dei cittadini, che concretizzano lo 'statuto della cittadinanza' (unitaria e sociale), secondo una formula invalsa nell'analisi costituzionale (degli stati regionali e di quelli federali) ma anche in quella politica.

La Corte costituzionale ha confermato tale lettura con un indirizzo giurisprudenziale chiaro e stabile nel tempo. Un indirizzo, che di recente è stato argomentato dalla sent. cost. n. 220 del 2021, quando la Corte osserva, nel merito della questione sottoposta al suo vaglio, che la questione sollevata "non esime dal valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale", affermando che "in definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali" (*cons. in dir. n. 5.1*).

In una sua precedente pronuncia in materia regionale, la Corte aveva già censurato una legge della Regione Veneto in tema di autonomia territoriale (indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto) (Corte cost., sent. n. 15/2014) in ragione del suo suggerire "sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost." (Corte cost., sent. n. 118/2015, p.to 7.2. *cons. in dir.*). A garanzia di tali principi dell'ordinamento repubblicano, la Corte non poteva che sottolineare in tema come *l'unità della Repubblica* costituisca "uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988)" (Corte cost., sent. n. 118/2015, p.to 7.2. *cons. in dir.*).

Naturalmente, l'egualianza può convivere con forme di organizzazione statale che prevedono asimmetrie e differenziazioni nelle forme di distribuzione territoriale delle competenze purché siano salvaguardati i principi costituzionali e le disposizioni costituzionali in materia di diritti.

Rispetto alle questioni sollevate dalla revisione costituzionale del Tit. V Cost. del 2001, in tale prospettiva, devono richiamarsi i profili relativi ai rapporti fra nuove competenze riconosciute alle

regioni e agli enti autonomi della Repubblica e garanzia dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale). L'analisi dovrà richiamare (ora per cenni) le stesse questioni poste delle modalità previste per assicurare alle Regioni e agli enti territoriali le risorse necessarie all'esercizio delle competenze loro riconosciute dalla riforma costituzionale (art. 119 Cost. e legge delega di attuazione, n. 42 del 2009, sul cd federalismo fiscale)¹⁰.

Tuttavia, come gli studiosi della materia hanno osservato, tali competenze appaiono prive di puntuali norme di garanzia, almeno relativamente ai contenuti essenziali della '*perequazione finanziaria*' (art. 119, c. 3, Cost.). Quest'ultima, pertanto, potrà risultarne di complessa esigibilità, venendo rimessa alla negoziazione politica all'interno della Conferenza Stato-Regioni, ovvero in altre istanze di concertazione politico-istituzionale istituite a tale scopo. Una perequazione che, qualora individuata nella forma della mera redistribuzione compensativa, non sarebbe in grado di garantire l'esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni relativi alla sanità, al sociale, alla scuola e al trasporto pubblico locale. Una garanzia – questa – assicurata dalla Costituzione (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.; art. 119, c. 3 Cost.), come sinonimo di certezza di erogazione in favore della collettività; il tutto attraverso un percorso di solidarietà condizionato al conseguimento degli obiettivi di risanamento prestazionale e di rilancio dei territori con minore capacità fiscale per abitante, beneficiari dell'intervento redistributivo.

In tale quadro, si conferma come il profilo fondamentale posto dalla questione in considerazione – ieri con riguardo al federalismo fiscale, oggi con riguardo al regionalismo asimmetrico – come si è osservato in precedenza, è quello che porta ad interrogarsi sul nuovo assetto delle competenze, per come disegnato dalla riforma costituzionale e dalle forme istituzionali che si annunciano per l'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., rispetto alla garanzia del principio di egualianza fra i cittadini e con esso della garanzia dei diritti di cittadinanza (unitaria e sociale), posti a fondamento della vigente forma di Stato e in particolare del diritto alla salute, del diritto all'istruzione e del diritto al lavoro, ma non solo di essi.

In tale prospettiva, si sottolinea come la lettera *m* dell'art. 117, c. 2, Cost. non attribuisca alla legislazione esclusiva dello Stato la sola competenza a determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti sociali, estendendosi, con formulazione dalla natura garantistica, anche ai diritti civili, di modo che i primi e i secondi siano "garantiti su tutto il territorio nazionale".

Alcune considerazioni s'impongono per inquadrare tale centrale profilo che si pone come limite nell'attuazione delle previsioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Diversamente da quanto previsto nell'originario ordinamento regionale, il novellato Tit. V Cost. e, al suo interno, ora, l'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. introduce un rapporto esplicito e diretto fra 'nuovo' regionalismo e novellate modalità di disciplina dei diritti sociali e civili¹¹.

La quantità e la qualità della nuova allocazione delle competenze a livello regionale, in tale quadro, risultano in qualche modo comparabili a quelle operate nei sistemi federali e negli stati unitari composti (Spagna), differenziandosene per le sole tecniche istituzionali dell'allocazione territoriale dei poteri e della relativa legislazione di attuazione e integrativa. In questo senso – se non certo giustificarsi – pertanto, può forse comprendersi l'enfasi del mondo parlamentare quando ha utilizzato il termine federalismo per inquadrare la recente revisione costituzionale del Titolo V.

Nell'assegnare alla 'legislazione esclusiva statale' la 'materia'/funzione¹² della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", l'art. 117, c. 2, lett. m si

¹⁰ S. Gambino, *Forma di Stato e federalismo fiscale. Spunti costituzionali e comparativi*, in Id. (cur.), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014; Id., *Forme di Stato, federalismo fiscale e diritti di cittadinanza*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 12/2013.

¹¹ A. Ruggeri, *Neo-regionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e società*, 2/2001; L. Vandelli, *Egalité et régionalisme dans la Constitution italienne*, in A.M. Le Pourhiet (dir.), *Droit constitutionnel local*, Paris-Aix-en-Provence, 1999; S. Gambino, *Normazione regionale e locale e tutela dei diritti fondamentali (fra riforme costituzionali, sussidiarietà e diritti fondamentali)*, in A. Ruggeri (cur.), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007.

¹² Fin dalle sue prime sentenze successive alla revisione costituzionale, il Giudice delle leggi ha osservato che non si tratta propriamente di 'materia in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie,

prefigge di assicurare la garanzia del principio di egualanza di fronte alla legge - che naturalmente deve leggersi, innanzitutto, come egualanza di fronte alla Costituzione - su tutto il territorio nazionale¹³. Omologa valutazione deve farsi, in un'analisi che si voglia compiuta, almeno, per 'la tutela della concorrenza', per la 'perequazione delle risorse finanziarie', per il 'sistema tributario e contabile dello Stato', per l'"ordine pubblico e sicurezza", per l'"ordinamento civile e penale", per la 'cittadinanza', in armonia con un indirizzo ormai stabile della giurisprudenza costituzionale a garanzia dell'unitarietà del sistema.

Il legislatore di revisione, in tal senso, si è mosso in una cornice costituzionale nella quale ha assunto come definitivamente superato il risalente modello dell'uniformismo e del centralismo al quale ha corrisposto, nella prassi, una legislazione regionale sostanzialmente omologa. Rispetto ad un simile orizzonte, si ponevano e tuttora si pongono non solo fattualmente ma come evenienze possibili le lesioni del principio di egualanza dei cittadini (egualanza interpersonale) all'interno di ogni singola Regione ma (soprattutto) con riferimento al luogo di residenza (egualanza interterritoriale).

In tale quadro se, rispetto alla prima richiamata situazione, potevano risultare bastevoli le previsioni costituzionali di divieto di discriminazione fra i soggetti (art. 3, I co., Cost.), le eventuali disegualanze interterritoriali sarebbero risultate senza idonea copertura costituzionale; ciò soprattutto in considerazione della realtà socio-politica del Paese, tuttora caratterizzata da una persistente 'questione meridionale', da intendersi come (non superato) divario socio-economico fra Nord e Sud del Paese.

È soprattutto rispetto a tale possibile (ma effettiva) disegualanza che costituisce garanzia dei diritti di cittadinanza ('unitaria' e 'sociale') la richiamata previsione di cui alla lettera *m* dell'art. 117, c. 2, Cost., nonché la previsione dell'ulteriore limite costituito dai 'principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato' con riferimento alle competenze concorrenti delle regioni (art. 117, c. 3, Cost.) e alle competenze esclusive delle stesse (art. 117, c. 4, Cost.).

Se alle (possibili) lesioni del principio di egualanza (interpersonale e interterritoriale) il legislatore di revisione costituzionale ha posto rimedio con le disposizioni di cui alla lettera *m* dell'art. 117, c. 2, Cost., nella stessa ottica garantistica (della cittadinanza 'unitaria' e 'sociale') deve assumersi operante l'intero sistema dei 'principi fondamentali' (e fra questi in particolare il principio personalistico, quello solidaristico, di cui all'art. 2 Cost., e quello equalitario, di cui all'art. 3, commi 1 e 2) e delle disposizioni costituzionali in materia di diritti fondamentali, in quanto 'patrimonio costituzionale' indisponibile alla discrezionalità del legislatore (ordinario e regionale), come anche alla stessa revisione costituzionale, in ragione del suo costituire 'principio supremo' dell'ordinamento costituzionale, secondo una puntuale definizione del Giudice costituzionale (Corte cost., sent. n. 1146 del 1988, p.to 2.1 *cons. in dir.*).

Nell'attuazione del principio di solidarietà, così, alla 'Repubblica' (ora intesa, ai sensi dell'art. 114 Cost., come l'insieme pariordinato costituzionalmente di tutti i pubblici poteri, statali e territoriali) spetta di far valere, a titolo di solidarietà e di 'coesione sociale', tutte quelle garanzie che concorrono,

rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, *senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle*" (sent. n. 282 del 2002) (corsivi aggiunti).

¹³ Nell'ampia bibliografia, cfr. E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'egualanza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in AA.VV., *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, 2003; M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2002; C. Pinelli, *Sui 'livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali'* (art. 117, co. 2, lett. *m*, Cost.), in *Diritto Pubblico*, 2002; G. Rossi, A. Benedetti, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, Supplemento al n. 1; M. Belletti, *I 'livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ...' alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, nn. 3-4; A. D'Aloia, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003; G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007.

con il principio di egualanza sostanziale, a superare le diseguaglianze originate nel sistema economico e sociale, rimuovendone gli squilibri e favorendo l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Al legislatore (statale e regionale) e al rimanente sistema autonomistico della Repubblica, nell'esercizio dei poteri normativi di cui sono rispettivamente attributari in via costituzionale, e nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione¹⁴, compete di assicurare la tutela dell'"unità giuridica" e dell'"unità economica".

Agli stessi soggetti compete, in particolare, *la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni*' concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali (art. 120, ult. co., Cost.), potendo (da leggere come 'dovendo') lo Stato-Governo, in tal senso, sostituirsi agli organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nelle ipotesi normative fissate in Costituzione (art. 120, c. 2, Cost.), nel rispetto delle procedure di legge relative a tale controllo sostitutorio (art. 8, l. n. 131/2003)¹⁵.

Se ne può concludere che, se pure la previsione di cui all'art. 117, c. 2, lett. m, Cost., in via di principio, poteva apparire non strettamente necessaria ai fini della tutela dei diritti fondamentali, tale disposizione costituzionale trova la sua motivazione (potremmo perfino dire '*pedagogica*') nell'esigenza (eminente garantistica) di rendere esplicito che il quadro costituzionale dei principi fondamentali non ha registrato modifiche sostanziali.

La legislazione 'concorrente' nelle nuove materie di cui risultano attributarie le Regioni (soprattutto la tutela della salute, l'istruzione, la tutela e la sicurezza del lavoro) e quella attribuita residualmente dovrà esercitarsi – con le possibili differenziazioni di *status* delle Regioni medesime – senza mettere in questione lo 'statuto della cittadinanza', che dovrà restare 'nazionale' e 'sociale', assicurando, in tal modo, i livelli essenziali di prestazioni in materia di diritti civili e sociali, nonché l'inderogabilità dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale tra i soggetti e le diverse aree del Paese.

Il tale ottica, il riparto operato dal legislatore di revisione costituzionale è apparso complesso, talora confuso e perfino 'ingenuo' nella sua 'pretesa' di fermare il moto irreversibile degli interessi a base dell'ordinamento¹⁶. Ancora una volta, così, saranno lo sforzo dell'interprete e soprattutto la Corte costituzionale a (dover) ri-comporre in un quadro di compatibilità costituzionale le opzioni differenziate (nel tempo e nello spazio) del legislatore statale e di quello regionale. Fondamentale ai fini di tale ricomposizione (dottrinaria e giurisprudenziale), come si è già osservato, risulterà la previsione di cui alla lettera *m* dell'art. 117, c. 2, Cost. e l'interpretazione che ne darà il Giudice delle leggi, letta nella stessa cornice delle nuove opportunità e dei vincoli sanciti nel novellato sistema tributario e contabile dello Stato, delle regioni e del sistema autonomistico.

L'interpretazione dottrinaria dei contenuti materiali dell'art. 117 Cost. in materia di diritti (civili e sociali), tuttavia, rinvia a letture fra loro notevolmente differenziate, a seconda che prevalga o meno un orientamento (culturale e istituzionale) di discontinuità rispetto alla disciplina previgente. La questione nasce dall'individuazione dei limiti cui risulta sottoposta la potestà legislativa regionale concorrente ma soprattutto dalla risposta alle questioni circa l'estensibilità o meno di tale regime di vincoli alla stessa potestà legislativa 'residuale' delle Regioni.

¹⁴ A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e regioni (nota a C. Cost. n. 303/2003)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2003; A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2003; R. Bin, *La "leale collaborazione" tra prassi e riforma*, in *Le Regioni*, 3-4/2007.

¹⁵ A. D'Arena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2003; C. Mainardis, *Il potere sostitutivo*, in G. Falcon (cur.), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 131 de 5 giugno del 2003*, Bologna, 2003; G. Scaccia, *Il potere di sostituzione in via normativa nella l. n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 4/2004, n. 4; G.P. Veronesi, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art.120, II co., della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/2002.

¹⁶ G.U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in S. Gambino (cur.), *Il nuovo ordinamento regionale in Italia. Competenze e diritti*, Milano, 2003; A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Convegno A.I.C., 14/1/2002, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; M. Luciani, *La tutela costituzionale dei livelli essenziali di assistenza*, in AA.VV. (cur.), *I livelli essenziali di assistenza nella Costituzione. Doveri dello Stato, diritti dei cittadini*, Roma, 2002.

In tale prospettiva, appare pienamente fondata quella lettura che invoca la finalità garantistica di tutela del bene costituzionale dell’unità, ed in particolare la protezione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali a prescindere dai confini territoriali dei governi locali, come titolo di legittimazione della potestà legislativa statale nel giustificare l’eventuale intervento, oltre che attraverso ‘principi fondamentali’ anche attraverso una specifica disciplina, di natura trasversale, capace di penetrare nell’ambito regolativo della stessa potestà legislativa regionale (oltre che, naturalmente, in quella amministrativa).

Nel nuovo quadro costituzionale, in tal modo, si aprono per le regioni nuovi ambiti di disciplina e di garanzia in ordine alla materia dei diritti (civili e sociali), al contempo, confermandosi per lo Stato la competenza a intervenire in tale disciplina regionale sia attraverso la statuizione di ‘principi fondamentali’ della materia che attraverso regole legislative (sia pure non di dettaglio), gli uni e le altre, in ogni caso, rispettosi dei principi fondamentali costituzionali e fra essi in particolare, del principio di egualianza.

Pur potendo apparire la riforma costituzionale come operante nel segno della (sostanziale) continuità, così, l’angolo di osservazione dei diritti civili e sociali dischiude un quadro ordinamentale autonomistico valorizzato nell’ambito dei suoi poteri e fra questi – diversamente da quanto era previsto nel previgente ordinamento – da ambiti normativi che si estendono alla stessa materia dei diritti civili e sociali.

Tuttavia, tali poteri conoscono un limite negativo, nel senso che le regioni, sia nell’esercizio della potestà legislativa concorrente che in quella residuale/esclusiva, devono conformarsi ai ‘principi fondamentali’ e alle stesse regole legislative statali poste a garanzia dei beni fondamentali di cui alla lettera *m* e all’art. 120, c. 2, Cost.

In tale ottica, ci si può chiedere se il rischio di uno ‘scivolamento verso il basso’ dei contenuti della nuova disciplina delle prestazioni essenziali in materia di diritti civili e sociali, e con esso di un difficile limite da opporre all’arbitrio delle maggioranze’ (parlamentari e regionali) nel tempo, possa ritenersi scongiurato o al contrario le previsioni dell’art. 116, c. 3, Cost. lo confermino pienamente.

Ciò può e deve farsi anche attingendo alle più avanzate (e motivate) interpretazioni della Costituzione, nonché alla stessa giurisprudenza costituzionale che, nelle tecniche giurisdizionali fin qui utilizzate, ha saputo dare prova di equilibrio nel bilanciamento dei beni costituzionali di volta in volta coinvolti nel processo costituzionale, comprensivo sia della necessaria gradualità nell’attuazione legislativa, sia dello stesso rispetto della discrezionalità del legislatore. D’altronde, non poteva essere altrimenti nel quadro di uno Stato fondato sul costituzionalismo rigido, nel quale la materia dei ‘contenuti essenziali’ dei diritti fondamentali si ricollega in modo stretto e indissolubile a quella dei ‘principi supremi’ e dei ‘diritti inviolabili’, come la giurisprudenza e la dottrina costituzionale assumono quando richiamano la sottrazione della relativa disciplina costituzionale allo stesso potere di revisione costituzionale.

3. Una falsa partenza per l’autonomia differenziata?

Dopo un ventennio di mancata attuazione delle riforme del 1999/2001, è stata ora registrata una ‘falsa partenza’¹⁷ per l’autonomia differenziata (art. 116, c. 3, Cost.), per come era già avvenuto agli esordi del percorso attuativo della legge delega sul federalismo fiscale (42/2009).

Nel silenzio dei ‘garanti’ e dello stesso ‘legislatore’, la bozza Calderoli per l’attuazione dell’autonomia differenziata ha registrato significative letture critiche (fra cui per continuità e sistematicità si ricordano in particolare quelle di Massimo Villone), i cui profili salienti risiedono soprattutto nella emarginazione (formale e sostanziale) del Parlamento e nella riconduzione della procedura di approvazione dell’Intesa fra Stato e Regione nelle mani (formali e sostanziali) del Governo (con il

¹⁷ Facendo nostro l’approccio di P. Balduzzi, [Falsa partenza per l’autonomia differenziata](#), in *Stato e Istituzioni*, 18 novembre 2022.

compito di predisporre gli schemi delle Intese, da sottoporre alla Commissione parlamentare per gli affari regionali al fine di acquisire il ‘parere’ del Parlamento e quindi da trasmettere alla Regione interessata per la relativa approvazione. Tali schemi sono quindi sottoposti al Parlamento per l’approvazione, a maggioranza assoluta dei componenti, “sulla base di intesa” fra lo Stato e la Regione interessata). Prima di procedere all’approvazione delle intese, la bozza Calderoli prevede che vengano definiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) sui diritti civili e sociali relativamente alle norme generali sull’istruzione e alla tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali (materie esclusive statali), e nelle materie concorrenti (fra le altre previste) della tutela e sicurezza sul lavoro, dell’istruzione e della tutela della salute. Qualora entro un anno dall’intesa ciò non sia stato determinato, la bozza Calderoli prevede che il trasferimento dei poteri può comunque avvenire sulla base della spesa storica statale impegnata per tali funzioni nelle regioni interessate, che verrebbe determinata da una commissione paritetica Stato-Regione. Un processo attuativo maggiormente partecipato e non limitato agli esecutivi rappresentati nel sistema delle Conferenze, avrebbe almeno suggerito di applicare l’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in materia di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie locali, ma la ‘frettolosità’ di alcune componenti della maggioranza governativa, evidentemente, non lo hanno trovato rispondente alle esigenze politiche di ‘incassare’ un risultato appagante per gli esiti elettorali conseguiti.

Abstract

Il testo affronta alcune delle problematiche relative all’attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost. ed in particolare quelle relative all’impatto che le forme di tale attuazione potranno avere sulle tematiche assiologiche del costituzionalismo repubblicano: quelle della unità giuridica, della indivisibilità della Repubblica e della egualianza nei diritti (a livello interterritoriale), in sintesi la tutela della coesione nazionale. Alla garanzia di tali beni sono ora chiamati tanto il Governo quanto il Parlamento nel disciplinare le formule istituzionali e normative che meglio rispondano ai principi fondamentali costituzionali che reggono la presente forma di Stato unitario (a base regionale) e sociale.

Parole chiave: regionalismo differenziato, principi costituzionali, diritti fondamentali

*

The paper addresses some of the issues related to the implementation of Article 116, c. 3, Const. In particular, it deals with topics related to the possible consequences that the forms of such implementation may have on the axiological issues of republican constitutionalism: those of legal unity, indivisibility of the Republic and equality of rights (at the inter-territorial level). In other words, the paper focuses on the protection of national cohesion. To guarantee these constitutional goods both the government and parliament are now called upon in regulating the institutional and regulatory formulas that best meet the fundamental constitutional principles that govern the present form of unitary (regionally based) and social state

Key words: differentiated regionalism, constitutional principles, fundamental rights

Riflessioni comparatistiche sulla revoca della cittadinanza per reati di terrorismo

Salvatore CASABONA*

Sommario: 1. Introduzione 2. Percorso dell'indagine e metodo 3. Stile e caratteristiche dei regimi giuridici di revoca 4. Differenziazione dei regimi tra cittadini per nascita e altre categorie di cittadini 4.1 Discrezionalità del legislatore e condizione peculiare del cittadino 'nativo' 4.2 Analogia tra concessione della cittadinanza e revoca della cittadinanza: la rilevanza giuridica della 'la buona condotta' dell'individuo 4.3 Analogia tra condizione dello straniero residente di lunga durata che delinque con quella del cittadino naturalizzato condannato per fatti di terrorismo 5. Revoca della cittadinanza per fatti di terrorismo e i suoi limiti 5.1 Privazione della cittadinanza e divieto di apolidia 5.2 Revoca della cittadinanza e diritto al rispetto della vita privata e familiare ex art. 8 CEDU 5.3 Revoca della cittadinanza e rispetto del diritto UE 6. Aporie e contraddizioni nelle *rationes* giurisprudenziali: il sostanziale fallimento della tutela multilivello 7. Conclusioni

1. Introduzione

Si è assistito negli ultimi vent'anni al moltiplicarsi di norme statuali che dispongono la revoca della cittadinanza per coloro i quali si siano macchiati di reati di terrorismo¹.

Il fenomeno, unitamente ad una prospettiva di diritto interno, presenta altresì sensibilissimi profili di compatibilità con gli obblighi assunti dagli Stati a livello internazionale, specialmente – per quanto riguarda il punto di vista del presente lavoro – in ambito europeo e con riguardo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Tale processo di 'precarizzazione' della cittadinanza si articola in un contesto che vede diversi insiemi normativi e logiche prescrittive sovrapporsi ed intersecarsi tra loro (norme sull'immigrazione, norme penali, diritti fondamentali della persona, diritto comunitario e diritto internazionale), ma anche l'impiego di criteri ermeneutici (tra i quali quello della proporzionalità e non arbitrarietà delle misure di revoca) che circolano – con esiti talvolta non del tutto lineari - dalla giurisprudenza delle Corti sovranazionali a quella delle corti nazionali.

La condanna per fatti di terrorismo è idonea tuttavia ad innervare una dimensione simbolica ed emozionale nella vicenda che ci occupa, che vorrebbe il terrorista non più 'degno' della protezione e dei diritti accordati al cittadino di una data nazione: una moderna forma di esilio, di medievale

* Professore ordinario di Diritto Privato Comparato, Università degli Studi di Palermo.

¹ D. Perrin, *Réflexions sur la déchéance de nationalité en contexte terroriste – (pluri)appartenance et (sous)citoyenneté en France et au Maghreb*, in *L'Année du Maghreb*, 2021(www.journals.openedition.org); M.P. Bolhuis, J. van Wijk, *Citizenship deprivation as a counterterrorism measure in Europe: possible follow-up scenarios, human rights infringements and the effect on counterterrorism*, in *Eur. J. Migration Law*, 2020, p. 338 ss.; E. Cloots, *The legal limits of citizenship deprivation as counterterror strategy*, in *European Public Law*, 2017, p. 57 ss.; J. Lepoutre, *Citizenship Loss and Deprivation in the European Union (27 + 1)*, in *EUI Working paper RSCAS*, 2020, (www.cadmus.eui.eu); C. Yurechko, *Outsourced: The European Union's Reliance on External Actors in the Fight against Jihadi Terrorism*, in *Colum. J. Eur. L.*, 2018, p. 737 ss.; L. Esbrook, *Citizenship Unmoored: Expatriation as a Counter-Terrorism Tool*, in *U. Pa. J. Int'l L.*, 2016, p. 1273 ss.

memoria², che impone una riflessione sulle conseguenze dogmatiche discendenti dall'introduzione di tali norme. Il tema infatti è idoneo a catalizzare una serie di questioni sensibili e più generali che riguardano il concetto di cittadinanza in quanto tale, e spinge l'osservatore a interrogarsi se essa in effetti possa ancora essere considerata un elemento costitutivo dell'identità della persona³, un diritto fondamentale dell'uomo⁴, un diritto individuale generale e assoluto⁵, "the right to have rights"⁶, o se invece le declamazioni dottorali e giurisprudenziali sul concetto in argomento debbano essere per così dire ricalibrate su una realtà normativa che sembra caratterizzarsi in termini di condizionalità, relatività, temporaneità dell'appartenenza dell'individuo ad una data comunità nazionale.

2. Percorso dell'indagine e metodo

Per provare a centrare l'obiettivo sopra menzionato, appare utile intraprendere una indagine di tipo comparativo volta innanzitutto ad isolare alcuni aspetti connotativi o problematici che accomunano i sistemi giuridici esaminati e segnatamente, oltre a quello nazionale, quelli del Regno Unito, della Francia e del Belgio.

A riguardo due precisazioni preliminari si rendono necessarie. La prima è quella che, attesa la dimensione europea e globale del fenomeno, l'esiguità del numero dei sistemi giuridici studiati non consente di generalizzare le conclusioni alle quali si giunge, ma di verificarne semmai la fondatezza alla luce dei percorsi logico-argomentativi che saranno oggetto d'indagine, insieme con una analisi puntuale dei testi normativi. In secondo luogo, lo studio comparatistico appare, con riferimento all'ordinamento giuridico italiano, maggiormente orientato a suscitare una riflessione critica sulle soluzioni normative adottate nel nostro paese, piuttosto che a individuare eventuali convergenze/divergenze con gli altri ordinamenti giuridici presi in esame. Ciò è dovuto al fatto che l'esperienza nazionale al momento è limitata alla sola promulgazione della disciplina normativa che dispone la revoca per fatti di terrorismo, la quale, tuttavia, ad oggi, non registra alcuna applicazione, né tanto meno una casistica giurisprudenziale.

Ciò detto, posto come *tertium comparationis* la revoca della cittadinanza per coloro i quali abbiano commesso reati di terrorismo, è parso utile indagare innanzitutto lo 'stile' della disciplina normativa nazionale che regola tale revoca: è possibile così distinguere strategie regolative differenti per obiettivi perseguiti (regimi sanzionatori ovvero preventivi); per collocazione (norme generali o di settore); per natura (norme civili, amministrative o penali); e infine per portata (misure dirette a tutti i cittadini di una data nazione o esclusivamente a coloro i quali abbiano acquisito la cittadinanza per naturalizzazione o registrazione).

Da tale ultima caratteristica, centrale appare il tema del differente trattamento tra cittadini e quindi degli eventuali profili discriminatori della disciplina positiva. Si è ritenuto così opportuno studiare gli impianti normativi alla luce delle interpretazioni giurisprudenziali, nazionali e sovranazionali, nonché

² R. Jacob, *Bannissement et rite de la langue tirée au Moyen Âge. Du lien des lois et de sa rupture*, in *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2000, p. 1039 ss.; K. Hailbronner, *Revocation of citizenship of terrorists: a matter of political expediency*, in EUI Working Paper RSCAS, 2015 (www.cadmus.eui.eu), p. 25; A. Macklin, R. Bauböck (eds.), *The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?*, in EUI Working paper RSCAS, 2015 (www.cadmus.eui.eu); S. Pillai, G. Williams, *Twenty-first century banishment: citizenship stripping in common law nations*, in *Int'l Comp. Law Q.*, 2017, p. 521 ss.

³ Corte EDU, 16 novembre 2020, ric. 52273/16, *Ghoumid et Autres c. France*, par. 43; Corte EDU, 26 settembre 2014, ric. 65192/11, *Mennesson c. France*, par. 97; Corte EDU, 11 ottobre 2011, ric. 53124/09, *Genovese c. Malta*, par. 33.

⁴ Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1945, art. 15: "Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza"; cfr. altresì Convenzione europea sulla nazionalità, art. 4; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 24.3.

Cfr. in dottrina D. Weissbrodt, C. Collins, *The Human Rights of Stateless Persons*, in *Hum. Rights Q.*, 2006, p. 245 ss.; S. Mantu, *Terrorist" citizens and the human right to nationality*, in *J. Comp. Eu. Stud.*, 2018, p. 28 ss.

⁵ Conseil Constitutionnel Français, 13 agosto 1993, n. 93-325 DC (www.legifrance.gouv.fr).

⁶ H. Arendt, *The origins of totalitarianism*, New York, 1951. L'espressione si trova anche in *Perez v. Brownell*, 356 US 44, 64 (1958), in cui viene descritto il diritto alla nazionalità come "man's basic right for it is nothing less than the right to have rights".

delle relazioni di accompagnamento ai testi normativi: in particolare, si è cercato di individuare quelle *rationes* – ora più giuridiche, ora maggiormente retorico-politiche⁷ – che vengono impiegate per giustificare la menzionata differenza di trattamento.

Sul fronte dei limiti della sovranità statale nel disporre la revoca della cittadinanza, si è scelto di concentrare l'attenzione su tre aspetti in particolare: il divieto internazionale di apolidia⁸, il diritto al rispetto della vita privata e familiare (ex art. 8 CEDU e art. 7 Carta europea dei diritti fondamentali)⁹, il rispetto del diritto UE, con particolare riferimento alla tutela dello status di cittadino europeo.

Resta fuori dalla presente indagine il tema, pur di grande interesse ma che meriterebbe una trattazione autonoma, della reale efficacia della decadenza della cittadinanza come strumento di contrasto al terrorismo e al fenomeno dei c.d. *foreign fighters*¹⁰.

L'indagine così svolta ha consentito di condurre a talune considerazioni conclusive relative alla effettività della tutela multilivello dei diritti dell'individuo in cui però la dimensione securitaria e di tutela della comunità rispetto alla minaccia terroristica sembra sempre prevalere rispetto alla tutela dei diritti individuali.

3. Stile e caratteristiche dei regimi giuridici di revoca della cittadinanza

Dallo studio degli ordinamenti presi in esame, è possibile discernere due distinte strategie regolative animate da differenti obiettivi.

La prima è di tipo 'sanzionario' in cui si dispone la privazione della cittadinanza di quell'individuo condannato per fatti di terrorismo.

Ad esempio, la disciplina d'Oltralpe – contenuta nell'art. 25 del Code civil (così come modificato nel 1996)¹¹ – dispone che può essere privato della cittadinanza quell'individuo, naturalizzato francese, che sia stato condannato per un delitto costituente un atto di terrorismo o un atto qualificabile alla stregua di "une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation"¹², purché non siano trascorsi più di 16 anni dalla acquisizione della cittadinanza.

Similmente in Belgio, in forza di un sistema duale che si applica ai soli cittadini naturalizzati, si registra da un lato la competenza generale della Cour d'appel a disporre la revoca della cittadinanza nell'ipotesi di soggetti che "manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge"¹³; specularmente,

⁷ L. Roques, *La politisation du droit de la nationalité*, in *Plein droit*, 2008, p. 3 ss.; D. Salerno, *The Politics of Response to Terror: The Reshaping of Community and Immunity in the Aftermath of 7 July 2005 London Bombings*, in *Social Semiotics*, 2017, p. 81 ss.

⁸ Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, 30 agosto 1961, art. 8.

⁹ Non si tratterà per economia di spazio il tema pur molto rilevante della potenziale violazione dell'art. 3 CEDU (divieto di tortura e di trattamenti o pene disumane o degradanti) derivante da una eventuale espulsione dal territorio nazionale a seguito della revoca della cittadinanza; così come non si affronterà quello della potenziale violazione dell'art. 6 CEDU (diritto a equo processo) nei procedimenti di revoca.

¹⁰ V. Paskalev, *It's not about their citizenship, it's about ours*, in EUI Working Paper RSCAS, 2015 (www.cadmus.eui.eu); P. Spiro, *Terrorist expatriation: All show, no byte, no future*, in EUI Working Paper, RSCAS 2015 (www.cadmus.eui.eu).

¹¹ J.C. Gaven, *La déchéance avant la nationalité – Archéologie d'une déchéance de citoyenneté*, in *Pouvoirs*, 2017, p. 85 ss.; P. Lagarde, *Le débat sur la déchéance de nationalité – essai de clarification*, in *La semaine juridique*, 2016, p.197 ss.; J. Lepoutre, *Le bannissement des nationaux – Comparaison (France-Royaume-Uni) au regard de la lutte contre le terrorisme*, in *RCDIP*, 2016, p. 107 ss.; H. Fulchiron, *Les enjeux contemporains du droit français de la nationalité à la lumière de son histoire*, in *Pouvoirs*, 2017, p. 7 ss.; L. Roques, *La politisation du droit de la nationalité*, in *Plein droit*, 2008, p. 3 ss.; H. Fulchiron, *Droit à une nationalité, droit à la nationalité, droit à sa nationalité? (variations sur le thème de l'évolution contemporaine des rapports entre individu et nationalité)*, in *Mélanges Patrick Courbe*, Paris, 2012, p. 205 ss.

¹² Code civil, art. 25(1): "L'individu qui a acquis la qualité de Français peut, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, être déchu de la nationalité française, sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride: 1. S'il est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme".

¹³ Code de la nationalité belge, art. 23, par. 2. Cour constitutionnelle Belgique, 17 settembre 2015, n. 122/2015: "la déchéance de nationalité permet d'assurer le respect, par les Belges qui ne tiennent leur nationalité ni d'un auteur ou d'un adoptant qui était Belge au moment de leur naissance ni de l'application de l'article 11 du Code, des devoirs qui incombent

in forza di due disposizioni introdotte nel 2015¹⁴, il Tribunal correctionnel, a mò di pena accessoria per una serie di reati gravi – che prevedono una pena detentiva di almeno cinque anni – tra cui quelli relativi a fatti di terrorismo, potrà disporre la decaduta della cittadinanza¹⁵, purché gli atti punibili siano stati commessi entro dieci anni dall'acquisizione della cittadinanza.

Ancor più di recente la disciplina italiana, contenuta nel c.d. 'decreto sicurezza' del 2018¹⁶, prevede la possibilità di disporre la revoca della cittadinanza – acquisita per elezione, matrimonio o naturalizzazione¹⁷ – entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, nonché per i reati di assistenza ad appartenenti ad associazioni sovversive e con finalità di terrorismo e di sottrazione di beni sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo¹⁸.

à tout citoyen belge et d'exclure ces Belges de la communauté nationale lorsqu'ils montrent par leur comportement qu'ils n'acceptent pas les règles fondamentales de la vie en commun et portent gravement atteinte aux droits et libertés de leurs concitoyens". Cfr. altresi Cour constitutionnelle Belgique, 7 febbraio 2018, n. 16/2018, par. B.4: "Ainsi, cette disposition permet d'exclure ces Belges de la communauté nationale lorsqu'ils montrent par leur comportement qu'ils n'acceptent pas les règles fondamentales de la vie en commun et portent gravement atteinte aux droits et liberté de leurs concitoyens". Cfr. in dottrina L. Rentiers, *Citizenship deprivation under the european convention-system: case study of Belgium*, in *Statelessness & Citizenship Review*, 2019, p. 263 ss.

¹⁴ Code de la nationalité belge, artt. 23/1 e 23/2 (inserito con L 20 luglio 2015, *Loi visant à renforcer la lutte contre le terrorisme*, art. 7). In dottrina, cfr. M.A. Beernaert, *Renforcement de l'arsenal législatif anti-terroriste: entre symboles et prevention*, in *Journal des tribunaux*, 2015, p. 833 ss.; C. Macq, *Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2021, p. 5 ss.; M. Verwilghen, *Le code de la nationalité belge*, Bruxelles, 1985, p. 31 ss. Tra le rare applicazioni giurisprudenziali della norma in questione si segnalano Court of Appeal Brussels, 26 gennaio 2009, n. 2007/AR/1452; Court of Appeal Brussels, 7 gennaio 2010, n. 2007/AR/145.

¹⁵ Sulla relazione tra le due procedure, cfr. Cour constitutionnelle Belgique, 7 febbraio 2018, n. 16/2018, par. B.17.5.

¹⁶ D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, *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*, convertito dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132, e che ha previsto (art. 14, comma 1, lett. d) l'inserimento di un nuovo art. 10-bis della L. 5 febbraio 1992, n. 91 contenente l'ipotesi di revoca della cittadinanza. Cfr. in dottrina A. Algostino, *Il decreto «sicurezza e immigrazione» (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, 2018 (www.costituzionalismo.it); A. Vedaschi, C. Graziani, *Citizenship Revocation in Italy as a Counter-Terrorism Measure*, in *VerfBlog*, 2019 (www.verfassungsblog.de); D. Bacis, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, *DPCE online*, 2019/1; M. Calvo, *Cittadini per sempre vs. cittadini eternamente sub iudice*, 2019 (www.dirittifondamentali.it); E. Xhanari, T. Spandrio, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, 2018 (www.dirittifondamentali.it); E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra «noi» e «loro»: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2019, p. 1 ss.; L. Viola, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto sicurezza*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2021, p. 86 ss.; A. Mitrotti, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel 'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini'*, in *Osservatorio AIC*, 2019, p. 65 ss. (www.osservatorioaic.it); A. Aimi, *Il "decreto sicurezza" 2018: i profili penalistici*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2019, p. 135 ss.; L. Risicato, *Il confine e il confino: uno sguardo d'insieme alle disposizioni penali del "decreto sicurezza"*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2019, p. 15 ss.; S. Mattio, *Profili di rilevanza penale nel "Decreto Sicurezza"*, in *Studium Iuris*, 2019, p. 572 ss.; C. Casiello, *La strategia di contrasto ai foreign terrorist fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2017, p. 341 ss.; M. Borraccetti, *Le misure di revoca della cittadinanza nazionale e il controllo di proporzionalità: la prospettiva europea*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2019, p. 190 ss.; R. Palladino, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e «due regard» per il diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi*, 2019/20 (www.federalismi.it); E. Xhanari, T. Spandrio, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, in *Dirittifondamentali*, 2018 (www.dirittifondamentali.it); S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. «decreto sicurezza»)*, in *Federalismi*, 2018 (www.federalismi.it).

¹⁷ A riguardo l'art. 10bis, legge n. 91/1992, rinvia all'art. 4, co. 2 (relativo allo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e che abbia dichiarato di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data), 5 (relativo al coniuge di un cittadino italiano che abbia soddisfatto le condizioni previste dal detto articolo) e 9 (relativo agli stranieri cui sia stata concessa, per diverse ragioni, la cittadinanza con decreto del Presidente della Repubblica)

¹⁸ Precisamente, l'art. 10bis, legge n. 91/1992, rinvia ai reati previsti dall'art. 407, c. 2, lett. a), n. 4), cod. proc. pen., nonché ai reati di cui agli art. 270-ter e 270-quinquies.2, cod. pen.

Il caso del Regno Unito invece appare peculiare e distinto rispetto alle discipline sopra menzionate dal momento che persegue una strategia di tipo 'preventivo'. Infatti, con la modifica apportata al British Nationality Act nel 2014¹⁹, è resa possibile la revoca della cittadinanza nei confronti di coloro i quali siano divenuti cittadini per registrazione o naturalizzazione laddove tale misura sia da valutarsi nell'interesse del bene pubblico ("conducive to the public good"): e ciò a prescindere da alcuna condanna in sede giudiziale. L'espressione *conducive*, come sottolineato dalla giurisprudenza, non necessariamente implica una 'minaccia attuale' che si concretizza nella "propensity to wrongful conduct in the future"²⁰, dal momento che anche una condotta svolta nel passato può essere di per sé rilevante in un'ottica di "public policy"²¹.

Interessante notare, altresì, come nella giurisprudenza inglese – similmente a quanto visto nel dato positivo belga – emerga con definizione quella dimensione relazionale tra Stato e individuo che si vuole fondata su di un vincolo di lealtà e fedeltà, e che affonda le sue radici nella protezione che il sovrano medievale accordava ai suoi vassalli purché questi promettessero "to be faithful". Ecco allora che – ribadiscono le Corti in decisioni recenti – quell'individuo che con la sua condotta ha compromesso in modo "so fundamentally" tale vincolo non potrà ragionevolmente aspettarsi la protezione da parte dello Stato²²: "treason was a betrayal of that trust"²³ e pertanto la Corona non è tenuta a proteggere colui che "has in the past so fundamentally repudiated the obligations which he owes as a citizen"²⁴.

Gli schemi di regolazione sopra menzionati hanno in comune, a prescindere dalla qualificazione della revoca come "sanzione di natura amministrativa"²⁵ ovvero "*mesure de nature civile*"²⁶, la tutela dell'ordine pubblico come criterio di legittimazione giuridica (e politica): ecco allora che l'obiettivo di "renforcer la lutte contre le terrorisme [...] eu égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme"²⁷, di proteggere la "sicurezza nazionale"²⁸, di scongiurare una minaccia al "public good" e tutelare i "vital interests" della nazione²⁹, viene evidenziato nei preamboli e nelle relazioni di accompagnamento delle disposizioni normative ed entra – come si vedrà meglio nel seguito – nel processo ermeneutico della giurisprudenza nazionale e sovranazionale. Ciò detto, concetti quali "motivi di ordine pubblico", "gravi motivi di ordine pubblico" o "motivi imperativi di sicurezza nazionale" non mancano di una certa indeterminatezza³⁰, il ché inevitabilmente lascia

¹⁹ British Nationality Act 1981, section 40 (modificata dallo Immigration Act, 2014). Cfr. in dottrina, S. Pillai, G. Williams, *The Utility of Citizenship Stripping Laws in the UK, Canada and Australia*, in *Melb. Univ. Law Rev.*, 2017, p. 845 ss.; C. Yeo, *The rise of modern banishment: deprivation and nullification of British citizenship*, in D. Prabhat (ed.), *Citizenship in times of turmoil*, Bristol, 2019, p. 134 ss.; P. Arnell, *The legality of the citizenship deprivation of Uk foreign terrorist fighters*, in *ERA-forum*, 2020, p. 395 ss.; S. Mantu, *'Terrorist' citizens and the human right to nationality*, in *J. Cont. Eu. Stud.*, 2018, p. 28 ss.; L. Zedner, *Citizenship Deprivation, Security and Human Rights*, in *Eur. J. Migration & L.*, 2016, p. 222 ss.

²⁰ *Pham v. Secretary of State for the Home Department*, 18 luglio 2018, [2018] EWCA Civ 2064, par. 53.

²¹ *Pham v. Secretary of State for the Home Department*, cit., par. 56. Tuttavia, non così nella giurisprudenza precedente, cfr. *Secretary of State for the Home Department v. David Hicks*, [2006] EWCA Civ 400 (England and Wales Court of Appeal).

²² *Pham v. Secretary of State for the Home Department*, cit., par. 57.

²³ *Pham v. Secretary of State for the Home Department*, cit., par. 49.

²⁴ *Pham v. Secretary of State for the Home Department*, cit., par. 52. *Leading case* nella costruzione di relazione biunivoca della cittadinanza tra stato e individuo in termini di reciproci diritti e doveri è senz'altro *Calvin v. Smith* (1608) 77 Eng Rep 377. Cfr. altresì la disciplina irlandese in cui si dispone, *Irish Nationality Act*, art. 19(1)(b): "(if) the person to whom it was granted has, by any overt act, shown himself to have failed in his duty of fidelity to the nation and loyalty to the State".

²⁵ Conseil d'État, 8 giugno 2016, n. 394348; Conseil d'État, 8 giugno 2016, n. 394354.

²⁶ Cour constitutionnelle Belgique, 7 febbraio 2018, n. 16/2018; Cour constitutionnelle Belgique, 17 settembre 2015, n. 122/2015; Cour constitutionnelle Belgique, 23 settembre 2021, n. 116/2021; Cour de Cassation, 12 maggio 2021, n. P.21.0228.F: "sanction civile complémentaire de la condamnation pénale".

²⁷ Così in Francia, Conseil constitutionnel, 16 luglio 1996, n. 96-377 DC, § 23; in modo conforme cfr. Conseil d'État 6 ottobre 2021, n. 446945; Conseil d'État, 31 dicembre 2020, n. 436689; Conseil d'État, 8 giugno 2016, n. 394348.

²⁸ Relazione di accompagnamento al Disegno di legge per la conversione in legge del Decreto-legge ottobre 2018, n. 113, p. 3.

²⁹ *British Nationality Act* 1981, section 40.

³⁰ Le stesse linee guida emanate per ovviare al problema menzionato non sembrano essere risolutive, come nel caso di quelle del Ministero degli interni britannico, in cui per "conduciveness to the public good" si intende la revoca della cittadinanza sulla base del coinvolgimento del soggetto in azioni di terrorismo, spionaggio, crimine organizzato, crimini di

margini di manovra alle autorità preposte nell'avviare i procedimenti di denazionalizzazione: condizionati ora alla proposta del Ministro degli Interni come in Francia e in Italia, ora all'iniziativa del Secretary of State nel Regno Unito, ovvero alla richiesta del procuratore generale dinanzi alle giurisdizioni civili o penali come in Belgio³¹.

Accade così che il bilanciamento, richiesto dal dato positivo, tra il diritto dell'individuo alla cittadinanza e l'interesse pubblico alla sicurezza nazionale contro gli attacchi terroristici sia oggetto degli sforzi ermeneutici della giurisprudenza a livello nazionale e sovranazionale. Un'operazione tecnico giuridica, si anticipa sin da adesso, che non infrequentemente pare registrare una condizione di una certa accondiscendenza dei giudici rispetto alle ragioni dell'esecutivo, evidenziando la natura (anche squisitamente) 'politica' dell'azione del giudice.

4. Differenziazione dei regimi tra cittadini per nascita e altre categorie di cittadini

Dalle regole in materia di revoca della cittadinanza nell'ipotesi oggetto del presente lavoro, un dato colpisce l'attenzione dell'osservatore, ed è quello della applicazione di dette misure esclusivamente a coloro i quali abbiano acquisito la cittadinanza per naturalizzazione, matrimonio, registrazione, o residenza prolungata, e/o a coloro i quali comunque dispongano di una doppia cittadinanza.

Ora, se l'intento declamato è quello di contrastare il fenomeno del terrorismo che costituisce minaccia grave all'ordine pubblico e alla sicurezza della comunità, è lecito interrogarsi sulla ragione di detta differenza di trattamento – con il rischio discriminatorio che ne deriva³² – che parrebbe andare in contraddizione con l'obiettivo perseguito, potendosi ben avere minacce terroristiche da parte di cittadini per così dire 'originari' e mono-nazionali.

Va detto che, in linea generale, un differente trattamento tra cittadini non è da escludersi *a priori* laddove però non sia irragionevole ed arbitrario, risultando altrimenti compromesso il principio costituzionale di egualianza e di non discriminazione³³.

A tal proposito, le giurisprudenze nazionali e quella sovranazionali, così come le relazioni di accompagnamento ai testi normativi, appaiono attraversate da alcune argomentazioni ricorrenti, ora maggiormente tecnico-giuridiche, ora invece di natura retorico-politica, tutte tese comunque a giustificare la distinzione in 'categorie' di cittadini: la piena discrezionalità del legislatore nel conferire e revocare la cittadinanza; la presunzione di legami culturali e valoriali maggiormente forti e radicati in coloro i quali sono cittadini per nascita rispetto a quelli naturalizzati; la tendenziale analogia della condizione del richiedente la cittadinanza con quella del naturalizzato al quale invece la si revoca; la tendenziale analogia della condizione dello straniero residente di lunga durata che delinque con quella del cittadino naturalizzato condannato per fatti di terrorismo.

Procediamo con ordine.

4.1 Discrezionalità del legislatore e condizione peculiare del cittadino 'nativo'

Le interpretazioni offerte dalla giurisprudenza, anche a livello costituzionale, sembrano condividere un nucleo argomentativo che si fonda massimamente su una duplice polarità.

La prima, consiste nell'ampia discrezionalità degli Stati e dei loro governi in materia di cittadinanza, tanto in termini di conferimento quanto con riguardo alla eventuale revoca. Così, la Corte costituzionale belga afferma che – a meno di una disposizione manifestamente irragionevole –

guerra o molto più indistintamente "unacceptable behaviours" (cfr. *Deprivation and nullity of British citizenship: nationality policy guidance*, 2017, ch. 55, art. 55.4.4).

³¹ L. Reyntjens, *Citizenship Deprivation under the European Convention-System: A Case Study of Belgium*, in *Statelessness & Citizenship Review*, 2019, p. 263 ss.

³² Consiglio d'Europa, Assemblea Parlamentare, Risoluzione, 25 gennaio 2019, n. 2263, *Withdrawing Nationality as a Measure to Combat Terrorism: a Human Rights-Compatible Approach?*, punti n. 6 e 9.5.

³³ Cost., 24 febbraio 1994, n. 62; Cost., 28 novembre 2005, n. 432; Cost., 7 febbraio 2011, n. 40.

il legislatore gode di ampio “pouvoir d’appréciation” che ben si può esplicitare nella identificazione di “catégories de Belges” che posso essere destinatari di provvedimenti di decadenza ed altre per le quali questa possibilità deve essere esclusa³⁴. La Corte costituzionale francese, pur labialmente ribadendo l’identità della condizione giuridica tra coloro che hanno acquisito la cittadinanza e quelli ai quali è stata attribuita per nascita, tuttavia afferma che il legislatore può – tenuto conto “de l’objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme” – prevedere la possibilità per l’autorità amministrativa di disporre la decadenza della cittadinanza per i cittadini non nativi “sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d’égalité”³⁵. Il principio di uguaglianza, si precisa, non impedisce al legislatore di disciplinare in modo diverso situazioni diverse, o di derogare all’uguaglianza “pour des raisons d’intérêt général”³⁶. Conseguentemente, il Consiglio di Stato francese ne desume la non applicabilità ai casi di revoca della cittadinanza dell’art. 14 CEDU in materia di divieto di discriminazione³⁷.

Altro aspetto invece è quello relativo a una presunzione ‘assoluta’, in alcuni percorsi logico-argomentativi, che vuole il cittadino ‘nativo’ animato da sentimenti di attaccamento alla patria che si assumono essere maggiormente forti e stabili rispetto a colui il quale ha acquisito la cittadinanza con altre modalità e che sia titolare di doppia cittadinanza.

Assunto, invero, già presente nella stessa giurisprudenza EDU in materia di ricongiungimento familiare, laddove si afferma “there are in general persuasive social reasons for giving special treatment to those whose link with a country stems from birth within it”³⁸.

Ecco che, proprio in forza della sola considerazione della nascita da genitori belgi, si argomenta ad esempio che tali cittadini possono essere ritenuti come “entretenant des liens particulièrement forts avec la communauté nationale”³⁹ e che pertanto tale differenziazione assurge a “critère de distinction objectif et pertinent”⁴⁰.

Tuttavia, pare lecito interrogarsi sulla ragionevolezza e fondatezza di tale assunto. Infatti, se si osserva l’intera vicenda, non dalla prospettiva delle modalità di acquisizione della cittadinanza, ma da quella della realtà e forza dei vincoli creatisi, una verità ben diversa si disvela: è il caso, ad

³⁴ Cour constitutionnelle Belgique, 7 febbraio 2018, n. 16/2018, par. B.5. Vedi anche Cour constitutionnelle Belgique, 14 maggio 2009, n. 85/2009, par. B. 7.

³⁵ Conseil constitutionnelle, 16 luglio 1996, n. 96-377 DC, par. 23. Conforme, Conseil constitutionnelle, 23 gennaio 2015, n. 2014-439 QPC, par. 13. Cfr. in dottrina F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel devant la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1996, p. 1245 ss.; F. Le Guehec, *Aperçu rapide sur la loi du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme*, in *La Semaine juridique*, 1996, p. 1 ss.; P. Spitz, *À propos de la décision du Conseil constitutionnel n. 96-377 DC du 16 juillet 1996 sur la loi tendant à renforcer la répression du terrorisme*, in *Revue française de droit administratif*, 1997, p. 538 ss.; R. Denis, *Le Conseil constitutionnel face au renforcement de la répression du terrorisme*, in *La Gazette du Palais*, 1997, p. 2 ss.; C. Teitgen-Colly, F. Laferrière, *Atti di terrorismo e diritti degli stranieri*, in AJDA, 1996, p. 86 ss.

³⁶ Conseil constitutionnelle, 23 gennaio 2015, n. 2014-439 QPC, par. 10. Cfr. in dottrina, P. Spinosi, *Le Conseil constitutionnel encadre le pouvoir du législateur pour déchoir de leur nationalité les terroristes*, in *La Semaine juridique*, 2015, p. 190 ss.; C. Chassang, *Constitutionnalité de la déchéance de nationalité pour acte de terrorisme*, in *Actualité juridique*, 2015, p. 201 ss.; B. Pauvert, *Autour de la déchéance et du retrait de la nationalité française*, in *Actualité juridique*, 2015, p. 1000 ss.; P. Lagarde, Note sous décision n. 2014-439 QPC, in *Revue critique de droit international privé*, 2015, p. 115 ss.; N. Catelan, *Conformité de la déchéance de nationalité applicable aux terroristes*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, p. 715 ss.; S. Fabianelli, *Liberté, (in)egalité, fraternité: un caso di cittadinanza negata*, in *Quaderni cost.*, 2015, p. 765 ss.

³⁷ Conseil d’Etat, 18 giugno 2003, n. 251299. Cfr. in dottrina P. Wautelet, *Deprivation of citizenship for ‘jihadists’. Analysis of Belgian and French practice and policy in light of the principle of equal treatment*, in P. Kruiniger (ed.), *Jihad, Islam en Recht. Jihadisme en reacties vanuit het Nederlandse en Belgische recht*, 2016, p. 49 ss.; E. Fargues, *The revival of citizenship deprivation in France and the UK as an instance of citizenship renationalisation*, in *Citizenship Studies*, 2017, p. 984 ss.

³⁸ Corte EDU, 28 maggio 1985, ric. 9214/80, 9473/81, 9474/81, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom*, par. 88: “The difference of treatment must therefore be regarded as having had an objective and reasonable justification and, in particular, its results have not been shown to transgress the principle of proportionality”.

³⁹ Cour constitutionnelle Belgique, 7 febbraio 2018, n. 16/2018, par. B.6. Vedi anche Cour constitutionnelle Belgique, 14 maggio 2009, n. 85/2009, par. B. 8.

⁴⁰ Cour constitutionnelle Belgique, 7 febbraio 2018, n. 16/2018, par. B.8.1. Similmente anche la giurisprudenza statunitense, cfr. US Supreme Court, *Schneider v. Rusk*, 377 U.S. 163, 168 (1964).

esempio, di quel minore, nato da cittadini stranieri residenti in un altro stato rispetto a quello di origine, che molto plausibilmente maturerà delle connessioni e dei legami di gran lunga maggiori rispetto a quelle con il paese di cui è cittadino iure sanguinis (ma del quale non di rado misconosce persino la lingua); similmente per colui il quale viene naturalizzato al compimento del diciottesimo anno di età o dopo un periodo lungo di residenza ininterrotta⁴¹.

Ma vi è di più, ed è qualcosa di nascosto ed implicito nelle trame argomentative di certe decisioni giudiziali.

Si prenda ad esempio la recente sentenza della Corte EDU avente ad oggetto l'eventuale violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (ex art. 8 CEDU) derivante dalla revoca della cittadinanza danese per fatti di terrorismo. Pur essendo in questo caso il soggetto nato e cresciuto in Danimarca, di nazionalità danese sin dalla nascita (oltre che tunisina per parte di madre), la Corte lo rappresenta – minimizzandone così implicitamente la storia personale di piena integrazione – come un “settled migrant [...] who spent his whole childhood and youth in the host country”⁴².

Così, accanto ad una argomentazione di tipo retorico, pseudo sociologica (quella della esistenza di legami culturali e valoriali maggiormente forti rispetto a quelli maturati dai cittadini naturalizzati), fa capolino una certa resistenza dei giudici, forse persino inconsapevole, ad ammettere la piena egualanza tra cittadini nativi e quelli naturalizzati e/o tra individui con monocittadinanza o con doppia cittadinanza.

4.2 Analogia tra concessione della cittadinanza e revoca della cittadinanza: la rilevanza giuridica della «la buona condotta» dell'individuo

Nello stesso modo in cui le discipline nazionali in materia di acquisizione della cittadinanza prevedono – seppur con diverse formulazioni – la 'buona condotta' dello straniero richiedente, specularmente si argomenta la rilevanza giuridica del comportamento dello straniero naturalizzato ai fini di una eventuale revoca della cittadinanza concessa.

Nella relazione di accompagnamento al menzionato 'decreto sicurezza' italiano – non dissimilmente da quanto avviene in altri ordinamenti giuridici⁴³ – si afferma che “(a)ppare ragionevole che le medesime valutazioni che portano al diniego della concessione della cittadinanza siano poste a fondamento della previsione della revoca del predetto status nei confronti dello straniero che anche se nato in Italia si sia rivelato pericoloso per la sicurezza dello Stato per aver compiuto atti terroristici”⁴⁴.

Con un taglio leggermente differente, il Governo inglese – in sede di scrutinio della disciplina sull'immigrazione, con particolare riferimento al trattamento riservato ai soli cittadini

⁴¹ R. Baubock, V. Paskalev, *Cutting Genuine Links: A Normative Analysis of Citizenship Deprivation*, in *Geo. Immigr. LJ.*, 2015, p. 47 ss.

⁴² Corte EDU, 3 marzo 2022, ric. 27801/19, *Johansen v. Denmark*, par. 76.

⁴³ In Spagna, *Proposición de Ley relativa a la modificación del régimen jurídico de la nacionalidad*, 19 novembre 2021, p. 5: “Así pues, la privación de la nacionalidad por este tipo de actos se trata de una aplicación sensu contrario de la exigencia de buena conducta que le es inherente a la persona al adquirir la nacionalidad, de acuerdo con el deber impuesto por el CC”. Cfr. L. Moreno Blesa, E. Alba Ferré, *El derecho de nacionalidad y extranjería para combatir los actos de terrorismo*, in *Anuario Hispano-Luso-American de derecho international*, 2019-2020, p. 413 ss.

⁴⁴ Disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge 113/2018, 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 - Relazione, p. 10. In dottrina, cfr. A. Mitrotti, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel 'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini'*, in *Osservatorio AIC* (www.osservatorioaic.it), 2019, p. 65 ss., p. 75: “si potrebbe anche sostenere che una volta acquisita la cittadinanza per concessione non sussistano (o quanto meno non dovrebbero sussistere) differenze tra cittadini (per ius sanguinis e ius soli) eppure non è difficile argomentare che se l'acquisto della cittadinanza è preventivamente escluso per la sussistenza dei motivi di sicurezza della Repubblica non si vede il perché per quegli stessi motivi di sicurezza (per altro valutati ed accertati nel corso di un processo penale solennemente celebrato e coperto dal giudicato) non si possa anche revocare la medesima cittadinanza concessa”.

naturalizzati⁴⁵ – osserva che esso si basa su di una “objective and reasonable justification”, fondata sulla considerazione che questi – a differenza dei nativi – hanno espressamente scelto i “British values” ed hanno acquisito la cittadinanza proprio sulla base del loro “good character”, e pertanto risulta “appropriate” la misura della revoca nell’ipotesi in cui la loro condotta risulti difforme.

A ben vedere, la costruzione simmetrica qui identificata la si ritrova pure nella recente giurisprudenza EDU, laddove si afferma che, poiché la perdita della cittadinanza risulta avere un impatto sul diritto al rispetto della vita privata e familiare (ex art. 8 CEDU) “identico” a quello del diniego di concessione della cittadinanza, non vi è motivo di distinguere le situazioni e di applicare criteri di valutazioni differenti (rispetto a quelli della proporzionalità e non arbitrarietà) per valutare la conformità della revoca alle disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell’uomo⁴⁶.

Orientamento che sembra trovare un certo sostegno nella circostanza che la CEDU non tutela espressamente né il diritto ad acquisire la cittadinanza, né quello a mantenere la stessa. Tuttavia, come autorevolmente rilevato⁴⁷, non pare corretto sovrapporre e confondere la condizione dello straniero richiedente la cittadinanza con quella del cittadino a mantenerla.

4.3 Analogia tra condizione dello straniero residente di lunga durata che delinque con quella del cittadino naturalizzato condannato per fatti di terrorismo

Un aspetto che pare essere passato inosservato nei commenti della dottrina è quello di una certa simmetria tra i ragionamenti dei giudici relativi alla legittima applicazione della revoca della cittadinanza per fatti di terrorismo e quelli, già espressi in sede giurisprudenziale, inerenti alla espulsione dello straniero che delinque e da lungo residente.

In tale ultimo caso, si è posto, e si pone, il problema della conformità del provvedimento di espulsione – teso, in una prospettiva maggiormente preventiva che punitiva⁴⁸, alla tutela della sicurezza nazionale e dell’ordine pubblico – con il rispetto della vita privata e familiare (ex art. 8 CEDU) dell’individuo.

Ebbene, la giurisprudenza EDU, sin dai primi anni duemila, ha elaborato un serie di criteri per valutare se la misura sia giustificata da una prevalente urgenza sociale e proporzionata rispetto allo scopo legittimo perseguito: ecco allora che è necessario tenere in considerazione la natura e la gravità del reato commesso dal ricorrente; la durata del soggiorno dell’interessato nel Paese dal quale deve essere espulso; il periodo di tempo trascorso dall’infrazione e il comportamento del ricorrente durante tale periodo; la nazionalità dei vari soggetti coinvolti; la situazione familiare del ricorrente (durata del matrimonio, prove di una “real and genuine family life”, ed eventuale presenza di figli)⁴⁹.

Quello che appare essere accaduto è una mera trasposizione dei menzionati standard di valutazione utilizzati in tema di espulsione dello straniero da lungo soggiornante, macchiatosi di “particularly serious offences affecting state security”⁵⁰, nell’ambito, assai ben diverso, della revoca della cittadinanza e della eventuale espulsione dello straniero naturalizzato. E ciò tanto a livello del dato positivo (si pensi agli aspetti sopra analizzati relativi alla gravità della condotta e al tempo

⁴⁵ Human Rights Joint Committee, Twelfth Report, *Legislative Scrutiny: Immigration Bill (Second Re- port)*, 2014, par. 50 (<https://publications.parliament.uk/pa/jt201314/>).

⁴⁶ Corte EDU, 17 ottobre 2016, ric. 76136/12, *Ramadan v. Malta*, par. 85.

⁴⁷ Cfr. a riguardo al dissenting opinion del giudice Pinto de Albuquerque, *Ramadan v. Malta*, cit., par. 24: “It is high time for the Court to recognise explicitly that State citizenship belongs to the core of someone’s identity, which is protected by Article 8 of the Convention. This is an autonomous Convention human right. This right to citizenship should neither be amalgamated with the right of an alien to enter, reside or work in a particular country, nor with the alien’s right to family life”.

⁴⁸ Corte EDU, 18 ottobre 2006, ric. 46410/99, *Uner c. Pays-Bas*, par. 56.

⁴⁹ Corte EDU, 2 agosto 2001, ric. 54273/00, *Boultif c. Suisse*, par. 48; Corte EDU, *Uner c. Pays-Bas*, cit., par. 57 e 58; Corte EDU, 23 giugno 2008, ric. 1638/03, *Maslow v. Austria*, par. 48.

⁵⁰ Raccomandazione del Consiglio d’Europa, *Non-expulsion of long-term immigrants*, 14 marzo 2001, n. 1504/2001, art. 11, lett. g.

entro il quale esperire l'azione di revoca rispetto al momento della naturalizzazione e/o al momento della commissione del reato), quanto nell'ambito delle decisioni della giurisprudenza.

Così avviene che, la stessa Corte EDU, nel summenzionato caso *Johansen v. Denmark* in materia di revoca della cittadinanza per fatti di terrorismo, riprenda pedissequamente i criteri elaborati nella giurisprudenza in materia di espulsione dello 'straniero' che delinque per valutare – questa volta – la proporzionalità del provvedimento di espulsione del 'cittadino' che commette certi reati⁵¹.

È allora lecito domandarsi, nuovamente, se tale operazione tecnico-giuridica (che appare comunque forzata, considerato lo status differente dei destinatari dei provvedimenti: stranieri in un caso, cittadini nell'altro), non riveli in realtà una mera volontà di politica del diritto tesa a costruire categorie differenziate di cittadinanza con maggiori o minori garanzie sulla permanenza dei diritti associati allo status.

5. Revoca della cittadinanza per fatti di terrorismo e i suoi limiti

La disciplina sull'acquisto e perdita della cittadinanza (così come sull'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale) viene considerata nella competenza esclusiva degli Stati, che tuttavia si devono conformare agli obblighi internazionali assunti dagli stessi⁵².

In tale prospettiva, dunque, è necessario primariamente che le norme in materia di revoca della cittadinanza siano rispettose di quelle internazionali sul contrasto all'apolidia⁵³.

In secondo luogo, poi, nella misura in cui il provvedimento di revoca interferisce con uno dei diritti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo — e nell'ottica scelta nel presente lavoro, con il diritto al rispetto della vita privata e familiare dell'individuo (ex art. 8 CEDU) — esso dovrà potersi configurare come una misura che, in una società democratica, è "necessaria alla sicurezza nazionale". L'espressione "necessario" implica una "pressante esigenza sociale" che giustifichi l'interferenza dello Stato – comunque sempre necessariamente "proporzionata" rispetto al fine legittimo perseguito – con il diritto sancito dalla Convenzione.

Infine, in una prospettiva di diritto europeo, la Corte di Giustizia UE ha affermato che laddove la revoca della cittadinanza di uno degli Stati Membri implica anche la perdita dello status di cittadino dell'Unione (ex art. 20 TFUE), essa dovrà rispondere ad un interesse generale dello Stato e risultare "proporzionata con riferimento alle conseguenze che essa determina sulla situazione di ogni interessato e, se del caso, su quella dei suoi familiari"⁵⁴.

Quanto detto, dunque, conduce ad una prima riflessione che tende a smentire la declamazione in base alla quale la regolazione della cittadinanza si esaurisce tutta all'interno di una data giurisdizione nazionale: di certo gli Stati godono di un ampio margine di discrezionalità con riguardo ai criteri di acquisizione e perdita della cittadinanza, ma questi criteri non possono essere arbitrari.

Pertanto, come non esiste un diritto assoluto sovrano a negare la cittadinanza⁵⁵, non esiste neppure un diritto assoluto sovrano a revocare la cittadinanza.

⁵¹ Cfr. da ultimo Corte EDU, 3 marzo 2022, ric. 27801/19, *Johansen v. Denmark*, par. 75 ss.

⁵² C. Cipolletti, *La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign terrorist fighters e il diritto internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 2016, p. 117 ss.; E. Cloots, *The Legal Limits of Citizenship Deprivation as a Counterterror Strategy*, in *Eur. Pub. Law*, 2017, p. 57 ss.

⁵³ *Convenzione sullo statuto degli apolidi*, New York, 28 settembre 1954; *Convenzione sulla riduzione dell'apolidia*, New York, 30 agosto 1961.

⁵⁴ CGUE., 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottmann*, par. 56; CGUE., 12 marzo 2019, C-221/17, *M.G. Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, par. 48; CGUE., 7 luglio 1992, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegatión del Gobierno en Cantabria*, par. 10; CGUE., 20 febbraio 2001, C-192/99, *Kaur c. Secretary of State for the Home Department*, par. 19. Cfr. in dottrina R. Palladino, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione Europea*, in *Federalismi*, 2019 (www.federalismi.it); K. Kruma, *EU Citizenship, Nationality and Migrant Status: An Ongoing Challenge*, Leiden/Boston, 2014, p. 31 ss.

⁵⁵ W.T. Worster, *European Union Citizenship and the Unlawful Denial of Member State Nationality*, in *Fordham Int. Law J.*, 2020, p. 767 ss.

Su queste premesse è possibile ora procedere nella disamina dei tre contesti suindicati.

5.1 Privazione della cittadinanza e divieto di apolidia

La Convenzione sulla riduzione dell'apolidia fa divieto alle Parti sottoscritteci di privare della cittadinanza l'individuo nell'ipotesi in cui ciò renda il soggetto apolide⁵⁶. Invero, si prevedono deroghe al già menzionato principio qualora lo Stato, al momento della sottoscrizione della stessa Convenzione, decida di riservarsi il diritto di revocare la cittadinanza in situazioni in cui, la persona, "incompatibilmente con il suo dovere di lealtà [...] si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato"⁵⁷: gli 'atti terroristici' rientrano nell'ambito di applicazione di detta disposizione⁵⁸.

Ora, appare interessante osservare come nelle trame del dato positivo e della sua interpretazione giurisprudenziale tale obbligo venga recepito e metabolizzato.

Ad eccezione dell'Italia, in tutti gli ordinamenti qui esaminati, la disciplina in argomento prende in considerazione il rischio dell'apolidia, le strategie regolative appaiono tuttavia diversificate. Talvolta – come in Francia⁵⁹ e in Belgio⁶⁰ – la revoca è possibile solo laddove l'individuo abbia una doppia cittadinanza, così che, perdendone una, non diventi comunque "apatrie". In altri sistemi giuridici — come nel caso del Regno Unito — si prevede, invece, al fine di superare il divieto assoluto di apolidia, uno standard più stringente di valutazione che, unitamente alla menzionata "conduciveness to public good", impone di stabilire se il soggetto abbia avuto una condotta tale da risultare "seriously prejudicial to the vital interests of the United Kingdom"⁶¹.

Quanto alla disciplina italiana, essa non distingue tra coloro i quali hanno la doppia cittadinanza o esclusivamente quella nazionale, rendendo in tal modo il rischio di apolidia concreto. Si condivide pertanto l'opinione di chi ritiene che la disciplina sulla revoca della cittadinanza risulti incostituzionale, in *parte qua*, in relazione all'art. 117, c. 1 Cost.⁶².

Sin qui il dato normativo. Tuttavia, appare di un certo interesse quanto emerge dalla giurisprudenza a livello nazionale e sovranazionale e che può essere sintetizzato nel modo che segue.

Innanzitutto, vengono sistematicamente rigettate le argomentazioni di parte, fondate sulla sostanziale estraneità dell'individuo binazionale, destinatario della misura di revoca, rispetto all'altra nazionalità residua: paesi di origine in cui il soggetto talvolta non è mai stato, di cui non conosce la lingua, e con il quale non si hanno legami di alcun tipo. L'apolidia *de facto* non ha, è proprio il caso di dire, 'cittadinanza' nei percorsi logico-argomentativi dei giudici.

L'approccio della giurisprudenza sembra così arroccato su di un dato meramente formale (la binazionalità dell'individuo), con buona pace di quanto invece viene preteso sul versante opposto, ovvero quello dell'acquisto della cittadinanza, in termini di assoluta necessità di un legame sostanziale dell'individuo con un dato paese.

⁵⁶ Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia, New York, 30 agosto 1961, art. 8.1.

⁵⁷ Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia, art. 8.3.a.ii.

⁵⁸ UNHCR, *Linee guida in materia di apolidia n. 5*, maggio 2020, par. 61-66.

⁵⁹ Code civil, art. 25.

⁶⁰ Code de la nationalité belge, art. 23/2, § 2.

⁶¹ Tuttavia, sulla necessità di possedere la doppia cittadinanza al momento del provvedimento di revoca cfr. *SSHD v. Al-Jedda*, [2013] UKSC 62, par. 30-34; *Abu Hamza v. Secretary of State for the Home Department*, SC/23/2003.

⁶² P. Morozzo della Rocca, *Sulla revocabilità della cittadinanza a causa della commissione di alcuni reati*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2022 (<https://journals.uniurb.it/index.php/cgdy/article/view/3338>); L. Viola, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto sicurezza*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2021, p. 86 ss., p. 113; S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi*, 2018 (www.federalismi.it); N. Colacino, *Obblighi internazionali e ordinamento costituzionale a dieci anni dalle sentenze gemelle: breve cronaca di un lungo assedio*, in *Riv. Dir. Comp.*, 2017, p. 248 ss.; A. Cozzi, *L'ordine logico di esame della violazione dell'art. 117, c. 1, Cost. nella giurisprudenza costituzionale sulla CEDU*, in *Riv. Dir. Comp.*, 2018, p. 174 ss.; A. Ruggeri, *Un'opportuna messa a punto dei rapporti tra CEDU e Costituzione, nella opinione di P. Pinto de Albuquerque in G.I.E.M. e altri c. Italia*, in *Riv. Dir. Comp.*, 2020, p. 126 ss.

Nessuna rilevanza ha poi la circostanza che lo stato della nazionalità residua possa non essere disposto ad accogliere sul proprio territorio chi, destinatario di una misura di deprivazione della cittadinanza, sia stato espulso per motivi di terrorismo da un dato paese⁶³; o egualmente, l'incertezza giuridica di riacquistare la cittadinanza originaria, che – in base alla normativa del paese in cui si è nati – si è persa nel momento in cui si è acquisita una seconda cittadinanza per naturalizzazione⁶⁴; o perfino la circostanza che le autorità del paese della presunta seconda nazionalità si rifiutino pubblicamente, comunque in costanza di un dato normativo di incerta interpretazione, di riconoscere la cittadinanza all'individuo espulso⁶⁵. I giudici sembrano pertanto cedere a quanto potrebbe essere definito un '*argumentum ad ignorantia*': l'incertezza giuridica vale da sé a fondare la legittimità della revoca.

5.2 Revoca della cittadinanza e diritto al rispetto della vita privata e familiare ex art. 8 CEDU

Mentre la misura della privazione della cittadinanza viene generalmente valutata compatibile col diritto al rispetto delle relazioni familiari (laddove però essa non comporti necessariamente ed automaticamente l'espulsione⁶⁶ o nell'ipotesi in cui il coniuge e/o i figli siano pronti e in grado a trasferirsi nel paese di origine dell'espulso⁶⁷, o si siano allontanati volontariamente dal territorio nazionale⁶⁸), più articolata invece appare l'argomentazione giuridica inerente al diritto al rispetto della vita privata.

Essendo la cittadinanza, infatti, “un élément constitutif de l'identité de la personne”⁶⁹, la sua revoca comporta di per sé una incidenza negativa nella sfera personale dell'individuo, e ciò a prescindere dall'espulsione dello stesso dal territorio nazionale, poiché l'idoneità del soggetto a rimanere entro i confini nazionali “s'en trouve fragilisée”⁷⁰.

Come bene poi ha rilevato il Conseil d'État in Francia, l'intensità con cui la revoca incide sulla identità della persona, compromettendo il suo diritto al rispetto della vita privata, è strettamente correlata al “mode et à la date d'acquisition de la nationalité”⁷¹.

Il vaglio operato dalla Corte EDU sulle misure di decadenza è articolato su due piani: il primo è inerente all'assenza di 'arbitrarietà' nella decisione dell'autorità pubblica (nel senso della sua legalità, dell'esistenza di adeguate garanzie procedurali, e in termini di diligenza e prontezza della autorità pubblica nel promuovere la revoca)⁷²; il secondo profilo è quello relativo alle conseguenze subite dall'individuo⁷³, che devono risultare 'proporzionate' rispetto all'obiettivo della sicurezza nazionale⁷⁴.

Ecco allora che la Corte EDU ha valutato non arbitrario il provvedimento di revoca emesso nei confronti di un *foreign fighter* inglese, allontanatosi spontaneamente dal territorio del Regno Unito,

⁶³ *Pham v. Secretary of State for the Home Department*, cit., par. 38; *B2 v. The Secretary of State for the Home Department*, [2013] EWCA Civ 616, par. 96.

⁶⁴ *Al Jedda v. Secretary of State for the Home Department*, SIAC SC/66/2008, 26 novembre 2010; *Y1 v. Secretary of State for the Home Department*, SIAC SC/112/2011, 18 maggio 2012.

⁶⁵ *Shamima Begum v. The Secretary of State for the Home Department* (7 febbraio 2020), Appeal no. SC/163/2019.

⁶⁶ Corte EDU, 16 novembre 2020, ric. 52273/16, *Ghoumid et Autres c. France*, par. 42. Per la Francia cfr. Conseil d'Etat, 20 novembre 2015, n. 394339 e Conseil d'Etat, 26 settembre 2007, n. 301145; per il Belgio, cfr. Cour constitutionnelle Belgique, 7 febbraio 2018, n. 16/2018, par. B.15.2 e B.16.

⁶⁷ Corte EDU, 22 gennaio 2019, ric. 74411/16, *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, par. 76-77.

⁶⁸ Corte EDU, 7 febbraio 2017, ric. 42387/13, *K2 v. United Kingdom*, par. 62.

⁶⁹ Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 43; Corte EDU, 26 settembre 2014, ric. 65192/11, *Mennesson c. France*, par. 97; Corte EDU, 11 ottobre 2011, ric. 53124/09, *Genovese c. Malta*, par. 33. Cfr. altresì giurisprudenza francese Conseil d'Etat 6 ottobre 2021, n. 446945; Conseil d'Etat, 31 dicembre 2020, n. 436689.

⁷⁰ Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 49.

⁷¹ Conseil d'Etat, 30 novembre 2021, n. 450553.

⁷² Corte EDU, 21 giugno 2016, ric. 76136/12, *Ramadan v. Malta*, par. 86-89.

⁷³ Corte EDU, 3 marzo 2022, ric. 27801/19, *Johansen v. Denmark*, par. 45; Corte EDU, 14 febbraio 2019, ric. 74411/16, *Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, par. 62.

⁷⁴ Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 44.

e al quale non viene concesso il rientro in patria per fare appello contro tale decisione: l'art. 8 CEDU, si afferma, non impone alcun obbligo positivo agli Stati contraenti di facilitare il ritorno di soggetti privati della cittadinanza solo al fine di appellare la decisione di revoca⁷⁵.

Ed ancora, in un caso in cui la decisione sulla privazione della cittadinanza viene presa oltre dieci anni dopo la condanna per reati di terrorismo, si argomenta che – in presenza di eventi particolarmente gravi ed allarmanti (quali ad esempio la serie di atti terroristici di matrice islamica perpetrati in Francia nel 2015) – uno Stato possa riprendere in modo più stringente la valutazione del vincolo di “loyauté et de solidarité” esistente tra lo stesso e le persone precedentemente condannate per atti di terrorismo. Tale assunto comporterebbe, non senza una certa forzatura, che non siano viziati da arbitrarietà quei provvedimenti di decadenza intervenuti anche a distanza di tempo considerevole rispetto alle sentenze di condanna degli interessati⁷⁶.

Quanto al giudizio sulle conseguenze per l'individuo derivanti dalla privazione della cittadinanza, la Corte pone in essere una valutazione in ragione del singolo caso concreto.

Così, ad esempio, si è giudicata non sproporzionata quella misura di revoca laddove essa non implichi una condizione di apolidia⁷⁷ (vedi paragrafo precedente), ovvero consenta comunque il soggiorno sul territorio nazionale, non comportando l'automatica espulsione dallo stesso⁷⁸.

Ed ancora, centrale e ricorrente nel giudizio di proporzionalità è la natura e la serietà della condotta delittuosa in ragione della sua offensività per la comunità.

La Corte EDU, che in passato ha più volte sottolineato come la violenza terroristica costituisca una minaccia grave per i diritti dell'uomo e la sicurezza nazionale⁷⁹, ha sancito che la decisione dei giudici francesi⁸⁰, inglesi⁸¹, danesi⁸² di revocare la cittadinanza a soggetti condannati per atti di terrorismo internazionale non integra delle “conséquences disproportionnées sur leur vie privée”⁸³, in relazione all'interesse generale di tutela della comunità rispetto alla minaccia terroristica⁸⁴.

Ritorna a tal proposito rilevante – sia nella giurisprudenza EDU, così come in quella degli ordinamenti nazionali – il tema dell'attaccamento, in termini di fedeltà e lealtà, dell'individuo al proprio Paese.

Così se da un lato la Corte EDU non manca di rilevare – sposando in pieno le difese dei Governi nazionali – come le condanne penali per crimini di terrorismo rivelino di per sé che lo “attachment to France and its values is of little importance for them in the construction of their personal identity”⁸⁵, gli fanno eco i giudici degli ordinamenti nazionali che affermano che l'adesione ad una

⁷⁵ Corte EDU, *K2 v. United Kingdom*, cit., par. 57.

⁷⁶ Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 45: “peut admettre toutefois qu'en présence d'évènements de cette nature, un État puisse reprendre avec une fermeté renforcée l'évaluation du lien de loyauté et de solidarité existant entre lui-même et des personnes condamnées antérieurement pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme [...] en conséquence, dans les circonstances particulières de l'espèce, le temps écoulé entre les condamnations des requérants permettant en droit français d'engager une procédure de déchéance de nationalité et la date à laquelle ces procédures ont été mises en oeuvre à leur égard ne suffit pas à lui seul pour entacher d'arbitraire la décision de les déchoir de la nationalité française”.

⁷⁷ Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 50; Corte EDU, *K2 v. United Kingdom*, cit., par. 62; Corte EDU, *Johansen v. Denmark*, cit., par. 60; Corte EDU, *Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, cit., par. 69.

⁷⁸ Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 49; Corte EDU, *Ramadan v. Malta*, cit., par. 90.

⁷⁹ Corte EDU, 17 gennaio 2012, ric. 8139/09, *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito*, par. 183; Corte EDU, 4 settembre 2014, ric. 140/2010, *Trabelsi c. Belgio*, par. 117; Corte EDU, 2 giugno 2015, ric. 26417/10, *Ouabour c. Belgique*, par. 63; Corte EDU, 13 settembre 2018, ric. 58170/13, *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, par. 445.

⁸⁰ Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 51.

⁸¹ Corte EDU, *K2 v. United Kingdom*, cit., par. 66.

⁸² Corte EDU, *Johansen v. Denmark*, cit., par. 70.

⁸³ Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 51.

⁸⁴ Vedi altresì Corte EDU, *K2 v. United Kingdom*, cit., par. 66.

⁸⁵ Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 50. Conforme Corte EDU, *Johansen v. Denmark*, cit., par. 70: “in the Court's view, taking into account that the applicant was convicted of serious terrorist offences, which themselves constituted a serious threat to human rights, and which to a large extent showed his lack of attachment to Denmark and its values”.

organizzazione terroristica "démontré un rejet des valeurs propres à un Etat démocratique et un attachement très relatif à la démocratie belge"⁸⁶.

Pertanto, reati quali la partecipazione ad associazione a delinquere finalizzata alla preparazione di un atto di terrorismo⁸⁷, il finanziamento al terrorismo internazionale⁸⁸, ovvero (in una logica preventiva) la frequentazione di estremisti islamici⁸⁹ e la partecipazione all'estero ad attentati terroristici⁹⁰, giustificano – attesa la natura e la gravità delle condotte – la revoca della cittadinanza, ponendosi essa come strumentalmente necessaria a garantire "l'incolumità pubblica, il mantenimento dell'ordine e la prevenzione dei reati".

5.3 Revoca della cittadinanza e rispetto del diritto UE

Come accennato, la competenza statale sulla perdita della cittadinanza ha subito negli anni, per via giurisprudenziale, una sorta di 'comunitarizzazione' indiretta che impone agli Stati membri di tenere 'in debito conto' il diritto comunitario laddove si corra il rischio di perdere la qualità di cittadino dell'Unione⁹¹, giudicato "status fondamentale dei cittadini degli Stati membri"⁹².

In tale prospettiva, la revoca della cittadinanza dovrà risultare rispondente ad un interesse generale dello stato e proporzionata con riferimento alle conseguenze che essa implica sulla vita dell'individuo e dei suoi familiari.

Quanto all'interesse pubblico, si è considerato legittimo, in un caso di cittadinanza acquisita fraudolentemente, "che uno Stato membro voglia proteggere il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra esso e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza"⁹³; così, in un'altra decisione relativa alla prolungata assenza dal

⁸⁶ Cour de Cassation de Belgique, 24 aprile 2019, n. 20190424.4. Cfr. in dottrina J. Lepoutre, *Le bannissement des nationaux – Comparaison (France-Royaume-Uni) au regard de la lutte contre le terrorisme*, in *Revue critique de droit international privé*, 2016/1, p. 107 ss.; V. Geisser, *Déchoir de la nationalité des djihadistes "100% made in France": qui cherche-t-on à punir?*, in *Migrations Société*, 2015/6, p. 3 ss.

⁸⁷ Conseil d'État, 31 dicembre 2020, n. 436689.

⁸⁸ Conseil d'État 6 ottobre 2021, n. 446945; Conseil d'État, 08 giugno 2016, n. 394348; Conseil d'État, 8 giugno 2016, n. 394354; Conseil d'État, 11 maggio 2015, n. 383664.

⁸⁹ *Hilal Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSIAC 66/2008 (26 novembre 2010), par. 39.

⁹⁰ *K2 v. Secretary of State for the Home Department* [2015] SC/96/2010 (22 dicembre 2015).

⁹¹ CGUE, 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottman*, par. 41: "il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo". Cfr. in dottrina T. De Pasquale, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di cittadinanza: un concetto "europeizzato" di diritto pubblico interno? La controversa relazione tra cittadinanza dell'Unione europea e cittadinanze nazionali degli stati membri*, in *Riv. it. dir. pub. Com.*, 2012, p. 445 ss.

⁹² CGUE, 19 ottobre 2004, C-200/02, *Zhu e Chen c. Secretary of State for the home department*, in Racc. p. I-9925, punto 25; CGUE, 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, in Racc. p. I-6193, punto 31; CGUE, 17 settembre 2002, C-413/99, *Baumbast c. Secretary of State for the Home Department*, in Racc. p. I-7091, punto 82.

⁹³ CGUE, *Rottman*, cit., par. 51. Cfr. in dottrina, M.J. Van Den Brink, *EU Citizenship and EU Fundamental Rights: Taking EU Citizenship Rights Seriously?*, in *Leg. Issues Econ. Integr.*, 2012, p. 273 ss.; R. Morris, *European Citizenship: Cross-Border Relevance, Deliberate Fraud and Proportionate Responses to Potential Statelessness*, in *Eur. Pub. Law*, 2011, p. 417 ss.; N. Lazzerini, *Cittadinanza dell'Unione: uno status derivato...ma anche un po' autonomo. La sentenza della Corte di giustizia nel caso Rottman*, in *Oss. Fon.*, 2010, p. 4 ss.; M. Castellaneta, *Lo Stato deve valutare gli effetti sul cittadino del provvedimento di revoca della naturalizzazione*, *Guida dir.*, 2010, p. 97 ss.; F. Fabbrini, *La Corte di giustizia europea e la cittadinanza dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 702 ss.; M.E. Bartoloni, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione europea: il caso Rottmann*, in *Dir. um. dir. int.*, 2010, p. 423 ss.; T. Burri, B. Pirker, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt «Rottmann c. Freistaat Bayern»*, in *Riv. dir. un. eur.*, 2010, p. 651 ss.; M. Cortés, *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, in *Rev. der. com. eur.*, 2010, p. 1 ss.; D. Kochenov, *Case C-135/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010*, in *Com. mark. law. rev.*, 2010, p. 1831 ss.; L. Montanari, *I limiti europei alla disciplina nazionale della cittadinanza*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2010, p. 948 ss.; A. Seling, *Case C-135/08 Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 2nd March 2010*, in *Maastricht JECL*, 2010, p. 470 ss.

territorio nazionale come legittimo motivo di revoca, si è qualificato alla stregua di “interesse generale” quello di tutelare la “effettività del legame”⁹⁴ tra lo stato e i propri cittadini.

La proporzionalità della misura è stata intesa dalla Corte, sia “in rapporto alla gravità dell’infrazione commessa dall’interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, nonché alla possibilità per l’interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine”⁹⁵, sia in relazione ai diritti fondamentali dell’individuo, primo tra tutti quello al rispetto della vita privata e familiare ex art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE⁹⁶.

Decidendo su casi di revoca della cittadinanza per fatti di terrorismo, le Corti nazionali, rigettando sistematicamente le istanze in cui si lamenta la violazione del diritto UE, si limitano semplicemente a richiamare i menzionati casi⁹⁷, o raramente a riportarne in *parte qua* le argomentazioni che si assumono pertinenti⁹⁸.

A differenza, però, di quanto accaduto dinanzi ai giudici della Corte europea dei diritti dell’uomo, non si hanno decisioni della CGUE con riguardo alle ipotesi considerate nel presente lavoro.

Pare pertanto opportuno riflettere sulla piena rilevanza e pertinenza del menzionato orientamento giurisprudenziale ai casi che ci occupano.

Innanzitutto, va rilevato che tra le due decisioni sopra ricordate della Corte di giustizia, sembra più vicino alle fattispecie qui oggetto di studio quella in cui la Corte giudica della deprivazione della cittadinanza ottenuta grazie alla condotta fraudolenta del sig. Rottman: possiamo dunque dire che le discipline nazionali in materia di revoca della cittadinanza per fatti di terrorismo condividono con la disposizione tedesca, giudicata in *Rottman*, la filosofia di punire il comportamento del cittadino naturalizzato che non dimostra lealtà verso il nuovo Stato. Le similitudini, tuttavia, sembrano terminare qui, solo che si consideri la circostanza che le discipline studiate nel presente lavoro mirano a sanzionare, non un comportamento *contra legem* funzionale all’ottenimento della cittadinanza, ma una condotta illecita di un soggetto che è già cittadino.

Ancora, la legittimità della revoca della cittadinanza nel caso *Rottman* si fonda su di una circostanza del tutto peculiare, che ridimensiona sensibilmente la porta del precedente della Corte di Giustizia ad altre situazioni: la legittimità del provvedimento riposa, infatti, sul dato che proprio l’acquisto fraudolento della cittadinanza è una delle eccezioni espressamente indicate dalle Convenzioni internazionali che consente allo Stato di revocare la cittadinanza anche quando questo implica la condizione di apolidia dell’individuo⁹⁹. Considerazioni che mantengono la loro validità – precisa la Corte¹⁰⁰ – anche laddove il cittadino dovesse perdere la cittadinanza dell’Unione.

Ciò detto, e messi da parte i precedenti menzionati per le ragioni appena esposte, potrebbe bene pur argomentarsi che la legittimità della revoca nei confronti dei cittadini che hanno commesso atti di terrorismo si riscontra nella stessa Convenzione sulla riduzione dell’apolidia, laddove si autorizza lo Stato a revocare la cittadinanza nel caso in cui il cittadino abbia posto in essere una “conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party”¹⁰¹. In tale ipotesi, dunque, il giudice nazionale sarebbe chiamato a verificare se la decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità per

⁹⁴ CGUE, 12 marzo 2019, C-221/17, *M.G. Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, par. 37-38. Cfr. in dottrina, K. Swider, *Legitimizing precarious of EU citizenship: Tjebbes*, in *Common Mark. Law Rev.*, 2020, p. 1163 ss.; H. van Eijken, *Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights*, in *Eu Const.*, 2019, p. 714 ss.; A. Yong, *The Future of EU Citizenship Status during Crisis - Is There a Role for Fundamental Rights Protection?*, in *J. Int'l & Comp. L.*, 2020, p. 471 ss.; M. Borraccetti, *Le misure di revoca della cittadinanza nazionale e il controllo di proporzionalità: la prospettiva europea*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2019, p. 190 ss.

⁹⁵ CGUE, *Rottman*, cit., par. 56.

⁹⁶ CGUE, *M.G. Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, cit., par. 45-46.

⁹⁷ Cfr., ex multis, in Francia, Conseil d’État, 11 maggio 2015, n. 383664; Conseil d’État, 22 giugno 2022, n. 455395; in Belgio, Cour de Cassation de Belgique, 24 aprile 2019, n. 20190424.4.

⁹⁸ Cfr. Cour de cassation Belgique, 24 aprile 2019, n. P.19.0166.F.

⁹⁹ Cfr. Convenzione sulla riduzione della apolidia, art. 8.2.b e Convenzione europea sulla nazionalità, art. 7.1.b e 7.3. Cfr. Corte giust., *Rottman*, cit., par. 52-54.

¹⁰⁰ CGUE, *Rottman*, cit., par. 54.

¹⁰¹ Convenzione europea sulla nazionalità, art. 7.1.d.

quanto riguarda le conseguenze che essa determina in rapporto al diritto dell'Unione, con particolare riferimento alla perdita dello status di cittadino europeo¹⁰².

Sempre nell'ambito del giudizio di proporzionalità, problematica invece rimane, a giudizio di chi scrive, l'applicabilità – evocata nel caso *Tjebbes* – dei principi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alle fattispecie in argomento. Ovvero, più nel dettaglio, la possibilità o meno di impiegare come parametro generale nei giudizi sulla validità delle normative nazionali, che dispongono la denazionalizzazione per fatti di terrorismo nei confronti dei cittadini naturalizzati, il diritto al rispetto della vita privata e familiare (ex art. 7 Carta) e il principio di non discriminazione (ex art. 21 Carta).

Il tema è complesso e meriterebbe una trattazione autonoma. Sia sufficiente qui ricordare che l'art. 51 della Carta dispone che essa si applica “agli Stati membri esclusivamente nell'*attuazione* del diritto dell'Unione”. È noto come le corti costituzionali¹⁰³, e la stessa Corte di giustizia¹⁰⁴, abbiano a più riprese ribadito il fatto che i principi contenuti nella Carta rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto dell'Unione è applicabile.

La disciplina della cittadinanza, di competenza esclusiva degli Stati membri, non può dirsi che *attui il diritto dell'Unione*. Si potrebbe allora lavorare ricostruttivamente provando a dimostrare che nelle regole sulla cittadinanza dei singoli Stati Membri si riscontra un nesso con il diritto dell'Unione tale da assoggettare la legislazione nazionale alle previsioni della Carta (e di conseguenza alla giurisdizione della Corte di giustizia): la mera affinità tra le materie (cittadinanza dello Stato/cittadinanza europea) non pare essere sufficiente, dovendosi invece provare “l'esistenza di un collegamento di una certa consistenza”¹⁰⁵.

Lo sforzo ricostruttivo necessario appare comunque importante e delicato.

6. Aporie e contraddizioni nelle *rationes* giurisprudenziali: il sostanziale fallimento della tutela multilivello

La sicurezza pubblica e la prevenzione dei crimini di terrorismo sul territorio nazionale sembrano – da quanto sin qui osservato – avere la meglio nel bilanciamento con i diritti individuali dello straniero naturalizzato derivanti dalla cittadinanza.

Va ricordato primariamente che con la metafora del 'bilanciamento', diversamente da quanto si possa inferire intuitivamente dal termine impiegato, l'obiettivo non è quello di trovare un punto di equilibrio tra un principio, un diritto, un valore e un altro, ma piuttosto quello di sacrificarne uno a favore di un altro, seppur in relazione ad un singolo caso concreto¹⁰⁶.

Appare di un certo interesse, ora, soffermarsi sulle tecniche e strategie argomentative utilizzate in sede giurisprudenziale per operare una tale scelta: una scelta, si ribadisce, che si contraddistingue per la natura eminentemente securitaria in un contesto emergenziale, o percepito come tale.

Innanzitutto, rilevano quelle dottrine che trovano nei legami autentici dell'individuo con il proprio Paese, e nella conseguente e necessaria dimensione di lealtà e fedeltà a fondamento della

¹⁰² R. Morris, *European Citizenship: Cross-Border Relevance, Deliberate Fraud and Proportionate Responses to Potential Statelessness*, cit., p. 431: “(...) when will revocation of Member State nationality ever be proportionate? Presumably, it will be in cases of national security”.

¹⁰³ Si vedano ad esempio le decisioni della Corte Cost. italiana: Cost., 18 luglio 2013, n. 210; Cost., 9 novembre 2011, n. 303; Cost., 7 marzo 2011, n. 80.

¹⁰⁴ CGUE, 17 marzo 2009, C-217/08, *Mariano c. Istituto nazionale per l'assicurazione*; CGUE, 5 ottobre 2010, C-400/10, *J. McB. c. L. E.*; CGUE, 12 novembre 2010, C-399/10, *Krasimir e altri*.

¹⁰⁵ CGUE, 6 marzo 2014, C-206/13, *Siragusa c. Regione Sicilia*; CGUE, 26 febbraio 2013, C - 617/10, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*; CGUE, 27 marzo 2014, C-265/13, *Emiliano Torralbo Marcos v Korota SA and Fondo de Garantía Salarial*; CGUE, 30 aprile 2014, C-390/12, *Pfleger*; CGUE, 8 maggio 2014, C-483/12, *Pelckmans Turnhout NV contro Walter Van Gastel Balen NV*.

¹⁰⁶ P. Chiassoni, *La giurisprudenza civile, Metodi di interpretazione e tecniche di argomentazione*, Milano, 1999, p. 287; G. Pino, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali: una mappa dei problemi*, in *Etica pol.*, 2006, p. 1 ss.

cittadinanza, il nucleo argomentativo dispiegato ora al fine di avallare la distinzione normativa (discriminante?) tra cittadini nativi e naturalizzati, rigettando le denunce di violazione del principio di egualianza; ora invece per giustificare la revoca della cittadinanza come misura proporzionata alla gravità e offensività della condotta (appunto infedele e sleale).

Tuttavia, come già in parte osservato, tale modo di concepire la cittadinanza – che viene fatto risalire in sede giurisprudenziale al noto caso *Nottebohm*¹⁰⁷ – appare avere delle connotazioni di a-scientificità ed enigmaticità¹⁰⁸ che ne minano l'efficace utilizzo in sede ermeneutica.

La relazione di solidarietà o lealtà tra individuo e Stato, a cui spesso i giudici, anche europei, rinviano per giustificare le loro decisioni sulla deprivazione della cittadinanza¹⁰⁹, pertiene infatti ad un sentire personale di ciascun individuo che mal si attaglia ad essere impiegato come criterio ermeneutico. Gli individui possono nutrire o meno un sentimento di solidarietà e lealtà nei confronti dello Stato, senza che tuttavia – nella stragrande maggioranza dei casi – questo sentire abbia alcun impatto e rilevanza sul loro status di cittadini; ed ancora, a tutto concedere alla teoria del *genuine link* come 'essenza mistica' della nazionalità, i cittadini naturalizzati e binazionali possono bene nutrire rapporti ugualmente, e persino maggiormente, significativi e autentici rispetto a quelli condivisi dai cittadini nativi.

Quanto poi all'argomento, riemerso dopo essere stato da lungo abbandonato dai giudici¹¹⁰, del 'patto' di lealtà tra individuo e Stato, non solo esso non può essere utilizzato – per forza di logica ancor prima che di fedeltà all'ordinamento giuridico – per fondare la revoca della cittadinanza nei confronti di solo alcune 'categorie' di cittadini; ma la stessa revoca della cittadinanza, nei confronti di alcuni e non di tutti, va in contraddizione con il medesimo argomento (dal sentore vagamente naturalistico) del patto di lealtà, che promette invece uno status fondato sulla reciprocità, egualianza e perpetuità.

Secondariamente, come sopra descritto, si impiega l'argomento per 'analogia' – rispettivamente alla condizione del richiedente la cittadinanza e allo straniero residente di lunga durata che delinque – per legittimare la distinzione di regime della revoca tra cittadini per nascita e cittadini naturalizzati.

Tale assimilazione tra condizioni, quella dello straniero (che chiede la cittadinanza o che delinque nel territorio in cui risiede temporaneamente) e quella del cittadino naturalizzato, non è tuttavia priva di conseguenze sistemiche: essa infatti pare sovvertire la costruzione stessa del concetto di cittadinanza delle democrazie occidentali in termini di diritto/status, per relegarla a mero 'privilegio'¹¹¹, in cui (ancora una volta) i caratteri della perpetuità, egualianza e reciprocità sono destinati ad un processo profondo di ripensamento e riconcettualizzazione¹¹².

In terzo luogo, con attenzione esclusivamente al tema della revocabilità e revoca della cittadinanza, due riflessioni sembrano trovare campo.

In assenza di un diritto alla cittadinanza tutelato espressamente dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, le Corti nazionali non si impegnano in alcuno sforzo ricostruttivo (pure possibile)

¹⁰⁷ Corte int. giust., 6 aprile 1955, *Liechtenstein v. Guatemala*: "According to the practice of States, to arbitral and judicial decisions and to the opinions of writers, nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as the result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State".

¹⁰⁸ K. Swider, *Legitimizing precarity of EU citizenship: Tjebbes*, in *Common Mark. Law Rev.*, 2020, p. 1167 ss.

¹⁰⁹ CGUE, *Rottman*, cit., par. 51, cit.; CGUE, M.G. *Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, cit., par. 34-35.

¹¹⁰ Cfr. *Calvin's Case* (1608), 77 ER 377, (1608) Co Rep 1a. Cfr. in dottrina P.J. Price, *Natural Law and Birthright Citizenship in Calvin's Case (1608)*, in *Yale J.L & Human*, 1997, p. 73 ss.; K. Kim, *Calvin's Case (1608) and the Law of Alien Status*, in *J. Legal Hist.*, 1996, p. 155 ss.

¹¹¹ S. Mantu, *Contingent citizenship*, Leiden, 2015, p. 173 ss.; F. Raimondo, *Il "privilegio" della cittadinanza: la revoca come strumento di contrasto al terrorismo. La riforma italiana nel contesto europeo*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 416 ss.;

¹¹² I. Tyler, *Designed to Fail: A Biopolitics of British Citizenship*, in *Citizenship Studies*, 2010, p. 61 ss.; M. Bosworth - M. Guild, *Governing Through Migration Control*, in *Br. J. Criminol.*, 2008, p. 703 ss.

nel senso della cittadinanza in termini di diritto fondamentale tutelato dalla CEDU¹¹³; né tanto meno paiono concentrarsi sulla cornice dei diritti individuali fondamentali tutelati dalle rispettive Costituzioni al fine di fare argine alla revoca della cittadinanza posta in essere dall'esecutivo. Esse invece paiono limitarsi a richiamare l'assenza di un diritto individuale convenzionale a conservare la cittadinanza¹¹⁴, sancendo così sistematicamente nel caso concreto la legittimità della revoca disposta dall'esecutivo.

Atteggiamento 'remissivo' osservato per altro anche in sede di richiesta di tutela della cittadinanza europea. I giudici, pur invero richiamando (superficialmente e malamente) la giurisprudenza comunitaria in materia di revoca della cittadinanza degli Stati membri, non fanno alcuno sforzo ricostruttivo nel senso della effettiva tutela del molto declamato status di cittadino europeo, ribadendo regolarmente nel caso specifico la conformità al diritto europeo della revoca della cittadinanza nazionale.

Ancora, il criterio di proporzionalità, non infrequentemente sovrapposto nel linguaggio dei giudici a quello della non arbitrarietà e ragionevolezza, pare sottrarsi per sua natura alla stretta razionalità del sillogismo aristotelico.

Come studiato, la Corte EDU lo impiega per giudicare la legittimità dell'interferenza dello Stato sui diritti sanciti dalla Convenzione: il fulcro argomentativo è quello della gravità della condotta individuale in relazione all'interesse generale di tutela della comunità rispetto alla minaccia terroristica. Sovente esso trova in considerazioni inerenti all'attaccamento (l'assenza di) del soggetto al proprio Paese, così come nella mancanza di condivisione dei valori fondanti lo Stato democratico, argomenti *ad adiuvandum* che si aprono ad una razionalità maggiormente 'intuitiva' piuttosto che legata alla coerenza e non contraddizione con l'ordinamento giuridico¹¹⁵.

Similmente accade in occasione del vaglio costituzionale dei regimi nazionali di revoca della cittadinanza.

Ecco, ad esempio, che per il Conseil constitutionnel francese è il tempo massimo (rispetto alla commissione del reato e all'acquisizione della cittadinanza francese) entro cui è possibile emanare il provvedimento di depravazione della cittadinanza a determinarne la natura proporzionata. Superato tale termine, sostengono i giudici, si violerebbe il principio di egualianza tra cittadini per nascita e cittadini per acquisizione¹¹⁶.

Su altro fronte, la Corte costituzionale belga diversamente sostiene che la eccezionalità della misura di revoca della cittadinanza si giustifica in termini di 'ragionevolezza' in rapporto alla gravità

¹¹³ Se una giurisprudenza più che consolidata della Corte Edu sancisce il divieto di diniego e revoca arbitraria della cittadinanza, in conformità ad un principio generale di diritto internazionale, appare plausibile inferire logicamente l'esistenza di un diritto alla cittadinanza in relazione tanto al rispetto del diritto alla vita privata e familiare (ex art 8 CEDU), quanto al divieto di espulsione dal territorio dello Stato di cui si è cittadini (ex art. 3, protocollo IV, CEDU). Cfr. in dottrina, L. Hennebel, H. Tigroudja, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Parigi, 2016, p. 1181 ss.; A. Annoni, S. Follati (eds.), *The changing role of nationality in international law*, London, 2013; E. Decaux, *Le droit à une nationalité en tant que droit de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2011, p. 89 ss.; M. Manly, L. Van Waas, *The value of the human security framework in addressing statelessness*, in A. Edwards, C. Ferstman (eds), *Human Security and Non-citizens, Law, Policy and International affairs*, Cambridge, 2009, p. 549 ss.; K. Southwick - M. Lynch, *Nationality Rights for All, a progress report and global survey on statelessness*, in *Refugees International*, 2009, p. 18 ss.; E. Ersbøll, *The Right to a Nationality and the European Convention on Human Rights*, in S. Lagoutte, H. Otto Sano, P. Scharff Smith, (eds.), *Human Rights in Turmoil. Facing Threats, Consolidating Achievements*, Leiden, 2007, p. 249 ss.

¹¹⁴ Conseil d'Etat, 18 giugno 2003, n. 251299.

¹¹⁵ Interessante quanto si legge nelle decisioni dei giudici inglesi, storicamente lontani dal principio di proporzionalità del civil lawyers, in un caso di revoca della cittadinanza per fatti di terrorismo: "The advantage of the terminology of proportionality is that it introduces an element of structure into the exercise, by directing attention to factors such as suitability or appropriateness, necessity and the balance or imbalance of benefits and disadvantages", (*Pham v. Secretary of State for the Home Department*, 25 marzo 2015, [2015] UKSC 19, par. 95)

¹¹⁶ Conseil constitutionnelle, 23 gennaio 2015, n. 2014-439 QPC, par. 15.

della condotta, al "manquement grave aux devoirs de tout citoyen"¹¹⁷ che verrà valutato di volta in volta dal giudice¹¹⁸, e ciò a prescindere da qualsiasi riferimento temporale.

7. Conclusioni

Il fenomeno studiato in una prospettiva comparatistica restituisce una (inquietante) immagine di cittadini distinti per categorie e, più o meno espressamente, connotati da una scala diversa di «purezza identitaria» che condiziona la stabilità dello status.

Immagine che risulta ancora più disturbante laddove invece si guarda alla pletora di provvedimenti e decisioni inerenti alla tutela dello straniero e della sua dignità, a prescindere dal territorio in cui questi risiede: una attenzione che lo stesso straniero, divenuto cittadino, non pare invece meritare.

Il rischio concreto e attuale di stigmatizzazione (rafforzato da pratiche di c.d. *crimmigration*)¹¹⁹ dello straniero naturalizzato come minaccia all'ordine pubblico nazionale è evidente, e a poco vale discettare su teorie metagiuridiche su presunti legami più o meno forti con il Paese. Se la coerenza è un valore, legittima appare la domanda su cosa ne sia di questi argomenti nel momento in cui gli stessi Stati sono invece ben disposti ad attribuire speditamente la cittadinanza a facoltosi investitori stranieri o a lavoratori altamente specializzati¹²⁰.

Si presta poi molta attenzione e cura a maneggiare concetti quali lealtà e fedeltà verso la patria: il ragionamento giuridico rischia infatti di iper-politicizzarsi e socializzarsi con esiti ermeneutici difficilmente controllabili di cui l'Europa ha già fatto esperienza negli anni più bui (ricordiamo la denazionalizzazione di inglesi e belgi di origini tedesche dopo la prima guerra mondiale, o degli oppositori politici e degli ebrei nella Germania nazista). Viene da chiedersi poi cosa distingua il regime riservato al terrorista jihadista binazionale da quello applicato al mafioso stragista, se non un clamoroso atto di deresponsabilizzazione dello Stato.

Quello che appare con una certa evidenza dallo studio delle discipline in argomento è che l'ordine democratico e liberale pare uscirne stravolto nel silenzio assordante della giurisprudenza, che si pretende essere tutelante multilivello dei diritti dell'individuo. Ad una responsabilità individuale sul piano giudico, infatti, si sostituisce surrettiziamente una responsabilità collettiva sul piano simbolico, che getta discredito e un'ombra di costante sospetto sulla comunità dei binazionali (che nella stragrande maggioranza dei casi sono stranieri naturalizzati o discendenti da coppie di stranieri)¹²¹.

Lo straniero che diventa cittadino è destinato a rimanere così 'estraneo', il suo status precario e condizionato (almeno per un certo lasso di tempo), la sua condotta soggetta a regolare controllo¹²².

¹¹⁷ Cour constitutionnelle Belgique, 14 maggio 2009, n. 85/2009, par. B. 10.

¹¹⁸ Id., 7 febbraio 2018, n. 16/2018, par. B.8.2.

¹¹⁹ In cui il diritto penale diviene strumento per la creazione di una categoria di cittadini di "serie b". Cfr. in dottrina L. Siracusa, *Sulle tracce della crimmigration in Europa: l'espulsione dello straniero in un confronto fra Spagna, Francia e Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Econ.*, 2019, p. 273 ss.; E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra "noi" e "loro". Considerazioni sulla "revoca" della cittadinanza*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, p. 1 ss; L. Masero, *La "crimmigration" del decreto "Salvini"*, in *Leg. Pen.*, 2019, p. 11 ss.

J. Parkin, *The criminalization of migration in Europe, A state of the art of the academic literature and research*, CEPS paper in *Liberty and Security in Europe*, 2013, p. 1 ss.; V. Mitsilegas, *The Changing landscape of the criminalization of migration in Europe: the protective function of European Union law*, in M. Guia, M. Van Der Woude, J. Van Der Leun (eds), *Social control and justice: crimmigration in the age of fear*, The Hague, 2012, p. 87 ss. segnala come il diritto dell'UE abbia svolto un ruolo di contenimento delle tendenze crimmigratorie degli stati membri

¹²⁰ Sia consentito il riferimento a S. Casabona, *Cittadinanza e sua commodificazione: cittadinanza come diritto, cittadinanza come bene*, in M. Patti, G. Schilfone, F. Parisi (cur.), *Migrazioni Diritto e Società*, Padova, 2019, p. 123 ss.

¹²¹ E. Cloots, *The Legal Limits of Citizenship Deprivation as a Counterterror Strategy*, in *Eur. Pub. Law.*, 2017, p. 63 ss.

¹²² V. Geisser, *Déchoir de la nationalité des djihadistes "100% made in France": qui cherche-t-on à punir?*, in *Migrations Société*, 2015/6, p. 3 ss.

La coesione sociale e i valori fondanti delle società democratiche, primo tra tutti quello dell'egualità, vengono così messi radicalmente in discussione: obiettivo che, per una eterogenesi dei fini, appare lo stesso perseguito dagli autori di atti di terrorismo.

Pur consapevoli della indeterminatezza e variabilità del concetto di cittadinanza¹²³, vale la pena oggi soffermarsi su una questione che appare dirimente e non più procrastinabile. Se intendiamo la cittadinanza come parte integrante dello statuto personale dell'individuo, allora essa non può essere dichiarata decaduta anche se si commettono crimini efferati; se, invece, la si considera al di fuori dello statuto personale dell'individuo, privilegio e non diritto¹²⁴, allora bisognerebbe poterla revocare indiscriminatamente nei confronti di qualunque cittadino.

Abstract

Il fenomeno dei cosiddetti "foreign fighters" e il verificarsi di attacchi terroristici in alcuni paesi dell'Unione europea hanno sollevato la questione relativa alla privazione della cittadinanza come misura di contrasto e tutela della sicurezza pubblica. Questo articolo intende contribuire al dibattito sulla legittimità giuridica di tale misura, esaminando i recenti sviluppi della legislazione in materia e le sue applicazioni in Belgio, Francia, Regno Unito e Italia.

Parole chiave: terrorismo; revoca della cittadinanza; diritti umani

*

The so-called "foreign fighters" phenomenon and the occurrence of terrorist attacks in some EU countries have raised the question of the deprivation of citizenship as a measure of contrast and protection of public security. This article aims to contribute to the debate on the legal legitimacy of that measure by examining recent developments of the legislation on the subject and its applications in Belgium, France, Uk and Italy.

Key words: terrorism, deprivation of citizenship, human rights

¹²³ T. De Pasquale, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di cittadinanza: un concetto "europeizzato" di diritto pubblico interno? La controversa relazione tra cittadinanza dell'Unione europea e cittadinanze nazionali degli stati membri*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2012, p. 445 ss.; C. Salazar, "Tutto scorre": riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, in *Pol. dir.*, settembre 2001, p. 373 ss.; E. Grossi, *Straniero* (diritto costituzionale) in *Dig. Pub.*, XV, Torino, 1999, p. 159 ss.; G.U. Rescigno, *Cittadinanza, Riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1997 p. 37 ss; E. Betti, *Problematica del diritto internazionale*, Milano 1956 p. 35 ss.; R. Clerici, *Cittadinanza*, in *Dig. Pub.*, III, Torino, 1989, p. 112 ss.; E. Grossi, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997; G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze, diritti fondamentali*, *Riv. Dir. Cost.*, 1997, p. 3 ss.

¹²⁴ Cosa rilevata anche da Consiglio d'Europa, Parliamentary Assembly, Resolution 2263 (2019) 25 gennaio 2019, *Withdrawing Nationality as a Measure to Combat Terrorism: a Human Rights-Compatible Approach?*

Parte II

rubriche

Like "falling leaves": The migration of the highly-skilled from Turkey to Italy^()*

Sahizer SAMUK CARIGNANI* - Matilde ROSINA** - Güл INCE-BEQO***

Summary: 1. Introduction 2. Theoretical considerations: High-skilled migration and globalisation 2.1 Brain Drain or Brain Gain? 2.2 The drivers of high-skilled migration 2.3 High-skilled migration from Turkey 2.4 Turkish migration to Italy: 1990-2020 3. Methodology 4. Migration drivers, integration, and future plans 4.1 Theme 1 Migration drivers: Why migrating and why to Italy? 4.2 Theme 2: Italy: Cultural and social interactions in everyday life 4.2.1 Mobility Dissonance 4.2.2 Differentiated Embedding and Liquid Integration 4.3 Should I stay or should I go? Future intentions 4.3.1 Leaving Italy for Another Country 4.3.2 Leaving Italy to go back to Turkey 4.3.3 Wanting to stay in Italy 5. Conclusion 6. Annex

1. Introduction

This article explores high skilled migration from Turkey in Italy. The theme is very much understudied, but requires scholars' and policymakers' attention. Indeed, high-skilled migration is one of the main tenets of a globalised world where borders seem to be less relevant for qualified people. Further, high-skilled migration has caused large debate over its potential "brain drain" effect on countries of origin. Finally, both Italy and Turkey are struggling to retain skilled labour. It is therefore intriguing to understand migration patterns between these two Mediterranean countries. In this paper, we do so by exploring three dimensions: why high-skilled migrants leave Turkey (and why they choose Italy), their social inclusion in the migration context (in Italy), and what their future plans are.

High-skilled migration has often been studied through the lenses of 'brain drain' and remittances. On one hand, some scholars view high-skilled migration as a threat to countries of origin, taking away their educated and skilled workforce and generating a 'brain drain'. On the other hand, others expect it to contribute to the development of such countries, particularly through remittances and higher investments in human capital¹.

Yet, relatively little research has examined *high skilled migrants' motivations* to leave their countries in the first place². This may be due to the general understanding of high-skilled

^(*) We are thankful to the DEPMI project coordinator for bringing authors together and providing an intellectual background to author this paper.

* Independent scholar.

** Assistant Professor at the University of East Anglia, and Fellow at the London School of Economics and Political Science.

*** Postdoctoral Researcher at the University of Urbino.

¹ L. Beltrame, *Globalizzazione e fuga dei cervelli*, in *Rassegna Italiana di Sociologia* XLIX (2) /aprile-giugno 2008, p. 277 ss.; F. Minneci, *If there were a 'Highly Skilled Red Octopus'? The Case of Italian Highly Skilled Mobility at Times of Crisis*, in *Economics and Sociology*, 8(3)/2015, p. 170 ss.; M. A. Clemens, *Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?* in *Journal of Economic Perspectives*, 25(3)/2011, p. 83 ss.

² S. Ozcurumez, and D. Yetkin Aker, *What Moves the Highly Skilled and Why? Comparing Turkish Nationals in Canada and Germany*, in *Int Migr*, 54(3)/2016, p. 61 ss.; A Niraula, and A. Triandafyllidou, *Highly Skilled Migrant Decision-Making Under Uncertainty: A Literature Review*, Toronto Metropolitan Centre for Immigration and Settlement, Working Paper No. 2022/9 September 2022, p. 2.

migration being voluntary and rather straightforward (as opposed to asylum migration, for instance), and mostly based on rational economic calculations. Some recent publications present however a different picture, in which uncertainty plays a role for qualified workers too, such as in times of pandemic³.

The neglect of high skilled migration is particularly stark in Italy, where “[a]lmost nothing is known about the skilled foreign workers”⁴. This is to be attributed to a range of factors, first of which the fact that high-skilled migration to Italy is more limited than in other European countries (such as the UK), and the lack of data. Yet, the lack of data has not prevented the emergence of a burgeoning literature on irregular migration in Italy and Europe. Moreover, the proportion of foreigners among skilled workers in Italy also seems to have been increasing since the 1980s⁵. Finally, if anything, considering Italy’s difficulties in not only attracting but also retaining qualified workers⁶, understanding the drivers, challenges and aspirations behind high-skilled migration becomes of key importance.

In this paper, we thus aim to start filling the above-mentioned gap, by examining Turkish⁷ high-skilled migration to Italy. The literature on Turkish qualified emigration is limited, with authors typically focusing on flows in general, or flows to countries like Canada and Germany⁸. To our knowledge, however, no existing research examines Turkish high-skilled migration to Italy.

Turkish migration to Italy presents key peculiarities. While several European countries made use of labour recruitment schemes since the 1960s to promote migration from Turkey, no such scheme was in place in Italy. On the contrary, initial migration from Turkey to Italy in the 1990s was predominantly characterised by irregular flows of low-skilled Turkish immigrants and Kurdish asylum seekers and refugees. Gradually, the profile and motivations of this migration flow evolved, with the result that, today, Italian universities receive increasing numbers of students from Turkey.

Investigating migration drivers at the macro, meso, and micro level, this article thus aims to shed light on the under-explored phenomenon of highly skilled migration from Turkey to Italy. To do so, we rely on a range of sources: To assess evolving trends in Turkish migration to Italy, we examine official datasets on migration dynamics, primarily from ISTAT and EUROSTAT. To understand migrants’ trajectories and aspirations, we rely on 20 interviews with Turkish high-skilled migrants in Italy, and analyse them thematically to assess respondents’ motivations for migrating, current social and cultural integration, and future aspirations. The findings are then triangulated, to add validity and reduce possible researchers’ bias.

The article is organised as follows: The first section delves into the meaning of “high skilled migration”, and its relationship with globalisation dynamics. The paper then provides an overview of Turkish migration to Italy, before discussing the methodology, and bringing in migrants’ perspectives, by analysing the interviews conducted with Turkish migrants in Italy. The final section discusses the findings and concludes.

³ A Niraula, and A. Triandafyllidou, *ibid.*, p. 4 ss.

⁴ A. Venturini and C. Villoso [Skilled Foreign Workers in Italy: An Alternative Measurement Method](#), Laboratorio R. Revelli Centre for Employment Studies, 2022, Working Paper N. 12, p. 5 ss.

⁵ *Ibid.*, p. 8

⁶ G. Tintori & V. Romei, *Emigration from Italy after the crisis: The shortcomings of the brain drain narrative*, in J. M. Lafleur and M. Stanek (eds.) *South-North migration of EU citizens in times of crisis*, Cham, 2017, p. 49 ss., Cham; F. Minneci, *If there were a ‘Highly Skilled Red Octopus’?*, cit.

⁷ In this study, ‘Turkish’ refers to people with a passport of the Republic of Turkey, regardless of ethnicity.

⁸ S. Ozcurumez, and D. Yetkin Aker, *What Moves the Highly Skilled and Why?*, cit.; N. Güngör and A. Tansel, *Brain Drain from Turkey: Return Intentions of Skilled Migrants*, in *International Migration*, 52 (5)/2012, p. 208 ss.; H. Karaduman and E. Çoban, *Brain Drain in Turkey: An Investigation On The Leading Motives Of Skilled Migration*, in *Eurasian Journal of Researches in Social and Economics (EJRSE)* 6(7)/2019, p. 322 ss.

2. Theoretical considerations: High-skilled migration and globalisation

“High-skilled migrants” represent today 30% of the 232 million international migrants⁹. Yet in academic analyses, the term “high-skilled migration” has only recently become the object of increased attention: Based on Google’s database of published books, the term ‘high-skilled migration’ was virtually never used until 1988.¹⁰ Since then, its frequency has increased by over 30 times (as of 2007)¹¹.

According to the Collins English Dictionary, “highly skilled” means *having specialized training, knowledge, and experience in order to carry out complex physical and mental tasks*¹². As the definition reveals, *education* is often perceived as a key determinant of skill level, and is generally associated with someone having at least a bachelor’s degree. Yet, the notion that education alone defines skills is controversial¹³. Having “specialised experience” is thus a second key determinant of skill level. As a matter of fact, most governments define ‘high-skilled migrants’ through both education and occupational factors¹⁴.

2. 1 Brain drain or brain gain?

Academic and policy debates on high skilled migration frequently focus on ‘brain drain’, namely the depletion of human capital in countries of origin. Brain drain has been studied through the lenses of *human capital and the centre-periphery dichotomy*: While the former theory focuses on the micro-level, putting the emphasis on individuals’ utility maximisation efforts in seeking greater return to their skills and education, the latter focuses on macro-level dynamics and their uneven nature¹⁵. For both, however, the core idea is that ‘most highly educated people coming from developing countries moved where their education reaps the highest benefit, that is industrialized countries’¹⁶. Indeed, research suggests that qualified workers tend to emigrate more (as opposed to low-skilled workers), and generally from developing to developed countries¹⁷. According to OECD data, small African and Caribbean countries (such as Fiji, Haiti, Jamaica, Trinidad and Tobago, Malawi and Mauritius) are particularly affected by brain drain, with some having over 40% of their high-skilled workers abroad¹⁸. Thus, this ‘traditional view’ stresses the relevance of both human capital and core-periphery dynamics, ultimately cautioning against the brain drain impact that high-skilled emigration can have.

The above has been contrasted with the “circular approach”, according to which, what we are experiencing is not so much brain drain, but *brain circulation*. From this viewpoint, globalisation has impacted high skilled migration in three main ways¹⁹. First, through the globalisation of production, new centres have acquired prominence, going beyond the traditional core-periphery dichotomy and facilitating a more circular migration. Second, neoliberal globalisation led governments to view migration as a competitive field, in which they ought to attract the ‘best and brightest’. Brain drain is thus no longer an exclusive problem of developing countries, but of developed ones too. Third, transnational corporations

⁹ G. Pastore and G. Tomei *High-Skilled Migration and the Knowledge Society: Theories, Processes, Perspectives* in Arxius 39/2018, p. 26 ss.

¹⁰ https://books.google.com/ngrams/graph?content=high-skilled+migration&year_start=1950&year_end=2019&corpus=26&smoothing=3.

¹¹ C. Parsons, S. Rojon, S. Samanani and L. Wettach, *Conceptualising International High-Skilled Migration*, IMI Working Paper 104, 2014, p. 4.

¹² Definition of the high skilled: <https://www.lawinsider.com/dictionary/highly-skilled> date 20 December 2022.

¹³ R. Skeldon, *High-Skilled Migration and the Limits of Migration Policies*, in Czaika M. (ed.), *High-Skilled Migration: Drivers and Policies*, Oxford, 2018, pp. 49-50.

¹⁴ A. Weinar and A. von Koppenfels, *Highly-Skilled Migration: Between Settlement and Mobility*, Cham, 2020, pp.9-35.

¹⁵ L. Beltrame. *Globalizzazione e fuga dei cervelli*, cit.; F. Minneci, *If there were a ‘Highly Skilled Red Octopus’?*, cit.

¹⁶ F. Minneci, *ibid.*

¹⁷ G. Pastore and G. Tomei *High-Skilled Migration and the Knowledge Society*, cit.

¹⁸ E. Sanchez-Montijano; A. Kaya & M. J. Sökmen, *Highly Skilled Migration between the EU and Turkey: Drivers and Scenarios*. FEUTURE Online Paper, 2018, p. 21.

¹⁹ L. Beltrame. *Globalizzazione e fuga dei cervelli*, cit., p. 278 ss.

play an increasingly relevant role in relocating personnel, thus modifying the key actors behind migratory flows. Overall, for the circular approach, discussions about brain drain should in fact be replaced by discussions about brain circulation.

Indeed, Clemens²⁰ questions the relevance of brain drain, arguing that the theoretical understanding of the phenomenon is underdeveloped, and evidence hard to measure. First, following Mountford, the *potential* to emigrate can incentivise investments in human capital in countries of origin. Since not everyone will eventually emigrate, the overall skills level of the country-of-origin increases²¹. Second, remittances can contribute to the development of countries of origin²². This is through financial contributions, but potentially also through 'social remittances'²³. In sum, high skilled migration is expected to benefit countries of origin through the increased investment in human capital, economic and social remittances, and, possibly, migrants' return.

The idea of brain circulation considers the more complex dynamics of migration and mobility in the 21st century, going beyond the view of migration as a linear phenomenon. Yet, it has been questioned whether it "idealises" the movement of high skilled migration²⁴. Perhaps, as suggested by Beltrame²⁵, brain drain, and circulation are *complementary*, more than alternative processes: While brain circulation is taking place, 'globalisation did not remove the core-periphery polarisation'.

As a matter of fact, *empirical evidence* on the above has been mixed and hard to evaluate²⁶. On one hand, Verfurth²⁷ finds that Turkish (high-skilled) migrants who first moved to Germany and then returned to Turkey, can facilitate cross-border knowledge transfer in multinational enterprises, for instance by maintaining connections and transferring best practices. Sbalchiero and Tuzzi²⁸ likewise suggest that Italian scientists who emigrated may contribute to improving the Italian academic system, by sharing practices adopted by universities abroad. On the other hand, however, Vecchione²⁹ examines the impact of high-skilled migration from Southern to Northern Italy on the accumulation of human capital, by looking at university enrolment rates. The results suggest that 'the constant outflow of high-skilled migrants from the Mezzogiorno to the Center and North of Italy have, over the years, reduced the accumulation of human capital in the emigrants' regions of origin, undermining the competitiveness of the entire South³⁰. Ultimately, for Gökbayrak³¹, conducting surveys with 130 Turkish engineers working abroad, high-skilled migration has the potential to have a significant positive effect in countries of origin, but only in the context of appropriate policies and of economic and political stability.

In this context, *Italy* is in a peculiar situation. On one hand, the Italian emigration rate for high-skilled individuals is higher than that of many OECD countries (standing at 10%, against France's 3.4%)³². On the other hand, Italy struggles to attract high qualified foreigners: these represent only 15.4% of overall

²⁰ Michael A. Clemens, *Economics and Emigration*, cit.

²¹ *Ibid.*

²² N. Güngör and A. Tansel, *Brain Drain from Turkey*, cit.; U. Fratesi, *Editorial: The Mobility of High-Skilled Workers – Causes and Consequences*, in *Regional Studies*, 48(10)/2014, p. 1587 ss.

²³ P. Levitt, *Social remittances: Migration driven local-level forms of cultural diffusion* In *International migration review*, 32(4)/1998, p. 926 ss; T. Faist, *Migrants as Transnational Development Agents: An Inquiry into the Newest Round of the Migration–Development Nexus*, in *Population, Space and Place*, 14/2008, p. 21 ss.

²⁴ B. Bönisch-Brednich, *Migrants on Campus: Becoming a Local Foreign Academic*, in B. Bönisch Brednich and C. Trundle (eds.), *Local Lives: Migration and the Politics of Place*, Ashgate, 2010, pp. 167–182; F. Minneci, *If there were a Highly Skilled Red Octopus?*, cit., p. 173.

²⁵ L. Beltrame, *Globalizzazione e fuga dei cervelli*, cit., p. 250 ss.

²⁶ N. Güngör and A. Tansel, *Brain Drain from Turkey*, cit.; M. A. Clemens, *Economics and Emigration*, cit.

²⁷ P. Verfürth, *Highly skilled (re-)migrants in multinational enterprises: Facilitators of cross-border knowledge transfers*, in *Global Networks*, 22/2022, p. 447 ss.

²⁸ S. Sbalchiero and A. Tuzzi, *Italian Scientists Abroad in Europe's Scientific Research Scenario: High skill migration as a resource for development in Italy*, in *International Migration*, 55(4)/2017 p. 171 ss.

²⁹ G. Vecchione, *Skilled Migration and Human Capital Accumulation in Southern Italy*, in M. Bellandi, et al (eds.), *Regional Development Trajectories Beyond The Crisis*, Milano, 2018, pp. 199–210.

³⁰ *Ibid.*, p. 208.

³¹ S. Gökbayrak, *Skilled Labour Migration and Positive Externality: The Case of Turkish Engineers Working Abroad*, in *International Migration*, 50: e132-e150.

³² L. Beltrame *Globalizzazione e fuga dei cervelli*, cit.

migrants in the country, as opposed to 34.5% in the UK³³. In fact, the OECD Talent Attractiveness Indicators³⁴ show that Italy is among the least attractive countries for potential high-skilled migrant workers, along with countries such as Israel, Mexico, Greece and Turkey. In addition, Italy is one of the European countries that have issued fewer blue card work permits for skilled immigrants³⁵.

Based on such statistics, attracting and retaining high-skilled workers seems a problem for the country, both when it comes to immigration and emigration. As stated by Minneci³⁶, ‘the outflows of talented Italians seem not to be compensated by human capital inflows, with a simultaneous lack of brain circulation’. Indeed, Italy’s problem is not so much brain drain (since other EU member states export similar proportions of high-skilled) but the inability to attract skilled labour in turn³⁷.

2.2 The drivers of high-skilled migration

Moving beyond the debate on ‘brain drain’, it is important to assess the drivers of high-skilled migration. Existing literature has largely focused on explaining the mobility of asylum seekers and irregular migrants. As a result, theoretical discussions of the determinants of high-skilled migration are rarer³⁸, though on the rise.

As for much of the broader migration literature, the starting point for existing analyses of high-skilled migration is often the push-pull model, according to which, people move based on rational calculations related to cost and benefits. Here, economic determinants are often considered crucial. The lack of economic opportunities and attractiveness of better job prospects have indeed been repeatedly found by the literature to play a fundamental role in driving migration, both at the high- and low-end of the skills level³⁹.

Economic factors and opportunities take however different forms, going beyond the traditional understanding of wage differentials as being the main determinant. As an example, studying high-skilled migration from Southern Europe, find that this is often driven not so much by ‘sheer necessity’ (in the form of unemployment), but rather by respondents’ concerns about their prospects (such as business opportunities, and academic or professional training)⁴⁰. The authors particularly highlight the concept of *relative deprivation*, namely deprivation relative to one’s peers in countries of origin (due to corruption and nepotism), other countries (where such factors are perceived as less significant), and own ambitions or plans.⁴¹ In the case of Italy and Greece, the authors argue, relative deprivation was exacerbated by the Eurozone debt crisis⁴².

Beyond economic factors, and particularly when it comes to shaping the decision of the country of destination, *personal networks*, as well as cultural and identity factors, have also been found as significant⁴³. Indeed, by strengthening the connections between more and less developed countries, globalisation facilitates the creation and growth of transnational communities, whose role is key in assisting the

³³ *Ibid.*

³⁴ <https://www.oecd.org/migration/talent-attractiveness>.

³⁵ E. Di Pasquale and C. Tronchin, [Lavoratori stranieri qualificati, idee oltre agli slogan](#), in *La Voce*, 14/9/2022.

³⁶ F. Minneci, *If there were a ‘Highly Skilled Red Octopus’?*, cit., p.175.

³⁷ G. Tintori & V. Romei, *Emigration from Italy after the crisis*, cit.

³⁸ A Niraula and A. Triandafyllidou, *Highly Skilled Migrant Decision-Making Under Uncertainty: A Literature Review*, Toronto Metropolitan Centre for Immigration and Settlement, Working Paper No. 2022/9 September 2022, pp.4-5.

³⁹ L. S. Talani, M. Rosina, O. Torrisi, G. Monteleone, R. Deliperi, [La migrazione secondaria. Il caso della comunità italo-bengalese nel Regno Unito](#), Comites Londra, 2022; H. De Haas & T. Fokkema, *The effects of integration and transnational ties on international return migration intentions*, in *Demographic research*, 25/2011, p. 755 ss.

⁴⁰ A. Triandafyllidou & M. Ambrosini. *Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gatekeeping Serving the Labour Market*, in *European Journal of Migration and Law*, 13(3)/2011 p. 251 ss.

⁴¹ On the role of corruption in favoring high skilled emigration and hindering qualified immigration, see A. Ariu and M.P. Squicciarini, *The balance of brains—corruption and migration: Corruption could be an important factor for emigration and immigration decisions by highly skilled professionals*. EMBO reports. 2013, Jun; 14/6, p. 502 ss.

⁴² A. Ariu and M.P. Squicciarini, *The balance of brains*, cit.

⁴³ L. S. Talani, M. Rosina, O. Torrisi, G. Monteleone, R. Deliperi, [La migrazione secondaria](#), cit.

migration process⁴⁴. This is facilitated not only by the increased social relations between previous and future migrants, but also by the revolution of communications and decline in transportation costs⁴⁵. In Castles's words, globalisation has increased the 'cultural capital and technical means' that are necessary for people to move⁴⁶. As noted by Triandafyllidou and Gropas⁴⁷, high-skilled migrants' networks are rather different from those of low-skilled migrants, and more likely to relate to professional and business networks. Ban⁴⁸, for instance, highlights the role of labour recruiting networks, arguing that head-hunters and labour brokers are key in facilitating the movement of skilled and semi-skilled workers across Europe, and an 'overlooked category of agents of economic transnationalism'.

To wrap up, in analysing the link between high-skilled migration and globalisation, the literature has largely debated 'brain drain' and core-periphery dynamics, in which high-skilled workers tend to move from developing to developed countries. When it comes to the specific drivers of migration, economic factors are often considered crucial. The role of globalisation further emerges by strengthening links between countries of origin and destination, in particular by facilitating the creation of transnational networks.

2.3 High-skilled migration from Turkey

A few studies have examined the drivers of Turkish high-skilled migration. Karaduman and Çoban⁴⁹, surveying 148 Turkish citizens with tertiary education residing abroad, found that better job and income opportunities, education, and networks (among other factors) played a key role. In particular, occupational factors were ranked as a top factor in leading to the migration decision by 45% of respondents. Simultaneously, the quality of education and adherence to the rule of law were perceived as key in 'pulling' migrants to specific destinations. Finally, almost half of the respondents had personal networks in the country of destination, before migrating.

Ozcurumez and Yetkin Aker⁵⁰, conducting 112 interviews with highly skilled Turkish migrants in Canada and Germany, similarly found that economic factors were crucial. They stress however that 'higher wages are neither a necessary nor a sufficient condition [for respondents] to choose one country over another as their destination. [Instead, respondents] focus on economic opportunities in relation to their career plans'. Based on their findings, the quality of education, and whether a country is perceived as 'immigrant-friendly' or not, are additional key considerations in the choice of the destination country. Finally, here too social networks emerged as influencing the choice of destination country. Interestingly however, that was not only in the form of having friends or family in a country, but also as related to the presence of a large co-ethnic community.

Finally, and in line with the above, Güngör and Tansel⁵¹ deem economic factors as key, but stress that this is not only in the form of wage differentials. In their view, 'unemployment, and economic and political instability' in Turkey, as well as 'better career prospects and lifestyle freedom' in receiving countries, are important determinants.

Thus, high-skilled emigration from Turkey has often been related to economic factors, and the choice of the country of destination to employment opportunities, institutional and policy frameworks, and personal networks.

⁴⁴ D. Massey, J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino, J.E. Taylor, *Theories of International Migration: A Review and Appraisal*, in *Population and Development Review*, 19(3)/1993, p. 431 ss.

⁴⁵ M. Rosina, *The criminalisation of irregular migration in Europe*, cit., p. 38.

⁴⁶ S. Castles, *Why Migration Policies Fail*, in *Ethnic and Racial Studies*, 27(2)/2004a, p. 211 ss.

⁴⁷ A. Triandafyllidou, and R. Gropas, "Voting With Their Feet": Highly Skilled Emigrants From Southern Europe, in *American Behavioural Scientist*, 58(12)/2014, p. 1621 ss.

⁴⁸ C. Ban 'Economic Transnationalism and its Ambiguities: The Case of Romanian Migration to Italy', in *International Migration*, 50(6)/2012, p. 144 ss.

⁴⁹ H. Karaduman and E. Çoban, *Brain Drain in Turkey*, cit.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, p. 209.

If moments of crisis can ignite latent migration desires, however, the current economic and political situation in Turkey is likely to exacerbate the above. While the Turkish GDP saw an average yearly growth of 5.8% between 2002 and 2021, the situation has drastically reversed since then⁵². Inflation reached 83% in September 2022, and the lira plummeted to historical lows.⁵³ Based on a Yöneylem Social Research Centre survey, two in three people in the country have difficulties buying food and paying rent⁵⁴. The political situation is meanwhile deteriorating, with Freedom House changing Turkey's global freedom status from 'partly free' in 2017, to 'unfree' since 2018, in light of president Erdogan's efforts in concentrating power and dismissing key checks and balances.⁵⁵ In light of the above, experts expect migration, particularly of the highly-skilled, to be greatly incentivised⁵⁶. Indeed, Dudu and Rojo view 'the authoritarian policies and practices of the AKP and the loss of economic stability'⁵⁷ as key 'push factors' behind Turkish high-skilled migration.

2.4 Turkish migration to Italy: 1990-2020

Turkish emigration is growing, and increasingly qualified. Among OECD countries, Turkey has the 8th largest diaspora network, with 2.1 million nationals living abroad as of 2010⁵⁸. Turkish emigration is also increasingly skilled: the proportion of Turkish migrants with a university degree went from 4.4% in 1980 to 12.4% in 2010⁵⁹. If in 1980, about half of the highly-skilled Turkish workers went to Germany, by 2010, the USA was the top receiver of qualified Turkish migrants, capturing about 23% of such flows⁶⁰.

In this context, migration from Turkey to Italy began in the 1990s. If initially, it mainly included irregular flows of Kurdish asylum seekers and Turkish economic migrants (predominantly made up of single men), it then shifted to include family reunification⁶¹, and only later to incorporate international student mobility (mostly in the form of Erasmus) and high skilled migration⁶².

Table 1. Resident foreigners with Turkish citizenship as of January 1st (2015-2021)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total ITALY	19450	19388	19217	19509	18780	19168	20999

Source: <https://www.tuttitalia.it/statistiche/cittadini-stranieri/turchia>

Over the last few years, migration from Turkey to Italy seems to have slightly increased. 20,999 Turkish people were regularly present on the Italian territory in 2021, against the 19,168 of 2020 and the 18,780 of 2019⁶³ (not counting those who renounced their Turkish passport). This is roughly

⁵² J. Askew [Soaring inflation and a collapsing currency: Why is Turkey's economy in such a mess?](#), in Euronews, 05/10/2022.

⁵³ <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-63120478>; https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/euro_reference_exchange_rates/html/eurofxref-graph-try.en.html.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ <https://freedomhouse.org/country/turkey/freedom-world/2022>.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ S. Dudu & T. Rojo, *The European Union as a destination of Turkish migrants in 2008–2018*, in *New Perspectives on Turkey*, 2022, p. 1 ss.

⁵⁸ E. Acar *An Outline of Skilled Emigration from Turkey to OECD Countries: A Panel Data Analysis*, in *International Journal of Economics and Innovation*, 3(1)/ 2017, p. 1 ss.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ G. Ince-Beqo, *Migrazione tra il desiderio e la paura della casa: Le esperienze delle donne migranti della Turchia in Italia* in *Mondi Migranti*, 40(1)/2020, p. 185 ss.

⁶² S. Samuk, *Turkey country profile*, in I. Fontana, M. Rosina and S. Samuk (cur.), *La dimensione esterna della politica di migrazione italiana* (DEPMI), The Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights, 2022.

⁶³ ISTAT, Data on foreign residents.

consistent with figures of Turkish residents in Italy in 2018-2015. Although the above represents a rather low figure when compared to other nationalities present in Italy (Albanians for instance were over 380,000 in 2020) or other migrant communities from Turkey in other European countries (slightly less than 3 million in Germany), the number has been growing steadily in recent decades⁶⁴.

Moreover, the composition of such flows has also changed, to the extent that today, entering for study reasons is the most common way. As a CESPI report⁶⁵ shows, the number of students enrolled in Italian universities rose from 940 in 2015 (about 1.29 percent of total foreign admissions) to 2,626 in 2020 (about 2.72 percent of the total), with the two most popular regions being Lombardy and Piedmont.

Interestingly, Italy has been considered as a transit country for many migrants and refugees coming from Turkey, hoping to move further North to other EU countries, especially in Germany⁶⁶. In the 1990s, the aspirations of Kurdish asylum seekers matched Italian migration policies, based on fewer border controls to facilitate the mobility of arrivals to other European countries⁶⁷. The Dublin Regulation of 1997, however, changed this situation, making them apply for asylum in the first EU country they arrived in⁶⁸. And yet, the changed policy context did not necessarily hinder migrants' aspirations, as recent research has shown that second-generation Turks and Kurds in Italy often aim to move to Germany, where they feel their diasporic identity would be better suited⁶⁹.

Overall, being quite recent migration flows (especially when compared to other European countries where flows were regulated by bilateral agreements since the 1960s), the Turkey-originated community in Italy is quite young, with first generation migrants being predominantly middle-aged. We may therefore expect networks not to be as well-developed as in other European countries, yet.

Having examined the theoretical debates surrounding high-skilled migration, and the history of migration from Turkey to Italy, the remainder of the paper focuses on the interviews conducted with Turkish professionals in Italy. Specifically, section 3 discusses the methodology, and section 4 analyses the interviews to shed light on respondents' motivations and aspirations.

3. Methodology

To explore high-skilled migration, we conducted 20 online semi-structured interviews. In reaching participants, snowball sampling was used. Semi-structured interviews allowed the researchers to be flexible. The average interview lasted one hour, and all interviews were recorded upon the consent of the interviewer.

The interview questions can be separated into three categories: their past decisions (motivations to leave Turkey and go to Italy), their social and cultural life in Italy, and their future migration/mobility plans (if any). In this paper, we mainly focus on the motivations, as the questions regarding leaving Turkey and moving to Italy have been an integral and major part behind the philosophy of interviews.

⁶⁴ S. Dudu & T. Rojo, *The European Union as a destination of Turkish migrants*, cit.

⁶⁵ https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf_18_de_silva-diplomazia_culturale_italia-turchia_0.pdf

⁶⁶ G. Ince-Beqo, and M. Ambrosini, *Reimagining the homeland: diasporic belonging among Turkish and Kurdish second generations in Italy*, in *International Review of Sociology* 32(3)2022, p. 483 ss; S. Purkis, *Invisible Borders of the City for the Migrant Women from Turkey: Gendered Use of Urban Space and Place Making in Cinisello/Milan* in *Journal of International Migration and Integration*, 20(1)/2019, p. 261 ss; I. Sirkeci, *The Environment of Insecurity in Turkey and the Emigration of Turkish Kurds to Germany*, New York, 2006.

⁶⁷ A. Triandafyllidou & M. Ambrosini *Irregular Immigration Control in Italy and Greece*, cit., p. 251 ss.

⁶⁸ M. Armelloni, *Comunità e ambiguità: Il caso dei rifugiati politici kurdi*, in M. Van Aken (cur.), *Milano rifugio*. Napoli, 2008.

⁶⁹ *Ibid.*

Online interviews regarding high-skilled migrants⁷⁰ have been quite relevant as we think about the geographically dispersed population samples. To reach the highly skilled migrants, we used our own networks and afterwards we did snowball sampling. Snowball sampling was crucial at this point as those proposed by the smaller group of first interviewees proved to be from different backgrounds. This, then helped the researchers to diversify the sample not only in terms of the scholar vs. non-scholar dichotomy but also regarding gender, class and age.

The interviewees sample includes 17 professionals (engineers, researchers, designers, consultants) and 3 students. Although students are not yet technically “high skilled migrants”, their insight was important to better understand the aspirations of individuals about to become so.

Table 2. Interviewees' list

	<i>Gender/age</i>	<i>Profession</i>	<i>Region</i>
1	Female 1 /28	Student	Lombardy
2	Female 2 / 27	Postdoctoral researcher	Marche
3	Female 3 / 32	Finance & insurance sector	Emilia Romagna
4	Female 4/ 40	PhD researcher	Marche
5	Male 1 /35	Engineer	Piedmont
6	Male 2 /35	Engineer	Marche
7	Male 3 /30	Engineer	Lombardy
8	Female 5/ 50	Manager	Lombardy
9	Male 4/30	Engineer	Lombardy
10	Female 6 /45	Multinational company employee	Lombardy
11	Male 5 /30	Researcher	Tuscany
12	Female 7 /33	PhD researcher	Tuscany
13	Female 8 / 3	PhD researcher	Tuscany
14	Male 6 /30	PhD researcher	Tuscany
15	Male 7/20	Student	Lombardy
16	Female 9 /20	Student	Lombardy
17	Male 8 / 32	Designer	Liguria-Holland
18	Female 10/35	Multinational company employee	Lombardy – Holland
19	Male 9 /28	PhD researcher	Tuscany
20	Female 11/35	Turkish teacher	Tuscany

We follow Bryman (2016) in “exploring how interviewees might discuss a topic in different ways or differ from each other in certain ways or exploring whole texts such as transcripts and asking how they differ” (p.586). Hence, we analysed the interviews according to their differences and similarities in how they discuss the reasons for leaving Turkey, the reasons for choosing Italy, how they define their social and cultural integration, and how they explain their various future plans. We

⁷⁰ S. Samuk & S. Burchi, *Preparing for online interviews during Covid-19: the intricacies of technology and online human interaction*, in *SN Social Sciences*, 2(10)/2022, p. 1 ss.

found the commonalities and divergences amongst the narratives, which paved the way for the emerging themes (see Table 3).

4. Migration drivers, integration, and future plans

Interview analysis followed the main themes of the interview outline and are therefore categorized as follows: migration drivers (why migrating from Turkey and why choosing Italy), cultural and social integration (mobility dissonance and differentiated embedding) and future plans (stay, return, move to another country). The emerging themes are collected in Table 3, and expanded upon in the next subsections.

Table 3. Emerging themes

<i>Migration drivers</i>	<i>Integration</i>	<i>Future intentions</i>
<p>Why leave Turkey?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Economic factors (employment opportunities, career progression, wage differentials, ...) • Social and cultural factors (prestige, knowledge-based sectors) • Culture of migration • Previous mobility as a perpetrator <p>Why move to Italy?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Attractiveness of specific sectors (design, cultural heritage, architecture...) • Geographic proximity • Cultural and linguistic ties • Role of randomness 	<p>Factors shaping integration:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cultural familiarity • Language • Finding/not a long-term job • Having/not a partner <p>Other themes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mobility dissonance • Attachment to Italy (for those who have left) 	<p>Mobility plans</p> <ul style="list-style-type: none"> • Staying in Italy • Moving to another European country • Returning to Turkey (temporarily or permanently)

4.1 Theme 1: Migration drivers: Why migrating and why to Italy?

This section will examine the motivations for leaving Turkey and going to Italy. Why did respondents leave Turkey?

To begin with, *economic factors* were an underlying motivating factor for most respondents. Several respondents mentioned the *precarity* characterising work life in Turkey, particularly in the academic sector. This does not mean that there is not any precarity in the Italian labour market. Yet precarity in Turkey, as reported by our interviewees, is at such a level that some young people do not feel as "normal" - as they struggle to pay rent, to obtain loans from banks, and more broadly to think about settling down. The prolonged precarity accompanies postponed transitions to adulthood. The sense of precarity was particularly acute among researchers: "I can see and plan my future only up until the next contract" (M, 31). Another PhD researcher (M, 29) also underlined that their contracts were dependent on the whims of the professors and the polarisation at the universities in Turkey. Beyond employment conditions, political and economic instability was mentioned by several participants as an important driver in the decision to leave Turkey. Overall, fears about not being economically self-sufficient largely shape the lives of the highly skilled Turkish migrants.

Social and cultural aspects played some role too. Results demonstrate that reasons for the emigration of the highly skilled to Italy is wanting to *feel at ease in a culture* (in this case, it could be generalised as the European culture rather than the Italian culture) where there is more acceptance of diversity. Hereby, diversity can be defined *gender, age and class* wise but even more general than that, diversity could also mean having *a different lifestyle* such as having a hobby that others respect

and do not estrange. Our sample includes people from different socioeconomic backgrounds, and they all agree that the societal pressure (in some cases, it can be called "*mahalle baskısı*"*neighborhood pressure*) can be overwhelming. Especially when the research participant comes from a small town or even a medium sized city, neighbourhood pressure (how one is surrounded by demands of uniformity as the society does not tolerate change) is observed. Furthermore, the neighbourhood pressure reveals itself in different ways influencing the lives of both females and males. For instance, not being "manly" enough, having long hair, having different gender choices as well as having a character that opposes the life-style of the majority, but even simple things like reading a different genre of books are reasons to apply this pressure to individuals. Then, as the young and well-educated people come to Italy they see that there are less cultural taboos and codes on *age, gender and class*. Amongst our interviewees, three of the males involved in their PhDs underlined the fact that they felt this pressure. A research participant was shocked to see when he went to Poland for his Erasmus exchange studies, that there were older people riding bikes. That would be unacceptable where he comes from as people would think that older people should either be using a car or simply stay home.

Interestingly, *networks* were not found to be particularly significant. More than half of the respondents reported not knowing anyone in Italy before migrating. One of the interviewees defined the leave from Turkey to Italy as "*yaprak dökümü*", in other words, "*falling leaves*" or "*defoliation*". This term is mostly used for death in Turkish case but this time it meant mass migration of the highly skilled. In this context, some participants experienced leaving the country almost as an obligation: "everyone was going, there was no reason to stay" (M, 30). The fact that "everyone is leaving without looking back" (as one of the interviewees said) suggests the emergence of a 'culture of migration'⁷¹. Considering the great emphasis placed in the literature on migrant networks, their scarce relevance may be surprising. However, it can be understood in light of the quite recent nature of Turkish migration to Italy. In other words, we may be witnessing the formation of a new migration corridor.

In this context, why did respondents go to Italy specifically?

First, for certain sectors, Italy retains *key attractiveness*. *Positive perception of Italy in certain areas of study and work* played a key role. For several of the researchers interviewed, one of the most important factors for moving to Italy was entering knowledge-based sectors for which Italy plays its role in globalisation, including cultural heritage, art history, design, chemistry and certain engineering studies. Studying these themes in Italy earn them "*prestige*". A PhD (33 years, female) researcher who is about to graduate from Cultural Heritage said, "when I say that I do PhD in Italy to people I meet in Turkey, they take me more seriously". She also felt that she was more in the heart of Europe in terms of access to knowledge: "Since Italy is in the middle of Europe, books can arrive from France, Switzerland if needed". Italy is amongst the southern European countries but compared to the peripheral situation and sentiment of being in Turkey, Italy is spatially in the heart of Europe.

Cultural and linguistic ties of the respondents with Italy also seem to have played a role for several respondents. The Italian high school graduates we spoke to, chose Italy for their cultural and linguistic capacities and affinity. For those who are older, and are highly skilled, the cultural, political and economic reasons are quite common. However, amongst the older cohort, there were two people in the sample who also went to the Italian Cultural Institute or took private lessons in order to be able to speak Italian.

Besides, the belief in the higher education system has been in decline in Turkey in both younger and older cohorts. The scholarship opportunities are also considered by all the interviewees who come to Italy for undergraduate studies, both MA and PhD. Therefore, economic considerations are combined with the idea of better-quality education.

Geographical proximity was also mentioned by one interviewee. A research participant with an MA completed in the USA, suggested (F, 35) that after her grandmother got sick in Turkey, she started to

⁷¹ J.H. Cohen & I. Sirkeci. *Cultures of migration: The global nature of contemporary mobility*, Austin, 2011.

think that she should be closer to home so that she would be able come with a plane without having greater difficulties in traveling.

Finally, an interesting finding is that an element of *randomness* was present for several interviewees. The role of randomness could be seen as the flip side of underdeveloped networks linking potential and actual Turkish migrants in Italy. The randomness of going to Italy is quite explanatory in many of the interviews. One of the interviewees defines Italy as “not so competitive as the UK and the USA”. This recalls previous findings in the literature, according to which the country of destination is not necessarily a premeditated choice. In the case of asylum seekers in Italy, Rosina finds that for several respondents the country was ‘not [their] choice’⁷², attributing the answer to the role of smugglers and, possibly, SAR operations. Ince-Beqo and Ambrosini⁷³ similarly report that smugglers in Turkey charge different prices for different European countries, and that Italy, being one of the cheapest destinations, has been increasing popular. When it comes to high-skilled migrants, Triandafyllidou and Gropas find that 26% of Italian and 17% of Greek nationals did not specifically choose their respective countries of destination, but just sought to migrate⁷⁴. Thus, the element of “*randomness*” involved in the migration process highlights that this is not necessarily a pre-determined and straightforward journey, but a more complex one, made up of opportunities and constraints, both at the high- and low-end of the skills level.

Randomness is complemented by the fact that some could not get *visas* for other countries. After a long search for a study abroad visa, some respondents ended up opting for more secure destinations and secure PhD programmes with scholarships. In one case, the UK refused a visa to a research participant, who could thus not leave for the degree in the UK. In another case, the interviewee originally wanted to go to the UK, but eventually gave up because of longer waiting times for a visa. Visa difficulties concern Italy too, as one respondent said that she had great difficulty in obtaining a visa from the Italian embassy, while it was easier for her to receive a visa from Holland. Overall, it was underlined that getting an Italian visa was difficult but not impossible.

The troubles on visas shows that there are serious doubts about the “mobility” of all the highly skilled as there is a hierarchy between the highly skilled depending on where they come from and depending on their European vs. Non-European origins. This inequality is imposed and reproduced by visa regimes, and even the skilled often struggle to overcome these barriers⁷⁵.

4.2 Theme 2: Italy: Cultural and social interactions in everyday life

The way that highly skilled migrants integrate socially, culturally, and economically varies to a great extent depending on their character, language skills and their socio-economic situation. The city that they live in, the company they work for, if they are scholars or not, their age group, if they speak the language or not, and whether they find a partner or not make significant difference. We found heterogeneous results regarding social and cultural integration. However, we also found that the length of the period they spend in Italy matters: The longer they stay, the more probable it is that they will be integrating into the community⁷⁶. Furthermore, changes in the life-course (marriage, separation, finishing studies, finding a job etc.) influence the integration paths and processes of highly skilled migrants. Building on the above, in this section, we explore mobility dissonance and differentiated embedding for the highly skilled Turkish migrants.

⁷² M. Rosina, *The criminalisation of irregular migration in Europe*, cit.

⁷³ G. Ince-Beqo, and M. Ambrosini, *Reimagining the homeland*, cit.

⁷⁴ A. Triandafyllidou, and R. Gropas, “*Voting With Their Feet*”, cit.

⁷⁵ B. Bulut-Sahin & Y. Kondakci, *Conflicting Perspectives on the Internationalization of Higher Education: Evidence from the Turkish Case*, in *Journal of Studies in International Education*, 2022; M. Czaika, H. de Haas, and M. Villares-Varela. *The Global Evolution of Travel Visa Regimes*, in *Popul Dev Rev*. 44(3)/2018, p. 589 ss.

⁷⁶ H. De Haas & T. Fokkema. *The effects of integration and transnational ties on international return migration intentions*, cit.

4.2.1 Mobility Dissonance

In several of the interviews, we identify instances of 'mobility dissonance'⁷⁷. Mobility dissonance happens when people realise that their expectations, in terms of imagined feelings and imagined status that they would obtain in the host country, are not met once they become migrants. These struggles, however, shall also be considered under the circumstances that they are newcomers, and their problems correspond to those of any migrant newcomer who finds a pristine environment to live in and get accustomed to.

Examples of mobility dissonance emerged in several cases. In one case, a PhD researcher who was politically active back in Turkey, expected to find similar activism and socialisation modes, but was soon deluded by the fact that there were no student clubs, discussions, criticisms, and ideas that help a community grow. In another case, a highly skilled female professional who worked in Milan for a while, mentioned difficulties in housing and integration. As she reported: "even if I was paying more than half of my salary for an apartment, the apartments were old and dark." Moreover, "my office mates were very nice but I felt that they did not want to speak English [...] I felt a bit lonely. Then due to the Covid-19 I escaped to Turkey and worked from there for a long time." After three years in Italy, she looked for jobs elsewhere, and eventually moved to the Netherlands.

At the same time, however, some of those who have left Italy report a strong sense of attachment to the country. A male of 33 years, after living in Italy for 10 years, spoke perfect Italian and was well integrated into the labour market. Just the salary was not good enough for him to save, and so he decided to move to Holland. What is interesting about him is that he felt quite a strong *cultural attachment to Italy as a result of learning the language and feeling part of the society*. If he returns from Holland, he returns back to Italy not to Turkey. This is in line with previous studies on secondary migration, suggesting strong attachment of the foreign community of 'onward migrants' to their Italian links in many cases⁷⁸.

4.2.2 Differentiated Embedding and Liquid Integration

Language skills and life stage were found as key in shaping respondents' sense of integration.

First, *language* can be both a key enabler and a barrier. In one case, for instance, one respondent reported that (M, 22): "In every opportunity I went to ... (a big city) from ... (the small city) for Italian courses and started to socialise even in the bars, and cafes. This has become a habit, so I started to speak Italian." Eventually, his social, cultural, and linguistic integration made him feel more at ease and overcome the initial sense of loneliness. In an opposite case, lack of language skills for a PhD researcher affected their self-confidence and sense of integration.

Second, one's life stage can greatly affect integration. This was exemplified in the interviews by the case of a PhD researcher who left Italy with Covid-19, got married in Turkey and eventually decided to stay there. This is remarkably familiar with the term "differentiated embedding"⁷⁹ where aspects of connecting to a place changes according to life circumstances and life course.

Not only for socialisation but also to feel at home in a place, language influences the lives and decisions of highly skilled migrants. Life course events are also significant making them decide where to stay and what to do. And yet, having better housing in the beginning, having more self-confidence during studies and being content with the work are of great importance for one to feel at home and not search for other options to move. Whilst mobility dissonance is inevitable for those

⁷⁷ S. Bygnes, *Not all Syrian doctors become taxi drivers: stagnation and continuity among highly educated Syrians in Norway* in *Journal of International Migration and Integration*, 22(1)/2021, p. 33 ss.

⁷⁸ L. S. Talani, M. Rosina, O. Torrisi, G. Monteleone, R. Deliperi, [*La migrazione secondaria*](#), cit.

⁷⁹ L. Ryan *Differentiated embedding: Polish migrants in London negotiating belonging over time* in *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(2)/2018, p. 233 ss.

who had diverse expectations, differentiated embedding is a routine part of life course for many. Therefore, integration varies and fluctuates throughout time as the term liquid integration implies⁸⁰.

4.3 Theme 3: Should I stay or should I go? Future intentions

Looking at respondents' future plans, we find heterogeneous results, due to life circumstances and different employment sectors. Future intentions revolved around: leaving Italy for another European country (9), leaving Italy to go back to Turkey (1), and wanting to stay in Italy (8).

4.3.1 Leaving Italy for another country

Often, the decision to move to another country is driven by career-oriented decisions, and facilitated by the presence of family or friends in those countries.

Career considerations play a key role for many respondents. Particularly those who go to Italy as highly skilled migrants via a multinational company, do not look for determinants such as social and cultural integration, but focus on career advancement. In this case, if they observe that these rules regarding meritocracy are not very much applied, they do not hesitate to change their workplace. A female research participant at the age of 35 lived in Italy for three years working in a multinational company. She said "people ten years younger than me started to have promotions that I could not have, it seemed like there was favouritism." They would not compromise their career if they do not understand the rules of the game in Italy, and they would rather move. Likewise, a male respondent (33 years of age) studied and started working in Italy. He was happy about where he lived, learnt the language, and worked non-stop since he started his studies, showing integration. He eventually left Italy seeking better salary in another European country.

The above is an example of onward migration from Italy to other countries. In particular, we found the Netherlands to be one of the countries of choice for several respondents. Although networks did not seem particularly relevant for the primary migration (from Turkey to Italy), they were more established when it came to secondary migration (from Italy to countries like Germany and the Netherlands). For some, Italy is thus a steppingstone that will help them continue their migration path to northern European countries.

Overall, highly skilled ones leave Italy for several reasons: *uncertainty and precarity, the mismatch between age and salary expectations, and not having clearer rules for career advancement* for those who work in both private and public sectors. In this sense, why Italians leave Italy⁸¹ is similar to why Turkish leave Italy in search for better quality jobs. Pugliese (2018) prefers to use the term drivers (as we did) to define the reasons rather than just summarise the pull and push factors. In this case, the drivers are many and mostly related to realising *professional needs* in differentiated labour markets that offer diverse opportunities⁸². Drivers, in short, are multi-layered, as our paper shows.

4.3.2 Leaving Italy to go back to Turkey

A minority of respondents expressed the intention of returning to Turkey. Life-course events can define the conditions in which the return becomes permanent. A PhD student who finished her PhD thesis in Italy returned to Turkey temporarily and decided to get married for instance. In this case, settlement in Turkey was more advantageous rather than searching for jobs in Europe. She said: "I

⁸⁰ J. Skrobanek, & S. Jobst, *S. Liquid integration. Thinking beyond conventional understanding*, in *Миграция как ресурс социально-экономического и демографического развития* 2019, p. 307 ss.

⁸¹ E. Pugliese, *Votare con i piedi*, in *Parolechiave*, 26(2)/2018, p. 121 ss.; S. Morano Foadi, *Key issues and causes of the Italian brain drain*, in *Innovation*, 19(2) /2016, p. 209 ss.; M. Alberio, F. Berti (cur.), *Italiani che Lasciano l'Italia. Le Nuove Emigrazioni al Tempo della Crisi*, Milano, 2020, p. 141.

⁸² *Ibid.*

never had a chance to settle down till now. Unless I find an extraordinary job where my partner can also follow me, I aim to search for jobs here in Turkey and stay here".

In certain cases, there is a limbo, where the thesis is written and finished, the graduation awaits. Again, within this period, a research participant can choose to go to Turkey and search for jobs in Europe staying at home not to deal with the inconveniences of the visa regime or rent a place (causing financial burden eventually). Hence, the decision to return can also be a temporary and forced idea, whilst one waits for the conditions to become ripe to go back again to Italy or any other country in Europe where a decent job can be found.

4.3.3 Wanting to stay in Italy

There are also cases in which staying in Italy becomes more important due to other life course events, such as finding a partner and building a relationship. In this case, the state of transition is experienced in Italy. After finishing a PhD, a non-EU migrant has one year to search for jobs. This period is used to find any kind of job, not necessarily pursuing an academic life.

A young female (33 years old) is a PhD student in her last year of study and she has a partner that is a major motivation for her to stay. She is willing to work in different jobs than academic life (even low skilled jobs if she finds a legal one) for a temporary period so that she can stay. Having an Italian partner facilitates interaction with Italians, making also the idea of staying in Italy more pleasing, but the use of English as the communication language narrows the boundaries of the space in which interaction takes place because "most Italians are not fluent in English" (F, 35). On the other hand, for those who want to stay in Italy the similarities between two countries are essential: "Italy resembles Turkey in terms of climate, food, spending time away from home. That's why I would like to live here" (M, 35).

This section shows that most of the highly skilled Turkish immigrants we interviewed like Italy. However, if they can bring their skills to bear in another, more meritocratic place, they voluntarily or involuntarily move to that country. The similarity and cultural affinity are quite important reasons to get used to living in Italy. Yet, deciding to stay mostly depends on career considerations and having a partner or not. In our sample, none of the PhD students were able to find jobs instantly in Italy. We cannot generalise, but there is a need to look at each sector of PhD and see which ones are more prone to stay depending on what they study and what their thesis is about. Overall, our paper demonstrates that career considerations and life circumstances (such as marriage or partnership) make a great difference in changing the plans of the highly skilled Turkish migrants.

5. Conclusion

Very little is known about high-skilled immigration, particularly in the Italian context. What motivates qualified workers to move? What are key factors shaping their integration trajectories, and what are their ambitions?

In this paper, we have particularly examined high-skilled migration from Turkey to Italy, to start filling such gap. Unfortunately, no data is available on the qualification of Turkish migrants in Italy. Hitherto, the literature has often noted that Italy struggles to attract and retain the highly skilled⁸³, and the 'circulation of brains' cannot be realised whilst Turkey seems to be continuously losing its highly skilled youth.

Starting from viewing contemporary migratory flows as inherently linked to the process of globalisation, we have reviewed data on Turkish migration to Italy. This revealed a ten percent increase in 2021 (compared to 2020) in the number of Turkish migrants who have resident permits

⁸³ G. Tintori & V. Romei, *Emigration from Italy after the crisis*, cit.; F. Minneci *If there were a 'Highly Skilled Red Octopus'?*, cit., p. 170 ss.

in Italy. We also found quite a noticeable increase in the number of Turkish students who choose Italy for Erasmus studies.⁸⁴

To expand on the above, we conducted interviews with 20 Turkish qualified workers currently in Italy. These were key to bring to light several previously underexplored aspects.

First, in line with existing literature, economic motivations, as well as cultural and social factors, were found to be important drivers of emigration from Turkey. Precarity and economic instability emerged from several interviews as key, to the extent that a respondent referred to the many qualified Turkish migrants as “falling leaves”. Moreover, cultural unease in Turkey, and the view that migration increases one’s ‘prestige’ were among the social and cultural factors motivating several of the respondents to leave their country.

Interestingly, we found little effect of networks, reflecting the relatively recent nature of Turkish migration to Italy (compared to that to Germany, for instance). Simultaneously, the interviews revealed an element of randomness in choosing Italy. This result is not unique, recalling similar trends with asylum seekers and low-skilled migrants⁸⁵. In the case of highly skilled, however, we suggest that the element of randomness may be interpreted as the flip side of networks that are still in embryonic stages.

Regarding integration, an interesting contradiction was found. On one hand, some interviewees reported signs of ‘mobility dissonance’⁸⁶. In other words, expectations of easy integration, based on anticipated similarities between Italian and Turkish culture, were not always met. Instead, several interviewees revealed having struggled to integrate, due to language barriers, housing difficulties, their socio-economic situation, or lack of smooth transition from studies to finding jobs. On the other hand, however, a few respondents now living in other European countries reported a strong sense of cultural and emotional attachment to Italy.

Finally, when it comes to future intentions, nine out of twenty research participants intended to leave Italy. Career considerations and personal life-circumstances were often said to be key drivers of such decision. In particular, having a partner was often very influential on the decision to stay. In contrast, returning to Turkey is an option considered only by a very small minority of the interviewees.

Overall, in this research, we have started to unpack Turkish high-skilled migration to Italy, investigating migration drivers, integration levels, and future intentions. Although findings are hard to generalise, due to the limited nature of the sample, they are of key interest, as they are among the very few resources available on Turkish high-skilled migrants in Italy. Looking forward, the increasing number of Turkish students moving to Italy would be worth investigating further, comparing also the two countries’ higher education systems. A second theme that deserves further research is how Turkish high-skilled migrants operate in the knowledge-based economy, and as agents of transnational diasporas.

4 6. Annex: Interview questions

- Why did you decide to leave Turkey/study abroad?
- Why did you choose Italy? Did you consider any other country and if so, why Italy?
- Did you know someone in Italy or someone who had moved there, before coming?

⁸⁴ https://ambankara.esteri.it/ambasciata_ankara/it/ambasciata/news/dall-ambasciata/2021/12/italia-chiama-tu_rchia-rapporto.html.

⁸⁵ M. Rosina, *The criminalisation of irregular migration in Europe*, cit.; G. Ince-Beqo and M. Ambrosini, *Reimagining the homeland*, cit.

⁸⁶ S. Bygnes, *Not all Syrian doctors become taxi drivers*, cit.

- Did you go to an Italian high school or language school?
- How is the Italian higher education system different from the Turkish one?
- Culturally, do you feel at ease?
- Do you think that studying in an Italian university will help improve your future prospects?
- Do you plan to stay in Italy after you finish your studies, or do you plan to move to another country, or back to Turkey?
- How did Covid-19 affect your arrival/stay to/in Italy?

Abstract

In questo articolo analizziamo il flusso di migranti altamente qualificati dalla Turchia all'Italia, due Paesi caratterizzati dall'incapacità di trattenere manodopera qualificata. Da un punto di vista teorico, le teorie neoclassiche si aspettano che la migrazione sia una funzione degli squilibri spaziali (ad esempio, fattori di attrazione e di spinta con spiegazioni macro). Tuttavia, tale rappresentazione non è in grado di cogliere adeguatamente le complessità e i cambiamenti osservati nella migrazione dalla Turchia all'Italia nel corso del tempo. Indagando l'esperienza migratoria a livello macro (fattori strutturali), meso (reti, parentela) e micro (aspirazioni personali), il presente lavoro mira a far luce sul fenomeno poco esplorato della migrazione turca altamente qualificata in Italia. Esaminiamo 20 interviste con migranti altamente qualificati giunti in Italia negli ultimi dieci anni, per comprendere le loro traiettorie migratorie, l'integrazione sociale e culturale e i progetti futuri.

Parole chiave: migrazione altamente qualificata; fuga dei cervelli; circolazione dei cervelli; integrazione; migrazione successiva; Turchia; Italia

*

In this article we analyse the flow of high-skilled migrants from Turkey to Italy, as two countries characterized by their inability to retain skilled labour. From a theoretical viewpoint, neo-classical theories would expect the migration to be a function of spatial disequilibria (for instance, pull and push factors with macro explanations). Yet, such representation cannot adequately capture the complexities and changes observed with migration from Turkey to Italy over time. Investigating migration experience at the macro (structural drivers), meso (networks, family kinship), and micro level (personal aspirations), this paper thus aims to shed light on the under-explored phenomenon of highly skilled Turkish migration to Italy. We examine 20 interviews with highly skilled migrants who came to Italy within the last ten years, to understand their migration trajectories, social and cultural integration, and future plans.

Keywords: high-skilled migration; brain drain; brain circulation; integration; onward migration; Turkey; Italy

Digital justice as a tool of socio-juridical control: the cases of the United States of America and the People's Republic of China^()*

Davide CLEMENTI* - Chiara COMBERIATI**

Summary: 1. Introduction 2. The case of the United States of America 3. The case of the People's Republic of China 4. Final Remarks

1. Introduction

The jurist of the 21st century is increasingly faced with unprecedented scenarios, hand in hand with the development and use of information and communication technologies (ICT), algorithms and artificial intelligence (AI), which make it necessary to assess their possible impact in the various legal systems. This gives rise to new issues that tend to upset consolidated paradigms on which modern legal thought has been based¹.

Among the many aspects implied by this ever growing trend, that of the so-called 'digital justice' seems to become central to the debate on the application of artificial intelligence to law, and specifically to both civil and criminal justice².

The meaning of the aforementioned expression should be clarified, distinguishing between the different and often confused expressions in everyday use that are commonly employed to describe various phenomena in which artificial intelligence relates to justice such as, for example, predictive justice, e-justice, internet justice, intelligent justice, robot justice, telematic justice, and, among others, digital justice; keeping in mind that each expression could have its own meaning and specific scope.

The boundaries between these categories are sometimes blurred: what changes, according to a model based on functional autonomy/control and support/delegation factors, is the focus on the centrality of digitisation and the use of algorithms characterizing each category respectively³.

In this paper, the distinction between predictive justice and robot justice will be kept in mind in order to understand the different paradigm underlying the two different meanings, which, while frequently juxtaposed, have specific distinguishing features⁴.

^(*) The contents of this essay have been presented at the 30th Biennial World Congress of the International Association for the Philosophy of Law and Social Philosophy which took place in Bucharest, Romania, from 3 to 8 July 2022. This work, while a product of shared reflections, is attributed for paragraph 2 to Chiara Comberiati, for paragraph 3 to Davide Clementi, and for the initial and final paragraphs to both of them.

* PhD Candidate in Private Comparative Law, University of Macerata.

** PhD Candidate in Private Comparative Law, University of Macerata.

¹ E. Calzolaio (cur.), *La decisione nel prisma dell'intelligenza artificiale*, Padova, 2020, p. 1 ss.

² For a global enquiry on the term, we refer to A. Garapon, J. Lassègue, *Justice digital*, Parigi, 2018

³ M. Palmirani, S. Sapienza (cur.,) *La trasformazione digitale della giustizia nel dialogo tra tra discipline*, Milano, 2022, p.9.

⁴ Predictive justice is thus to be understood as the ability to predict the outcome of a judgement on a given case by means of mathematical calculations and with the help of algorithms; in essence, it is an anticipation of the potential outcome of a given case, which enables the verifiability of a given decision

The goal of predictive justice is to implement predictions concerning the outcome of judgments, formulated such as the characteristics of the case under consideration, the relevant precedents and the previous decisions of the same judge. However, it should be kept in mind that predictive justice aims to predict the outcome of individual cases that are decided

Given that in both meanings artificial intelligence applied to justice constitutes the main feature, it should be highlighted that what distinguishes the two models is, in the first case, that the algorithm is seen as supporting the judicial power, while in the second machines or new technologies underlying them eventually supplant human judging, placing algorithms within decision-making processes, fulfilling decision-making tasks conducted by human decisors.

This distinction proves to be useful to understand, in a deeper way, the different, distinct but related issues that we are going to discuss in the course of this paper, that is, on the one hand, the application in the United States of America of predictive sentencing and policing tools limited to the criminal sphere, and on the other hand, the Chinese model of robot justice that, exploiting the digitization of courts and tribunals (Smart Courts and Internet Courts), by means of electronic filing systems, computerized data processing, and the use of the Internet for the conduct of remote proceedings, comes to use algorithms (such as AI) for the resolution of civil and administrative disputes, and eventually, a final issue concerning the impact of these distinct applications of electronic and telematic tools for the purposes of socio-juridical control in the two compared countries.

It is therefore necessary to emphasize a further perspective in which AI would lead to a reshaping of the legal consensus from the consolidation of governments' ability to monitor, predict and control citizens and their legally relevant behaviors. In this way, AI would offer both authoritarian and liberal-democratic countries new tools to consolidate their power, offering the possibility for countries to make their citizens and firms richer, while maintaining strong control over their autonomy spheres.

It is particularly the cases of the United States of America (USA) and the People's Republic of China, where both countries have been moving in the direction of fostering policies of digital control based on new technologies exploiting AI in surveillance and predictions of people's behavior, while also aiming at limiting the discretionary power in the hands of the judiciary⁵.

2. The case of the United States of America

To date, predictive algorithms are widely used in the US justice system in both civil and especially criminal cases. In fact, it is through the court cases that have occurred in recent years that the use of predictive tools within the US justice system has increasingly emerged⁶.

In fact, predictive systems, which originated as simple working and support tools for the legal profession, are increasingly turning into true artificial intelligence agents, capable of replacing the judge in deciding cases, both in the pre-trial and pre-decision phases⁷.

It is worth remembering that the American AI development policy began at the end of Barack Obama's presidency in 2016, marking the first of three distinct phases of AI policy in the United States of America, corresponding to the three different and most recent administrations. Donald Trump (in office from 2017 to 2021) and Joe Biden (in office from January 2021 to the present), have defined new approaches to AI policy, which are different from those previously outlined in former President Obama's policies.

These different approaches resulting from the policies of various US presidents have different, though in some respects consistent, themes at their core, which converge, for example, in the

from time to time and does not aim to predict the overall outcome of the trial itself. See: L. Viola, *Interpretazione della legge con modelli matematici. Processo, a.d.r., giustizia predittiva*, Milano, 2018.

⁵ Cf. A. von der Lieth Gardner, *An artificial intelligence approach to legal reasoning*, Cambridge (MA), 1987. Similar approach in stating vices and virtues of applying Artificial Intelligence to decision-making processes is held by S. Zhou, X. Wu, *The Possibility and Limitation of Judicial Decision-making by Artificial Intelligence* (人工智能司法决策的可能与限度), in *ECUPL Journal*, 2021.

⁶ See the COMPAS algorithms, RAVEL LAW and the ROSS chatbot.

⁷ R. Susskind, *Tomorrow's Lawyers. An introduction to your future*, Oxford, 2017, p. 63.

minimization of government intervention and in the emphasis on the role of free market capitalism and the high regard for American innovation.

On the other hand, the issues on which the different policy phases diverge are, for example, the degree of emphasis found on diversity in the development of AI and the identification of the beneficiaries of the use of AI⁸.

In this context, constituted mainly by the free market, as a point in common with the various political phases better illustrated above, the use of digital technologies is increasing, which inevitably has an impact on the relationship between law and the democratic system, particularly with regard to the possibility of free and informed decisions. This brings us to the great theme of predictive justice in the United States of America, where we cannot fail to refer to one of the best-known jurisprudential cases on the use of predictive tools, namely the Supreme Court v. Eric L. Loomis (2016)⁹, whose protagonist was sentenced on the basis of the results of predictive algorithms embedded in COMPAS software¹⁰.

From a technical point of view, the COMPAS software was used to calculate the risk of general and violent recidivism and the risk of default. the central theme that then characterized the discussion on COMPAS, i.e. the possible racial disparity, was the subject of an analysis which concluded that any biases present would be of a modest entity, however not managing to avoid the criticisms on a conceivable risk of discrimination against the African American population.

A great deal of attention has been paid to this case since it constitutes the pivot of many of the scientific discussions on predictive justice, which concern both the explainability of algorithms and algorithmic fairness.

In recent decades, in fact, there has been an increasing diffusion of predictive algorithms used in the US judicial administration, with the development of programmes capable of reproducing legal logic in an automated or semi-automated manner, resulting in considerable changes within the entire American judicial apparatus.

Over time, in fact, numerous software has been developed which has contributed to delimiting the state of the art of US semi-automated justice, some examples are, in addition to the COMPAS software, the PATTERN (Prisoner Assessment Tool Targeting Estimated Risk and Needs), SAVRY (Structured Assessment of Violence and Risk in Youth) and FACES (Face Analysis Comparison Examination System) software. Specifically, the PATTERN software, analysed by Italian doctrine¹¹, has been used to reduce recidivism by better targeting social reintegration programmes and other services to persons in custody in federal prisons. Another example of software used by the US justice system is SAVRY, which was used to identify risk factors for juveniles subject to criminal proceedings¹². Another type of software that has been used is FACES¹³, which has become the subject of controversy *Lynch v. Florida*, in which it was pointed out that the probabilistic nature of the algorithm's results can only offer a percentage probability of the correctness of the face-individual match.

⁸ E. Hine, L. Floridi, *Artificial Intelligence with American Values and Chinese Characteristics: A Comparative Analysis of American and Chinese Governmental AI Policies*, in *AI & Soc.*, 2022.

⁹ Wisconsin S.C., State v. Loomis, 881, Wis. 2016. In its 2016 judgment, the Wisconsin Supreme Court (State or Wisconsin v. Eric L. Loomis, 13 July 2016) ruled on the appeal of Eric L. Loomis, whose six-year prison sentence had been imposed by the District Court of La Crosse. In determining the sentence, the judges had taken into account the results of the COMPAS (Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions) programme owned by Northpointe (now Equivant), according to which Loomis had to be identified as a high-risk offender.

¹⁰ M. Scialdone, *Il caso Loomis e la calcolabilità giuridica*, in L. Viola (cur.), *Giustizia predittiva e interpretazione della legge con modelli matematici*, Milano, 2019, p. 39.

¹¹ A. Santosuoso, G. Sartor, *La giustizia predittiva: una visione realistica*, in *Giurisprudenza Italiana*, 7/2022, p.1759 ss.

¹² R. Borum, P. Bartel, A. Forth, *Manual for the structured assessment for violence risk in youth (SAVRY): Version 1.1.*, 2003

¹³ In 2019, the non-profit organisation State Watch, active in the field of publico-monitoring, reported that the FACES system contains about 33 million mugshots and is consulted about 8,000 times a month. (<https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/oct/usa-perpetual-lineup-face-recognition-database-report-10-16.pdf>.)

In the light of the examples described above, which have led to visible practical results, helping to make crime control and surveillance mechanisms more efficient, we are witnessing the creation of a judicial control based on both predictive justice and predictive policing¹⁴, which progressively reduces the margin of discretion reserved for the judge, and which is in danger of increasingly turning into a social control implemented with the aid of predictive algorithms aimed at crime prevention, which covertly may even come to justify racist attitudes¹⁵.

In fact, in October 2021, the White House Office of Science and Technology Policy called for an AI 'Bill of Rights'¹⁶ to protect certain rights of US citizens from the negative impact of AI.

The AI Bill of Rights is a blueprint for achieving these goals, providing practical guidance to government agencies and a 'call to action' for technology companies, researchers and civil society to build a viable system of rights protection 'together'. As we have known for years, Artificial Intelligence is a powerful technology that has a formidable impact on the lives of all of us. An impact that can, moreover, cause serious harm that often disproportionately affects minorities (primarily ethnic and gender).

Recently, on 4 October 2022, US President Biden unveiled his 'Blueprint for an AI Bill of Rights', an ambitious overseas project outlining certain protections Americans should have in the age of Artificial Intelligence.

This is because the United States, home to some of the world's largest AI and technology companies, has so far been one of the few Western nations to have not yet formulated clear and precise guidance on how to protect its citizens from the harms of Artificial Intelligence.

The announcement includes a public request for information, which states that technology can only work for everyone if everyone is included, as non-inclusiveness can lead to generalised and unconscious government control over US citizens.

The approach taken by the United States on the role and application of AI has undergone a more practical turn with the advent of Biden's presidency, although in some respects it still remains oriented towards the free market, which emphasizes the value of leadership and American innovation and close collaboration with allies.

The progressive spread of artificial intelligence algorithmic systems in the justice administration sector has meant that the technology, apparently seen in a neutral and objective way, has been used both by US police departments¹⁷, through the use of predictive software policing¹⁸, both by the courts, through the use of predictive justice software¹⁹, as a tool to assist judges in their decision-making process, assisting them and, sometimes, replacing them both in the preliminary and procedural phases of the various civil and above all criminal trials²⁰.

¹⁴ For a definition of *predictive policing* see W.L. Perry, B. McInnis, CR C. Pric-S C. Smith, J.S. Hollywood, *Predictive Policing. The role of crime in law enforcement operations*, Santa Monica, 2013, according to which "predictive policing is the application of analytical techniques -particularly quantitative techniques – to identify likely targets for police intervention and prevent crime or solve past crimes by making statistical predictions". As pointed out by the doctrine, the activities referable to predictive policing extend far beyond investigations aimed at establishing liability for a specific criminal act. The objective, in fact, is not to repress illegitimate behaviour but to prevent the commission of the offence itself, anticipating the potential perpetrator through the predictive capacity available to the machines: A. Asworth, L.Zedner, *Preventive Justice*, Oxford, 2015, p. 30.

¹⁵ National Institute of Justice, "2021 Review and revalidation of the First Step Act Risk Assessment Tool", p. 43.

¹⁶ The White House Office of Science and Technology Policy announced a 'Bill of Rights' in 2021 that would identify guarantees and freedoms that must be respected in the use of new technologies. On 4 October 2022, President Biden unveiled his "Blueprint for an AI Bill of Rights Making Automated Systems work for the American People" (<https://www.Whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Blueprint-for-an-AI-Bill-of-Rights.pdf>).

¹⁷ https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR200/RR233/RAND_RR233.pdf

¹⁸ L. Algeri, *Intelligenza artificiale e polizia predittiva*, in Diritto Penale e processo, vol.27, 6/2021, p.724 ss.

¹⁹ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-10-08/pdf/2021-21975.pdf>

²⁰ B. Perego, "Predictive policing: trasparenza degli algoritmi, impatto sulla privacy e risvolti discriminatori", in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2/2020, p. 447 ([file:///C:/Users/chiar/Downloads/admin-unitn,+25+ PEREGO_rev%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/chiar/Downloads/admin-unitn,+25+ PEREGO_rev%20(1).pdf)).

If it is true that AI-related techniques generate a number of problems when used by law enforcement agencies, the situation is even more delicate when they are made available to the judiciary²¹. Among these new AI techniques that are being used, we can include both tools that group together similar cases and bring them to the judge's attention in order to favour a certain homogeneity in decisions, making a prediction, and automatic legal reasoning tools aimed at verifying the arguments adopted by the judge in his reasoning, with the risk therefore of moving from support to outright replacement.

In the North American system, the adoption of predictive algorithms found its genesis in the aftermath of the 1984 reform of sentencing guidelines²², which adopted the retributive just-desert principle²³, which requires that the penalty be proportionate to the unjust advantage that the offender has derived from the violation of the law²⁴. That is, in the case of the repeat offender, with respect to the first offender, this unfair advantage may be seen as acquiring more than one's fair share of the unfair advantage²⁵.

In recent decades, systems based on predictive algorithms have been increasingly used by the US judiciary, especially in the criminal justice system, when it comes to calculating a 'risk', for instance resulting from the possibility of recidivism of the same individual, or when it comes to applying a security measure, precautionary measure or preventive measure, or even to granting a suspended sentence or probation to social service.

These instruments currently guide a number of correctional decisions and are increasingly used both in decisions on pre-trial detention and in the assessment of the size of the criminal sentence at sentencing. The underlying logic is that if criminal behavior can be accurately predicted, it is possible to allocate resources accordingly with regard to both re-education and prison sentences.

The so-called evidence-based assessment of criminal dangerousness therefore presupposes the identification of a number of factors that are directly involved in criminal behavior and that may concern age, gender, ethnic origin, level of schooling, family and work situation, level of income, criminal record, previous prison experiences, places and people frequented, the presence of offenders in the family circle or in the network of acquaintances, place of residence, a history of previous violence, a history of hospitalization, certain contextual variables in the family and/or social environment, drug or alcohol consumption²⁶.

All these factors, static and dynamic, individual and social, once collected and statistically weighted, can be combined according to an actuarial approach to obtain 'scales' that attribute a dangerousness score to the subject under investigation.

However, nowadays, these actuarial evaluations, and before that the collection and processing of data that allow the preparation of risk scales, are entrusted to artificial intelligence systems, i.e. to

²¹ A. Santosuoso, *Intelligenza Artificiale e diritto. Perchè le tecnologie di IA sono una grande opportunità per il diritto*, Milano, 2020, p. 21.

²² In 1984, the United States saw the enactment of the Sentencing Reform Act (SRA) and the establishment of the United States Sentencing Commission (USSC). The Sentencing Reform Act of 1984 reformed the federal sentencing system by abandoning rehabilitation as one of the goals of punishment; creating the US Sentencing Commission and charging it with establishing sentencing guidelines; making all federal sentences determinate; and authorising appellate review of sentences. With regard to the sentencing phase, the considerable discrepancy between the quantum of penalties imposed by different judicial offices, in relation to similar facts, had raised serious concerns about the ability to ensure a fair and proportionate system of justice for the entire federal territory: for more details see R.A. Posner, *Reflections on Judging*, 2013, p.60.

²³ J.J.Sloan, J.Langly Miller, *Just Deserts, The Severity Of Punishment And Judicial Sentencing Decisions*, in *Criminal Justice Policy Review*, 4(1)/1990, p. 19 ss.

²⁴ D.A. Starkweather, *The Retributive Theory of "Just Deserts" and Victim Partecipation in Plea Bargaining*, in *Indiana Law Journal*, 67/1992, p. 853.

²⁵ R. Werth, *Risk and punishment: The recent history and uncertain future of actuarial, algorithmic, and "evidence-based" penal techniques*, in *Sociology Compass* (Wiley Online Library), 10 January 2019.

²⁶ *Ibid.*

predictive algorithms²⁷, provided by self-learning procedures based on machine learning²⁸ and endowed with an extraordinary capacity and rapidity in bringing out relationships, coincidences, correlations, behavior patterns that allow an automatic, but highly debated, assessment of criminal dangerousness²⁹.

Since these models are generated on the basis of statistical correlations, not causal links, transforming correlative intuitions into causal scoring mechanisms can run the risk of generating errors. Moreover, since most risk assessment algorithms are the property of the companies that developed them and therefore covered by industrial secrecy, it is impossible to analyze how a certain risk score was calculated. The problem is that a machine, unlike a human being, does not explain the reasons for its decisions, and therefore it is impossible to understand on the basis of which factors a certain judgement is made.

The ultimate result is therefore that predictive algorithms run the risk of sterilizing and legitimizing oppressive judicial and ultimately political systems³⁰ aimed at assessing social dangerousness, leading increasingly to judicial control that tends to translate into social control.

The judgement of social dangerousness, especially in its prognostic part, can inherently provide pseudo-scientific bases for various forms of discrimination and being calculated by means of predictive algorithms, it is still a judgement of probability that inevitably clashes with the bulwark of legal certainty.

Evidence-based decisions regarding social dangerousness presuppose the prior identification of a number of risk factors involved in criminal behavior. The risks associated with the use of predictive algorithms are to be found in the fact that the algorithm itself is conceived and interpreted by a human and can therefore reproduce unjustified social preconceptions, reinforcing implicit stereotypes. The algorithm thus exacerbates the problems and limitations of the risk assessment mechanisms themselves and, in particular, of ascertaining social dangerousness³¹.

In fact, the emergence and proliferation of tools that are based on risk calculation³² is structurally reshaping the US justice system, especially in the criminal justice field³³, ushering in the era of so-called actuarial justice, based on the application of AI to justice³⁴.

The assessment methods used in criminal justice are gradually moving away from the traditional clinical approach, based on a psychological analysis of the dangerousness of the subject, towards statistical methodologies, which assess the riskiness of the actuarial category to which the defendant or offender belongs, or so it is assumed on the basis of the available data. This shift not only de-individualizes the assessment process, but also shifts the emphasis from the goal of re-educating offenders to the management/administration of individuals classified in various risk groups³⁵.

²⁷ Consider, by way of example only, VPRAI (Virginia Pretrial Risk Assessment Instrument), PSA (Public Safety Assessment), ORAS (Ohio Risk Assessment System), CAIS (Correctional Assessment and Intervention System, LS/CMI (Level of Service/Case Management Inventory).

²⁸ U. Ruffolo, *Intelligenza artificiale, machine learning e responsabilità da algoritmo*, in *Giurisprudenza Italiana*, 7/2019.

²⁹ For more information, see: R.Jorgensen, *Algorithmic and the Individual in Criminal Law*, in *Canadian Journal of Philosophy*, 52/2022, p. 62; A.Maugeri, *L'uso di algoritmi predittivi per accettare la pericolosità sociale: una sfida tra evidence based practices e tutela dei diritti fondamentali*, in *Arch. Pen.*, 1/2021, p.2; K. Freeman, *Algorithmic Injustice: How the Wisconsin Supreme Court Failed to Protect Due Process Rights in State v. Loomis*, in *N.C.J.L. & Tech*, 2016, p. 78; T. Kyckelhahn. T.C. Cohen, *Felony Defendants in Large Urban Counties. State Court Processing Statistics 2001*, in *Bureau of Justice Statistics*, April 2008; P.A.Langan, D.J.Levin, *Recidivism of Prisoners Released in 1994*, *ibid.*, June 2002.

³⁰ J.M.Hofman, A. Sharma, D.J. Watts, *Prediction and explanation in social systems*, in *Science*, 2017, p. 468 ss.

³¹ A. M. Maugeri, *L'uso di algoritmi predittivi*, cit.

³² W. L. Perry, B. McInnis, CR. C. Pric.- S.C.Smith, J. S. Hollywood, *Predictive Policing*, cit.

³³ G. Contissa, G. Lasagni, G. Sartor, *Quando a decidere in materia penale sono (anche) algoritmi e IA: alla ricerca di un rimedio effettivo*, in *Dir. di Internet*, 4/2019, p. 621 ss.

³⁴ F. Basile, *Intelligenza artificiale e diritto penale: quattro possibili percorsi di indagine*, in *Diritto penale e uomo*, Milano, 2019, p.27.

³⁵ D. Garland, *The culture of control: crime and social order in contemporary society*, Oxford 2001, p. 313 ss.

The legal system is abandoning the goal of normalizing individuals in favor of identifying and managing populations³⁶, leading to social control implemented by means of judicial control based on algorithmic decisions.

In jurisdictions that adopt risk assessment algorithms, where the jurisdiction has decided to adopt them, the judge is required to use them and thus the AI assists the judge in both pre-trial and sentencing decisions³⁷. The elements necessary for the software to calculate the risk score are provided by the prosecution, together with all material considered relevant for this type of decision. The decision-making algorithms may be free or paid for, open or covered by trade secret³⁸. The two most studied and popular decision-making algorithms in the United States in the criminal field are the PSA and COMPAS.

The PSA (*Public Safety Assessment*) is a preventive justice software was developed by the company Arnold Ventures³⁹ based on the largest and most diverse set of pre-trial records ever collected. It is therefore a free software designed to assist criminal judges in pre-trial decisions, which have enormous consequences both for the individual accused of a crime and for the community at large.

Since the US Supreme Court has ruled that pre-trial liberty is the norm and incarceration should be the carefully limited exception, the company Arnold Ventures that created the software felt that the key factor to consider when making these pre-trial decisions is the likelihood that the person will not flee the jurisdiction and/or pose a danger to others and, far from secondary, that a person's inability to post bail should not determine whether they remain in jail or are released.

Since its development in 2013, the PSA has been implemented in dozens of jurisdictions across the United States of America including the states of Arizona, Kentucky and New Jersey, and in some of the largest cities such as Phoenix, Chicago and Houston.

On the other side, COMPAS (*Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions*) is by far the most famous and widely used predictive algorithm in the United States⁴⁰, the protagonist of the famous Supreme Court case of Wisconsin v. Eric Loomis⁴¹ and now a school case for both common law and civil law systems. It is a software program developed and marketed by a private company, whose operating mechanism is not publicly known and therefore its scientific truth cannot be ascertained.

The software generates risk scales for general recidivism, violent recidivism and pretrial misconduct.

Specifically, the Pretrial Release Risk Scale measures the likelihood that a defendant will not appear in court for hearings and/or commit new offences during release: the most significant indicators influencing risk scores are current charges, pending charges, previous arrests, past pre-trial misconduct, residential stability, employment status, community ties and substance abuse⁴².

The General Recidivism Scale is designed to predict new offences upon release and after the COMPAS assessment: it uses the criminal history of the individual and the people he or she associates with, involvement in drug addiction and indicators of juvenile delinquency.

COMPAS takes into account, in its basic configuration, the answer to 137 questions, concerning e.g. criminal history, misdemeanors and offences committed, but also economic problems,

³⁶ M. Gialuz, *Quando la giustizia penale incontra l'Intelligenza artificiale: luci e ombre dei risk assessment tools fra Stati Uniti ed Europa*, in ArchivioDPC, 2019, p. 2.

³⁷ M. Luciani, *La decisione giudiziaria robotica*, in Rivista AIC, 3/2018.

³⁸ A. A. Martino, *Chi teme i giudici robot*, in Rivista italiana di informatica e diritto, 2/2020.

³⁹ Arnold Ventures is a charity dedicated to addressing some of the most pressing issues in the United States. was founded by Laura and John Arnold in 2010 and their primary mission is to improve the lives of American citizens by investing in evidence-based solutions that maximize opportunity and minimize injustice (<https://www.arnoldventures.org/>).

⁴⁰ G. Scorzà, *Processi al futuro. Quando la tecnologia ha incrociato il diritto*, Milano, 2020, p. 21.

⁴¹ State v. Loomis, 881 N.W.2d 759 (Wis. 2016).

⁴² M. Scialdone, *Il caso Loomis e la calcolabilità giuridica*, cit., p. 39.

difficulties encountered at school, socialization deficits, social isolation, which are either provided directly by the individual to be assessed or are searched in various police files and registers.

In 2014, U.S. Attorney General Eric Holder warned that algorithms such as the PSA and COMPAS could incorporate bias, just like individuals, and asked the U.S. Sentencing Commission to study their use, stating that predictive algorithms themselves can generate unjustified and unfair disparities within the criminal justice system and U.S. society.

The U.S. Sentencing Commission did not take action, but a journalistic investigation by ProPublica⁴³ launched a study on the fairness of COMPAS scales. The software proved to be remarkably unreliable in predicting violent crimes, and ProPublica discovered significant racial disparities, in that in predicting who would be responsible for new crimes, the algorithm made errors by discriminating against white and black defendants. This means, in essence, that in all American courts where COMPAS was used, blacks were invariably subjected to more repressive treatment than whites, even when they would not commit new crimes⁴⁴.

To challenge the results obtained by ProPublica, Northpointe, the company that owns the algorithm, argued that persons whom the police classified as African-American had been re-arrested more often in the software's training dataset, and that consequently the system was justified in predicting that other persons classified as African-American by the police, even in a different city, state and time period, were more likely to be re-arrested, because the software incorporates a bias that is hidden in one set of statistics but clearly visible in another⁴⁵.

Consequently, given that an algorithm used in the sentencing process could potentially do better than an overtly bigoted human judge⁴⁶, this application of AI to justice could also obscure the history and context of bias and hinder, or even preclude, progress, leading to an increasingly tight and stifling control of society operated through algorithmic decisions.

Yet, the myth of legal certainty, which contributes greatly to the development of the idea of law based on the calculability/algorithmic measurability of its applications⁴⁷, ensures that the digital justice machine does not grind to a halt; on the contrary, it leads to the development of robotic decisions aimed at judicial control and likewise to the development of computational thinking, which often turn out to be devoid of ethical foundations⁴⁸.

It is therefore evident that, although the data produced by the algorithm is only one of the elements that the judge has in his hands to make his assessment, its weight becomes decisive with respect to the others, given the pressure present within a judicial system that is pushing in favour of the use of predictive algorithms, to the extent that the machine replacing the judge cancels his typical function of *ius dicere*, moving more and more towards the widespread approval of new technologies at the level of dominant thought.

⁴³ ProPublica is an American non-profit organization, based in Manhattan, which aims to produce investigative journalism in the public interest. It was the first online newspaper to win a Pulitzer Prize in 2010 for an article written by one of its journalists and published not only on its official website, but also in the New York Times Magazine. ProPublica states that its investigations are conducted by its staff of full-time investigative journalists and that the full-time investigative journalists and that the resulting reports are distributed to journalists for publication or broadcast. In some cases, journalists from ProPublica and its partners have worked together on a story. ProPublica has collaborated with more than 90 different news organizations and has won four Pulitzer Prizes. Pro Publica produced a substantial report in which it supported the statistically incorrect and discriminatory nature of the risk assessments produced by COMPAS in V.J.Larson, S. Mattu, L.Kirchner, J.Angwin, *How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm*, (<https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm>).

⁴⁴ V. Chao, *Predicting Proportionality: The Case for Algorithmic Sentencing*, in Criminal Justice Ethics, 2018, p.239.

⁴⁵ A.W. Flores, C.T. Lowenkamp, K. Bechtel, *False Positives, False Negatives, and False Analyses: A Rejoinder to "Machine Bias: There's Software Used Across the Country to Predict Future Criminals. And it's Biased Against Blacks*, 2016 (https://www.cri.org/assets/2017/07/9_Machine_bias_rejoinder.pdf).

⁴⁶ S. Quattrocolo, *Quesiti nuovi e soluzioni antiche? Consolidati paradigm normative vs. rischie paure della giustizia digitale predittiva*, in *Cass. Penale*, 59(4)/ 2019, p. 1748 ss.

⁴⁷ N. Irti, *Un diritto incalcolabile*, Torino, 2016, p. 12 ss.

⁴⁸ S. Rodotà, *Elaboratori elettronici e controllo sociale*, ristampa anastatica, Napoli, 2018.

The legislative framework should be applied more strictly in the technological context in order to provide more protection for citizens. Artificial intelligence systems that analyze behavioral data, online and offline, are said to make citizens transparent, to reveal their unconscious habits and desires⁴⁹. Well, one should go in the opposite direction, that of making data processing systems transparent to humans: machine decisions must not and cannot be made in a black box of circuits and bits, inaccessible to human control.

The decision-making process must be comprehensible and explainable, otherwise it would be like entrusting our fate to an impenetrable oracle⁵⁰.

On the basis of the observations just made, in an effort to conduct a factual investigation, an attempt was made to analyse, in part, the current situation of predictive justice in the United States, focusing on predictive instruments of judicial review, which are increasingly able to mediate between the suppression of crime and the prevention of crime within US society⁵¹.

More generally, the preceding observations lead us to reflect on the use of AI tools within the US justice system, and on the many problems, questioning whether they could become a sort of instrument of socio-juridical control, going so far as to consider individuals only as potential risks to be monitored and assessed, and progressively reducing the discretion of judges, who would find themselves validating the results of predictive algorithms, with the risk of increasing a model of justice that implements, through algorithmic decisions, real measures of social control.

3. The case of the People's Republic of China

The pressure of litigations in China is on a rise: in a white paper issued in 2016 by the Supreme People's Court (SPC), the China's highest judiciary body noted a double-digit increase year-on-year, registering more than 16 million cases filled in courts⁵². To confront this trend, ICTs and informatization of the judiciary⁵³ have been key targets of the Chinese government – and Communist Party (CPC) – strategy to reform and change the ways in which justice is administered and delivered to the public and to deepen the 'reforms and opening up' (*gaige kaifang*改革开放), with the purpose of building a 'judicial mechanism that is open, dynamic, transparent, and convenient and improve public understanding, trust, and supervision of the judicature'⁵⁴.

In July 2015, the informatization 3.0 (*xinxihua* 信息化3.0) of People's tribunals took the shape of 'Smart Courts' (*zhihui fayuan* 智慧法院)⁵⁵, inserted in a comprehensive network of Internet-related

⁴⁹ C. Giannaccari, *Il processo civile nell'era digitale. Spunti di diritto comparato*, Roma, 2020, p. 623 ss.

⁵⁰ R. Susskind, *Online courts and the future of Justice*, cit., p. 60.

⁵¹ E. Quarta, *Giustizia e predizione: l'algoritmo che legge il futuro*, in *Giustizia Insieme*, 2019 (<https://www.giustiziainsieme.it/en/cultura-e-societa/600-giustizia-e-predizione-l-algoritmo-che-legge-il-futuro>)

⁵² Supreme People's Court, *White Paper on Judicial Reform of Chinese Courts*, Feb. 2016.

⁵³ Electronic justice (e-justice) has been developing in China since 1986, when the first computers were introduced into the courts, achieving the goal of having at least one computer per courts in 2005. See L., Lu, *Court Informatization in China: Data, Technology, and Management* (中国的法院信息化·数据、技术与管理), in *Law and Social Sciences* (法律和社会科学), 2/2016; X. Jiang, *Earnestly Implementing the scientific outlook on development to promote the comprehensive and coordinated development of the work of courts*, in *People's Justice*, 1/2006, pp. 4-8; C. Jin, *All for the trial - the Supreme People's Court Using Information to Support the Trial*, in *Computer Weekly*, 15/2015, pp. 22-23.

⁵⁴ Opinions of the Supreme People's Court no. 3/2015 (法发 [2015] 3号) on "Deepening Reform of the People's Courts Comprehensively: Outline of the Fourth Five-year Reform of the People's Courts" (2014-2018) ([最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见-人民法院第四个五年改革纲要\(2014—2018\)](https://www.china_lawtranslate.com/en/court-reform-plan/)), translated in English by Chinese Law Translate at https://www.china_lawtranslate.com/en/court-reform-plan/.

⁵⁵ Supreme People's Court, *Informatization construction: full-service online intelligent services* (信息化建设：全业务网上办理 全方位智能服务) March 2018. This juridical relevant act was preceded by discourse of the President of the Supreme People's Court, reported in L. Shuzen, *Adhere to the demand and problem-oriented cracking problems to fill the shortcomings to promote the transformation and upgrading of the People's Courts' digital construction*, in "Zhongguo Fayuan Wang" (中国法院网), 2016.

strategies – from *Internet+* (*Hulianwang+* 互联网+)⁵⁶ to the so called ‘Great Firewall of China’⁵⁷ – that aim to improve the digitalization, securization, and standardization of Chinese governmental and judicial practices, along with society.

In fact, informatization construction was defined in the Opinions no. 3/2015 of the SPC as a “systematic project”, according to which People’s Courts should “rely on modern artificial intelligence [...] focus on justice for the people, adhere to the integration of judicial law, system reforms and technological changes, and support judicial trials, litigation services and judicial management in a highly informatized manner”⁵⁸. In particular, Smart Courts were defined as “a form of organization, construction and operation in which People’s Courts make full use of advanced informatization system to support online handling of all businesses, lawful openness of whole process and all-around intelligent services and to realize impartial justice and justice for the people”⁵⁹.

These Opinions were followed by the seminal “New Generation Artificial Intelligence Development Plan” issued by both the Central People’s Government and the CPC Central Committee, where the two highest bodies of the Party and the State elucidate that Smart Courts are ‘a set of trial, personnel, data applications, judicial disclosure, and dynamic monitoring into an integrated court data platform [that] promote[s] AI applications, including in evidence collection, case analysis, and legal document reading and analysis’⁶⁰. As it was assessed by well-aware scholars, these artificial intelligence-assisted auxiliary systems has been providing ‘powerful support for judges’ thinking’ without ‘replacing judges’⁶¹. At the contrary, in general jurisdiction, the Chinese judiciary can use two combining tools: the ‘traditional human wisdom’ (*chuantong de renlei zihui* 传统的人类智慧) and new intelligent technologies’⁶² (*xinxing de zhengneng jishu* 新型的智能技术).

Courts throughout China started to experiment also robots empowered with AI to help people in physical courts, as in the case of *Xiaoyu* (namely “Drizzle”, 小雨), the first litigation guide-robot developed by the People’s Court of Yushan District, Ma’anshan City, Anhui Province⁶³.

In addition to robotic helpers, what is most worth noting here is the unique experience of the “Internet Courts” (*hulianwang fayuan* 互联网法院). These Courts represent the most avant-garde courts in China’s Smart Courts system, set up to resolve online disputes in a time and cost-effective way. Given that these courts are positioned in strategic commercial and financial hubs, their potential is enormous. In fact, it is not by chance that the first Internet court established in China on August 18, 2017 is located in Hangzhou, capital of Zhejiang Province, e-commerce hub district, and home of Jack Ma’s tech giant Alibaba⁶⁴.

⁵⁶ Cf. G. Negro, *Internet plus: un progetto strategico per lo sviluppo tecnologico*, in *TWai*, 2016.

⁵⁷ For an analysis of the policy, see R. Clayton, S.J. Murdoch, R.N.M. Watson, *Ignoring the Great Firewall of China*, in G. Danezis, P. Golle (eds.), *Privacy Enhancing Technologies*, 6th International Workshop, PET 2006, Cambridge 2006, p. 20 ss.

⁵⁸ Supreme People’s Court, *Informatization construction: full-service online intelligent services*, March 2018.

⁵⁹ Opinions of the Supreme People’s Court no. 12/2017 (法发 [2017] 12) on “Accelerating the Construction of Smart Courts” ([最高人民法院关于加快建设智慧法院的意见](#)).

⁶⁰ Notice of the State Council of the People’s Republic of China no. 35/2017 (国发 [2017] 35号) on the Next Generation Artificial Intelligence Development Plan ([国务院关于印发新一代人工智能发展规划的通知](#)). The implementation in civil and administrative procedures is described in Y. Cui, *Artificial Intelligence and Judicial Modernization* (人工智能与司法现代化), in Shanghai People’s Publishing House (上海人民出版社), 2019, pp. 238 ff, where the A. found that in these areas, after modular handling, information about case facts, litigation grounds, defense claims and other related fields are extracted by the system, and the evidence required for the facts to be proved is compared intelligently, thus indicating the absence of evidence and making pre-judgment of evidence compliance. For a comparison between the PRC’s Plan and the European Union’s “Ethics Guidelines for Trustworthy AI”, see M. Timoteo, B. Verri, W. Yukai, *Ethics Guidelines for Artificial Intelligence: Comparing the European and Chinese Approaches*, in “China and WTO Review”, 7(2)/2021, 305-330.

⁶¹ Y. Shuai, *The Practical Possibility and Essential Limitation of Artificial Intelligence Assisted Judicial Adjudication* (人工智能辅助司法裁判的现实可能与必要限度), in Journal of Shandong University (Philosophy and Social Sciences Edition), issue 4, 2020, p. 109.

⁶² *Ibid.*, p. 110.

⁶³ CCTV Today’s Talk, (from “Today’s Statement”), [Sa Bening talks with the country’s first guiding robot “Xiaoyu” and her “dad”](#), March 2017.

⁶⁴ Supreme People’s Court, *Notice on the Proposal of the Establishment of Hangzhou Internet Court*, August 2017.

The Hangzhou Internet Court was followed by the establishment of the Beijing Internet Court and the Guangzhou Internet Court, on September, 2018. In its first year of operation, the Hangzhou Internet Court handled more than 11,000 cases and concluded more than 9,600, with an average trial duration of 38 days, about 50 percent shorter than conventional courts⁶⁵.

The three Internet Courts have ‘centralized jurisdiction’ over Internet-related civil and administrative cases ‘originally under the jurisdiction of Basic People’s Courts’⁶⁶, with their respective Intermediate People’s Courts as appellate bodies for first-instance judgements⁶⁷. As for their subject-matter jurisdiction, the Internet Courts have the power to hear eleven different kinds of claims spanning from disputes on contracts performed to e-commerce platforms to IPRs infringements; from the infringements of personal rights to disputes arising from administrative actions⁶⁸.

Throughout the proceedings before the Internet Courts⁶⁹, extensive use is made of the most advanced technologies, such as AI, viewed as a ‘tool for judicial productivity’⁷⁰ but also as ‘an integral part of the country’s strategic response to slowing economic growth [...] motivated by a pervasive belief in nationalist vindication through technological innovation’⁷¹: since the first stage of the proceedings, parties – and in particular the biggest one, such as e-commerce platform operators or network service providers, as well as State agencies – are required to provide any kind of data in a platform, protected by blockchain technology and managed by the Internet Courts⁷², in compliance with the Cybersecurity Law of the People’s Republic of China and other laws and regulations, such as the newly adopted Personal Information Protection Law⁷³.

Evidence, even analogical one, is gathered and uploaded into the litigation platform for proof⁷⁴. Every party is capable of asking Internet court for reviewing and determining the authenticity in the process of generation, collection, storage and transmission of electronic data based on cross-examination. Most notably, authenticity can be proved ‘through electronic signatures, trusted timestamps, hash value verification, blockchain technology and other evidence collection, or through electronic forensics and storage platform authentication’⁷⁵.

Online court hearings are scheduled. To ensure that parties are aware of the scheduled time of the trial, judges and AI can also select the “remind” button to remind it and the system will automatically

⁶⁵ Xinhua, [China first internet court handles over 10,000 cases](#), Aug. 2018.

⁶⁶ Hangzhou Internet Court, *Guidelines Regarding the Litigation and Jurisdiction of Internet-involved Cases*, Article 1.

⁶⁷ Provisions of the Supreme People’s Court no. 16/2018 (法释〔2018〕16号) on “Several Issues Concerning the Trial of Cases by the Internet Courts” ([最高人民法院关于互联网法院审理案件若干问题的规定](#)), Article 4. Given the normative nature of these “Legal Interpretations”, according to the usual translation of the Chinese terminology (法释), in this case we prefer to adopt the term ‘Provisions’ as the most suitable translation.

⁶⁸ Article 2, SPC Provisions no. 16/2018.

⁶⁹ Including the “online mediation” stage, which is expressly provided in Article 7, Procedures for Trial of Litigation Platform of Hangzhou Internet Court ([杭州互联网法院诉讼平台审理规程](#)), released on September 7, 2018 (hereinafter “HZ Rules (2018)”).

⁷⁰ Z. Xu, Y. Zhao, Z. Deng, *The possibilities and limits of AI in Chinese judicial judgment*, in *AI & Society*, 2021, p. 10, where at the end the authors estimate the need for a ‘reasonable regulation of algorithms is to reduce the opacity of algorithms to the greatest extent and interfere with technological progress to the minimum’.

⁷¹ R. Stern, B.L. Liebman, M.E. Robert, A.Z. Wang, *Automating Fairness? Artificial Intelligence in the Chinese Courts*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 59/2021, p. 530.

⁷² Article 5, SPC Provisions n. 16/2018. Blockchain technology has helped plaintiffs to save and collect evidence with drastic reduction in costs and time. Similar systems were launched also by the Hangzhou Internet Court and Guangzhou Internet Court. Zhejiang Province also launched in mid-2020 China’s first mobile tool that uses blockchain technology to obtain evidence on mobile applications, called “City Regulation Chain” (*Shi Jian Lian* 市监链). This blockchain application is reported to have provided more than 167,000 market regulation and enforcement officers with over 33,000 pieces of fixed evidence on the webpages, see Cf. Y. Chen, 2021, [Zhejiang Launches First Blockchain APP for Evidence Collection](#).

⁷³ For the bibliography on the topic, please refer to the contents in D. Clementi, *La legge cinese sulla protezione delle informazioni personali: un GDPR con caratteristiche cinesi?*, in *Rivista di diritti comparati*, vol. 1/2022, p. 189 ss.

⁷⁴ Article 9, SPC Provisions n. 16/2018.

⁷⁵ Article 11, SPC Provisions n. 16/2018.

schedule the time and send it to the parties' mobile phones⁷⁶. The entire online trial is recorded by audio-visual means⁷⁷. Intelligent voice recognition system is put into service for trial transcriptions⁷⁸.

Court sessions are held in the form of online video and, only in special circumstances, the Internet Court may decide to hold sessions offline⁷⁹. Simple civil cases in which facts are clear are summarily decided for trial⁸⁰. AI technologies are used to make online judgement documents, which are automatically generated by the litigation platform itself⁸¹. AI has enabled the Internet Courts to operate 24 hours a day, seven days a week⁸².

For understanding the implications of implementation of AI in the Internet Courts, a brief review of the 'White Paper on Trial of Beijing Internet Court' (*Bēijīng hùliánwǎng fǎyuàn shènpàn báipíshū* 北京互联网法院审判白皮书) is necessary.

During its first year of operation, the BJIC had accepted more than 34,000 cases and closed approximately 74 percent of them⁸³. More than three quarters of cases accepted are about copyright ownership and infringement disputes, with online shopping contract disputes accounting for 12.3%, online infringement liability disputes, accounting for 7.0%, 387 online service contract disputes, accounting for 1.1%, 173 online shopping product liability disputes, accounting for 0.5%, 155 online financial contract disputes, accounting for 0.4%, 261 administrative cases, accounting for 0.8%, and 46 other cases, accounting for 0.2%.

The performance of the BJIC in handling case timely and effectively is astonishing: the court hearing lasted 37 minutes averagely and the handling of each case lasted 40 days averagely. 98 percent of the rulings were performed automatically, and the first-instance procedure was applied in 95.2 percent of the cases⁸⁴.

The BJIC paved the way of 'robot justice', developing and introducing the first AI virtual judge and put it into use. Human-shaped AI judge identifies the key words of the questions raised by the parties involved in various cases and gives corresponding replies. As of August 31, 2019, it had given a total of 662 replies to the parties⁸⁵. Further, with the help of AI and big data, BJIC provides automatic generation of indictments, mediation applications and other documents, accounting for 49 percent of all documents⁸⁶. In the *White Paper*, the Court also stressed the importance of digitalization for the energy conservation and environment protection, reducing carbon emissions and usage of paper thanks to the delivery of judgments and documents via e-mail, SMS, and WeChat⁸⁷.

The BIJC formulated guidelines and standards for electronic evidence, establishing a blockchain platform called "Balance Chain" (*Tianping lian* 天平链), under the guidance of the Beijing Internet Court and in cooperation with the National Information Security Development Research Center, Baidu, Trustdo Technology and other leading blockchain institutions in China⁸⁸.

⁷⁶ Article 27, HZ Rules (2018).

⁷⁷ Article 33, HZ Rules (2018).

⁷⁸ Article 34, HZ Rules (2018).

⁷⁹ Article 12, SPC Provisions n. 16/2018.

⁸⁰ Article 18, SPC Provisions n. 16/2018.

⁸¹ Article 36, Procedures for Trial of Litigation Platform.

⁸² T. Vasdani, *Robot justice: China's use of Internet courts*, in "[LexisNexis](#)", 2020.

⁸³ Beijing Internet Court, 2019, *White Paper on Trial of Beijing Internet Court* ([北京互联网法院审判白皮书](#)), p. 4. Natural persons account for a little less than four fifths of cases. Not surprisingly, 77.7% of cases involve one or more parties that are not located in Beijing. Barely 36 cases involved persons resident in other parts of China (Hong Kong, Macao, Taiwan) or foreigners. Parties involved tend to be young: persons between the age of 18 to 40 account for 79.8% of cases. The oldest party involved was over 80 years old: pp. 6-7.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 16.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 17.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Balance Chain is available at: <http://tpl.bjinternetcourt.gov.cn/tpl/>. On the homepage, it is stated that "Balance Chain was launched on September 9, 2018. By using the technical characteristics of blockchain itself and formulating application access technology and management specifications, it realizes the credible storage and efficient verification of electronic evidence, reduces the cost of the parties' rights, and improves the efficiency of judges' admissibility of electronic evidence.

In total, more than 160,000 legal documents were served online, including little less than 20,000 judgement papers. The number of payments made online values 10.58 million yuan (or 1,610 million USD)⁸⁹. The BJIC has refined the rules for evidence in combination with characteristics of new types of evidence collection means, such as electronic notarization, blockchain, credible timestamp, and cloud evidence⁹⁰.

As stated above, IPR infringement disputes represent the vast majority of claims heard by the Beijing Internet Court. Almost the whole Internet-related IPR cases (99.9%) involves copyright ownership, infringement disputes of creative works and violations on online shopping platforms and APPs. In terms of the amount of award per work, the category of movies and movie-like works had the highest number, being 580,000 yuan per work. And the highest award for a single case falls into the category of movie-like works, too, being 1.5 million yuan⁹¹.

In copyright cases concerning popular social media APPs, through AI the Court recognized the status of creative works to DouYin⁹², WeChat red packets' talk bubble, emojis, and time-lapse photography. It also conveyed the value of promoting and encouraging the production and communication of such innovative works, and reflecting the quick response of open attitude of the judiciary toward the transformation of technologies and business models in the Internet era⁹³.

4. Final remarks

The reconnaissance perspective and overview of the state of art in the field of digital justice in the United States of America and the People's Republic of China, while keeping well in mind the relevant differences between these two jurisdictions at both the procedural and substantive levels, undoubtedly reveals a significant convergence on the algorithmic turn of certain tasks in judicial decision-making.

From the analysis conducted so far, it emerges how the relationship between different legal and social contexts and the application of AI to the world of justice inevitably give rise to reflections that suggest a new starting point, in a new social and legal landscape.

In fact, the cases examined in the course of our work, although rooted in different countries and with different peculiarities, are united by the need to reflect on the realisation of a new socio-legal context, increasingly dominated by computational thinking and which is going to undermine the legal paradigms on which the legal systems of both western and eastern countries have been based for years.

This landscape is questioned first and foremost on how the policies of the states in question will respond to the legal concerns posed by AI. In recent years, the United States has demonstrated a wide use of information-gathering technologies and consequent repeated violations of privacy and individual rights. Demands arising from the protection of national security have assumed greater importance than the protection of the individual's right to exclude third parties from their private sphere, through government programmes such as PRISM, ECHELON, which have entered the center of public debate due to their possible implications in mass surveillance. From this point of view, it

Up to now, it has attracted the access of 23 application units from 9 categories, such as technical services, application services, intellectual property rights and financial transactions. The construction and operation of Balance Chain has realized the new model of 'Balance Chain 2.0', which is the unification of "business chain, management chain and ecological chain" by means of social participation and social governance and has created a judicial alliance zone with high social influence, high industrial participation and high security. It has created a judicial alliance blockchain with high social influence, high industrial participation and high security and trustworthiness."

⁸⁹ Beijing Internet Court, 2019, *White Paper on Trial of Beijing Internet Court*, p. 14.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 22.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 24-25.

⁹² DouYin (抖音) is the Chinese counterpart and official version of popular social network TikTok, launched in China in September 2016.

⁹³ Beijing Internet Court, 2019, *White Paper on Trial of Beijing Internet Court*, p. 26.

does not seem that the aims pursued by the US are very different from those of the Chinese in the technological application to national security, which has been extended by the Chinese government also to cyberspace⁹⁴ and endorsed by its top leadership in the wake of building a 'socialist rule of law' (*shehui zhuyi fazhi* 社会主义法制) which adheres to the 'integration between deepening judicial reform and the application of modern technology so as to continuously perfect and develop a socialist legal system with Chinese characteristics'⁹⁵.

Even confronting CPC's sound support, Chinese jurists are conscious of the need of limiting 'the scope and extent of judicial intelligence application', given the fact that such a technology and its actual impact 'may be beyond the imagination and control of the judicial personnel'⁹⁶: for example, also Chinese scholars are mindful of risks within bias-based decision-making processes, as occurred in *Loomis*⁹⁷.

However, the difference is evident if one looks at the presence of citizens' associations and activists - active in the US but restricted in China⁹⁸ - who campaign against mass surveillance, algorithmic discriminations and thus against the social control established through the application of predictive justice in the two states.

Here, the discriminator between an authoritarian state using AI for control and a state using it to gather information, in order to prevent events that harm national security, lies precisely in the presence of these checks and balances. The West can and should use these technologies for national security, but it must take care that there is adequate account of the voices of citizens, especially those from historically, socially and legally discriminated categories, in order to make those necessary 'counterbalances' to the drive for social control by States.

Nevertheless, in the West there are not only the threats to individual freedom posed by governments, but in the age of the digital economy we find above all the technology giants, such as Google, Amazon, Apple, etc., which have a specific weight that can concentrate power on themselves to influence government policies and condition people's lives and opinions. Moreover, the direct collection of their users' personal data translates into a potential control over people and a strong influence on individual behavior and choices, with a two-pronged attack on citizens: on the one hand from the government and, on the other hand, from the technology giants.

On the contrary, due to China's economic-political structure, Baidu, Alibaba, Tencent (the so-called BATs) are encouraged – if not forced – to be subservient to the will and plans of the Party-State, even to pursue, directly or indirectly, the rights and interests of citizens, such as through the judicial innovations aforementioned or through the recently adopted "three laws of cyberspace", i.e.

⁹⁴ The concept of 'cyber-sovereignty' (*wangluo zhuquan* 网络主权) appears in the People's Daily, official newspaper of the Communist Party of China, where it is indicated as an "inevitable question for the very affirmation of national sovereignty in the age of the Internet": Y. Wang – Q. Xin, *Internet sovereignty, an unavoidable issue*, in "People's Daily" (人民日报), 23rd ed., 23/06/2014]. Even before that time, Chinese scholars were aware of the risks posed by the cyberspace to the typical conformation of national sovereignty, due to its characteristics of 'decentralization, openness, internationality, virtuality, and borderlessness' (see: Y. Guo, *Research on International Legal Issues in the Network Society*, Wuhan, 2010, p. 35). Some of them also argued that traditional State's sovereignty – in the sense of 'internal supremacy' (*due nei zuigao* 对内最高) and 'external independence' (*duiwai duli* 对外独立) – had come to an end due to the rapid expansion of multinational corporations, disintegration of national cultural identities, and the loss of the State's territorial jurisdiction and supremacy in its internal space (see: Q. He, *Research on the Private International Law of Electronic Commerce*, Beijing, 2004, p. 188).

⁹⁵ N. Chenjing, Z. Mingyu, *Xi Jinping: Firmly Advance the Reform of the Judicial System, Firmly Take the Path of Socialism with Chinese Characteristics*, in [Xinhua Net \(新华网\)](#), 2017.

⁹⁶ Y. Shuai, *op.cit.*, p. 108.

⁹⁷ See. T. Zhu, *Uncertainty Risks of Artificial Intelligence-Assisted Criminal Adjudication and Its Prevention. Enlightenment from the U.S. Wisconsin v Loomis Case* (人工智能辅助刑事裁判的不确定性风险及其防范 — 美国 -威斯康星州诉卢米斯案的启示), in *Zhejiang Social Sciences* (浙江社会科学), no. 6, 2018., where the A. refers to COMPAS as a system that shows that 'black offenders are more likely to receive higher risk ratings and receive higher sentences in courts'.

⁹⁸ After growing pressure from citizens, the Chinese city of Hangzhou in Zhejiang province was the first Chinese city to prohibit the mandatory use of biometric technologies (including facial recognition) for access to residential communities, see Q. Wang, J. Qin, M. Walsh, *East China Internet Hub Mulls Ban on Facial Recognition in Residential Areas*, in "[Caixin Global](#)", October 2020.

the Cybersecurity Law, the Personal Information Protection Law and the Data Security Law⁹⁹, creating what has been defined as ‘the world’s most comprehensive regulatory and administrative system for governing cyberspace’¹⁰⁰.

From all this emerges a basic reflection founded on the application of technology to the legal, economic, and social worlds. Technique in general and the technologies derived from it, seen as neutral tools resulting from human ingenuity, end up losing, despite their application in distant and antithetical social contexts and legal systems, their neutrality, leading to similar applications and results, affecting fundamental rights and freedoms of citizens, especially if they belong to historically discriminated categories – as in the case of the United States of America – or to further limitations for economic operators, as described for the People’s Republic of China.

Abstract

Nell’attuale panorama geopolitico, gli Stati Uniti d’America (USA) e la Repubblica Popolare Cinese (RPC) stanno emergendo come i principali leader del mercato globale nel campo dell’Intelligenza Artificiale (IA), diventata uno degli obiettivi dei governi mondiali con rilevanti applicazioni anche in ambito giuridico. Attraverso una prospettiva comparatistica, si è cercato di offrire una panoramica sullo stato della giustizia digitale, dapprima affrontando le problematiche di natura definitoria attorno al tema dell’impiego delle nuove tecnologie in ambito giurisdizionale, per poi analizzare la giustizia predittiva negli Stati Uniti d’America e la giustizia robotica nella Repubblica Popolare Cinese. Il presente lavoro cerca di analizzare gli effetti dell’utilizzo di una tecnologia apparentemente neutra in due contesti tra loro diversi come quello americano e quello cinese, al fine di riflettere non solo su come la tecnologia, nello specifico la giustizia digitale, influenzi i diversi contesti socio-giuridici, ma anche su come i contesti stessi influiscano sui risultati prodotti dall’IA, notando, da ultimo, profili di convergenza dei due Paesi in esame sulla svolta algoritmica o robotica nei processi decisionali giudiziari, portando alle medesime forme di controllo sociale, nonostante le rilevanti differenze esistenti tra le due giurisdizioni.

Parole chiave: Intelligenza Artificiale, giustizia digitale, forme di controllo sociale, Stati Uniti d’America, Repubblica Popolare Cinese

*

In the current geopolitical landscape, the United States of America (U.S.A.) and the People’s Republic of China (PRC) are emerging as the main global market leaders in the field of Artificial Intelligence (AI), which has become one of the targets of world governments with relevant applications in the legal field as well. Through a comparative perspective, this paper provides an overview of the state of digital justice, first addressing definitional issues around the topic of the use of new technologies in the judicial field, and then analyzing predictive justice in the United States of America and robotic justice in the PRC. The present paper seeks to analyze the effects of the use of a seemingly neutral technology in two contexts as different from each other as the American and the Chinese, in order to reflect not only on how technology, specifically digital justice, influences different socio-legal contexts, but also on how the contexts themselves affect the outcomes produced by AI, noting, ultimately, profiles of convergence of the two countries under consideration on the algorithmic or robotic turn in judicial decision-making, leading to the same forms of social control, despite the relevant differences between the two jurisdictions.

Key words: Artificial Intelligence, digital justice, forms of social control, United States of America, People’s Republic of China

⁹⁹ Cf. J. Si, R. Cai, C. Cao, Overview of Chinese Cybersecurity, Data, and Privacy Laws, in *Zhong Lun*, 2022; G. Pyo, *An Alternate Vision: China’s Cybersecurity Law and Its Implementation in the Chinese Courts*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 60(1)/2021, p. 228 ss.

¹⁰⁰ J. Lee, *Cyberspace Governance in China. Evolution, Features and Future Trends*, Paris, 2022, p. 3.

Gli "assistenti giudiziari" nei sistemi giuridici di common law statunitense e inglese: una prima comparazione con i nuovi addetti all'Ufficio per il Processo^()*

Jacopo FORTUNA*

Sommario: 1. Introduzione 2. Il *law clerk* americano: figura e funzioni 3. *Justices' clerks* e la recente figura dei *judicial assistants* nell'ordinamento inglese 4. I nuovi addetti all'Ufficio per il Processo 5. Brevi riflessioni conclusive

1. Introduzione

Negli ultimi decenni il sistema giudiziario italiano ha dovuto fare i conti col crescente problema dei tempi lunghi della giustizia notoriamente causato, soprattutto, dal carico giudiziario pendente, aggravato anche dalla cronica carenza di personale negli uffici giudiziari e dalla scopertura dell'organico della magistratura ordinaria. Non a caso il Governo italiano, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹, ha rilevato che il sistema della giustizia soffre a causa dei tempi di celebrazione dei processi e che, di conseguenza, l'obiettivo fondamentale dei progetti e delle riforme nell'ambito del settore deve essere la riduzione del tempo del giudizio². Al fine di risolvere (o quantomeno attenuare) tale problematica, l'Italia ha cercato di cogliere l'occasione offerta dal "PNRR", assumendo una serie di impegni ritenuti utili per ridurre i tempi di definizione delle controversie giudiziarie. Tra gli interventi proposti dal Governo, risulta di interesse analizzare quello che ha previsto l'introduzione di figure da affiancare al giudice nello svolgimento delle sue attività, ovvero i c.d. addetti all'Ufficio per il Processo³.

(*) Il presente contributo è stato scritto nell'ambito del progetto "Universitas per la Giustizia. Programma per la qualità del sistema giustizia e per l'effettività del giusto processo" (UNI 4 Justice) – Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata.

* Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche, Università di Macerata.

¹ Il 30 aprile 2021 il Governo ha trasmesso alla Commissione europea e al Parlamento italiano il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ovvero il pacchetto di investimenti e riforme richiesto per accedere alle risorse del programma Next Generation EU (NGEU), predisposto dall'Unione europea per far fronte all'emergenza economica causata dalla pandemia da Covid-19.

² Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), pp. 55-56: "Il sistema della giustizia italiana [...] soffre di un fondamentale problema: i tempi della celebrazione dei processi. La durata dei processi incide negativamente sulla percezione della qualità della giustizia resa nelle aule giudiziarie e ne offusca indebitamente il valore, secondo la nota massima per cui "giustizia ritardata è giustizia denegata". I problemi legati al fattore "tempo" sono al centro dell'attenzione nel dibattito interno e sono stati ripetutamente rimarcati nelle competenti sedi europee. [...] Gli obiettivi della riforma: il fattore tempo al centro. Obiettivo fondamentale dei progetti e delle riforme nell'ambito del settore giustizia è la riduzione del tempo del giudizio, che oggi continua a registrare medie del tutto inadeguate" (<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>).

³ PNRR, p. 59: "L'ufficio per il processo mira ad affiancare al giudice un team di personale qualificato di supporto, per agevolarlo nelle attività preparatorie del giudizio e in tutto ciò che può velocizzare la redazione di provvedimenti. [...] L'obiettivo verrà realizzato, in primo luogo, attraverso il potenziamento dello staff del magistrato con professionalità in grado di collaborare in tutte le attività collaterali al giudicare (ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo,

I profili presi a modello dal legislatore italiano nel prevedere tali nuovi addetti sono, principalmente, i *justices' clerks* e i *judicial assistants*, propri dell'ordinamento inglese, e i *law clerks* statunitensi. Infatti, il Governo ha ritenuto che queste figure, tipiche dei citati ordinamenti di *common law*, dovessero costituire la maggiore fonte di ispirazione nel delineare le caratteristiche e i compiti dei nuovi addetti all'Ufficio per il Processo⁴.

La scelta dell'accostamento tra le figure anglosassoni, pure diverse tra loro, e le figure italiane risulta opinabile dal punto di vista comparativo, come si dirà nei paragrafi seguenti. Tuttavia, poiché i *justices' clerks*, i *judicial assistants* e i *law clerks* sono presi a modello dal legislatore italiano, può essere utile esaminarli più da vicino per la loro funzione di personale di supporto all'attività giudiziaria. Infatti, i medesimi potrebbero essere definiti con una terminologia non tecnica 'assistanti giudiziari' e risultano di interesse dal momento che caratterizzano i due sistemi per quanto riguarda il rapporto tra il giudice e il personale deputato a prestare assistenza allo stesso nello svolgimento della sua attività. Il *paper*, pertanto, non ha la pretesa di rappresentare tutti i possibili modelli di assistenti giudiziari esistenti negli ordinamenti di *common law*⁵ e prenderà in esame solo tali figure, lo studio delle quali sembra quantomai attuale al fine di individuare le analogie e le differenze tra *law clerks*, *justices' clerks*, *judicial assistants* e addetti all'Ufficio per il Processo, nonché di verificare se i nuovi profili introdotti in Italia saranno adeguati o meno al compito loro assegnato.

2. Il *law clerk* americano: figura e funzioni

Nell'ordinamento statunitense esistono vari tipi di assistenti giudiziari che fanno parte del personale di cui il giudice si avvale per esercitare le sue funzioni⁶. In questa sede interessa

preparazione di bozze di provvedimenti). Le risorse, reclutate a tempo determinato con i fondi del PNRR, sono impiegate dai Capi degli Uffici giudiziari secondo un mirato programma di gestione idoneo a misurare e controllare gli obiettivi di smaltimento individuati. Sono create apposite figure professionali con specifiche mansioni e compiti (addetti all'ufficio del processo, operatori data entry etc.)".

⁴ Ministero della Giustizia (https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_11_1.page#) nella sezione "Ufficio Per il Processo (UPP) e Capitale umano", "L'UPP nei principali ordinamenti"; in riferimento ai sistemi di *common law* si legge: "Regno Unito: *clerks* (provenienti dal ceto forense) in aiuto dei giudici non professionali delle corti minori; *judicial assistants* presso le corti superiori(neolaureati migliori, giovani avvocati di successo), studiano le questioni giuridiche, redigono *memos* per i giudici. USA: *law clerks* di risalente origine; scelti fra i migliori laureati delle migliori università; livello statale e federale; contribuiscono a «creare» la giurisprudenza; scrivono memorie, valutano questioni preliminari". In merito alla struttura dell'UPP e al personale di supporto al magistrato: "Alla luce di numerose e positive esperienze maturate in diversi Paesi stranieri (Regno Unito, USA, Francia e Spagna) anche in Italia si è diffusa la consapevolezza che i magistrati hanno bisogno di uno staff che li coadiuvi nell'espletamento delle loro molteplici attività, complementari rispetto a quelle propriamente connesse alla giurisdizione" (https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_2.page). V. la Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2020, ai sensi dell'art. 86, R.D. 30 gennaio 1941, n.12 (https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno_giudiziario_2021_relazione.pdf), pp.2-3: "[gli] addetti all'Ufficio per il processo supporteranno il giudice nello studio della controversia, dei precedenti giurisprudenziali e della dottrina pertinente e collaboreranno alla raccolta della prova dichiarativa nel processo civile, sul modello dei *clerks* presenti in altri Paesi". V., altresì, Ministero della Giustizia, *Circolare 21 dicembre 2021 – Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021*, al n. 5 "Plurimi ordinamenti europei ed extraeuropei, sia di *common law* che di *civil law*, prevedono una struttura di supporto all'attività giurisdizionale. Tra i vari modelli astrattamente possibili, si è ritenuto, per molteplici ragioni, di non costruire il nuovo profilo secondo il tipo ideale dell'assistente del giudice (e quindi in un'ottica schiettamente personalistica), bensì individuando una figura che si ponesse come tramite tra il momento più schiettamente decisorio, pertinente in via esclusiva al personale magistratuale, e l'attività (anche di natura completamente amministrativa) che precede e segue tale momento". Vedi anche E. Aghina, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e risorse degli uffici giudiziari: il "nuovo" Ufficio per il processo. Intervista di Ernesto Aghina a Barbara Fabbrini*, in "Giustizia insieme", 8 agosto 2021 (<https://www.giustiziainsieme.it/it/news/74-main/28-organizzazione-giustizia/1904-piano-nazionale-di-riresa-e-resilienza-e-risorse-degli-uffici-giudiziari-il-nuovo-ufficio-per-il-processo>).

⁵ Non saranno oggetto di studio, infatti, quegli assistenti giudiziari con compiti meramente amministrativi.

⁶ I *clerks of the court* si occupano solo di questioni strettamente amministrative all'interno delle corti presso cui lavorano: "The clerk of court is the executive hired by the judges of the court to carry out the court's administrative functions. The clerk manages the court's non-judicial functions according to policies set by the court and reports directly to the court through

focalizzare l'attenzione sui c.d. *law clerks* (*o Judicial Clerks*). Questi ultimi sono impiegati nelle Corti superiori statali (*State Supreme Court*) e federali (*Federal Appellate Courts* e *US Supreme Court*) ed hanno il ruolo di assistere i giudici nell'esercizio della loro attività più marcatamente giudiziaria.

I primi *law clerks* risalgono alla fine del XIX secolo e furono impiegati presso la Corte Suprema degli Stati Uniti⁷. Dagli anni '20 del Novecento sino agli anni '60 il ruolo dei *law clerks* è diventato sempre più rilevante nel percorso decisionale⁸. Infatti, da una iniziale attività meramente amministrativa tali figure hanno assunto compiti di contenuto sostanziale inerenti l'attività giurisdizionale. La dottrina ritiene che tale sviluppo delle mansioni del *law clerk* sia stato determinato dalla necessità di avere più personale coinvolto nel momento decisionale a fronte dell'aumento del carico di lavoro che aveva iniziato a gravare in misura sempre maggiore sui giudici⁹.

Va sottolineato come ai *law clerks* non sia mai stata attribuita alcuna funzione formale da svolgere nell'*iter processuale*. Tuttavia, a seguito anche del dibattito pubblico originato dall'evidente incidenza di queste figure nell'esercizio dell'attività giudiziaria¹⁰, tutti i *law clerks* impiegati presso i tribunali federali sono tenuti a rispettare il "*Code of Conduct for Judicial Employees*"¹¹; inoltre, diverse Corti hanno adottato autonomamente codici di condotta aggiuntivi rivolti agli assistenti giudiziari che prestano servizio presso le stesse¹².

Ancora oggi i *law clerks* sono selezionati tra i più brillanti neolaureati provenienti dalle migliori *law schools* del Paese. Tale posizione è molto attrattiva per i giovani giuristi poiché spesso coincide con i primi passi di una carriera prestigiosa e remunerativa. Le funzioni di *law clerk* presso la *Supreme Court* e le corti d'appello federali sono le più ampie, ma anche quelle presso le altre corti richiamano le *applications* di molti candidati.

Sono i giudici ad avere il controllo della selezione dei propri assistenti e spesso, ai fini della scelta, intervistano i candidati in prima persona¹³.

chief judge. Among a clerk's many functions are: maintaining court records and dockets; managing court information technology systems; paying all fees, fines, costs, and other monies collected into the U.S. Treasury; administering the court's jury system; providing interpreters and court reporters; sending official court notices and summonses; providing courtroom support services" (<https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/judicial-administration>).

⁷ Per un focus sullo sviluppo del ruolo dei *law clerks* all'interno della Supreme Court, v. A. Ward & D.L. Weiden, *Sorcerers' apprentices: 100 years of law clerks at the United States Supreme Court*, New York, 2006, T.C. Peppers, *Courtiers of the marble palace: The rise and influence of the Supreme Court law clerk*, Redwood City (CA), 2006 e C. Oldfather, T.C. Peppers, *Judicial Assistants or Junior Judges: The Hiring, Utilization, and Influence of Law Clerks*, Marquette Law Review, vol. 98, n. 1, 2014, p.1 ss.: "Law clerks have been part of the American judicial system since 1882, when Supreme Court Justice Horace Gray hired a young Harvard Law School graduate named Thomas Russell to serve as his assistant Justice Gray paid for his law clerks out of his own pocket until Congress authorized funds for the hiring of "stenographic clerks" in 1886".

⁸ A partire dagli anni '50 del secolo scorso, l'influenza dei *law clerks* sul processo decisionale e la loro incidenza sulla redazione degli atti giudiziari divenne una tematica di rilievo e dibattuta. Sul tema, v. B. Woodward & S. Armstrong, *The Brethren: Inside the Supreme Court*, New York, 1979 e J.B. Oakley & R.S. Thompson, *Law Clerks and the Judicial Process: Perceptions of the qualities and functions of Law Clerks in American Courts*, Berkeley, 1980.

⁹ R.A. Posner, *The federal courts: Crisis and reform*, Cambridge (MA), 1985, pp.102 -118. S. Crichton, *Using Law Clerks to Improve Efficiency in Jamaican Courts*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 50(2)/2022, pp. 344-345.

¹⁰ V. nota n. 8.

¹¹ Vedi in <https://www.uscourts.gov/rules-policies/judiciary-policies/code-conduct/code-conduct-judicial-employees>. Nel *Code of Conduct for Judicial Employees* sono contenute disposizioni generali sull'integrità e l'indipendenza del personale giudiziario. Sono fornite, inoltre, indicazioni in materia di conflitto di interessi e sulle modalità di condotta della vita al di fuori dell'ufficio giudiziario, con la raccomandazione, in particolare, di evitare lo svolgimento dell'attività politica.

¹² V., ad esempio, il *Code of Conduct for Supreme Court Law Clerks and Staff Attorneys*, emesso dalla Supreme Court of Texas per regolare il comportamento dei *Law Clerks*, (<https://www.legalethicstexas.com/resources/rules/code-of-conduct-for-supreme-court-law-clerks-and-staff-attorneys/>)

¹³ N. Holvast, *The Power Of The Judicial Assistant/Law Clerk: Looking Behind The Scenes At Courts In The United States, England And Wales, And The Netherlands*, in *International Journal for Court Administration*, 7(2)/ 2016, p. 14. Anche la procedura di selezione dei *law clerks* è stata recentemente investita dal tentativo di semplificazione tramite digitalizzazione: "Law clerks, who are often selected from the pool of talented law students and recent law school graduates, directly assist judges in legal matters, such as drafting memoranda, orders, and opinions. The hiring process is done through the [Online System for Clerkship Application and Review \(OSCAR\)](#), which is an online database that enables candidates to upload applications and send them to all the judges they are interested in clerking for. All participating judges receive

Per prassi, le *clerkships* hanno la durata di un anno: questa regola, pur non imposta a livello legislativo, a tutt'oggi è seguita nella maggior parte delle corti superiori e viene così spiegata: "A one-year clerkship is the standard for those who serve "at the judge's elbow." [...] "If the clerkship were to be longer than one year, there might also be clerk burnout, which one former clerk said was "a real phenomenon" caused by routine caseload, primarily routine criminal cases and diversity-of-jurisdiction cases"¹⁴.

I loro attuali compiti sono vari e dipendono dai giudici a cui sono assegnati nonché dalle funzioni proprie delle corti presso le quali prestano servizio. Ad esempio, l'attività quantitativamente più rilevante svolta dalla *Supreme Court* è quella legata al ruolo di giudice di ultima istanza nei ricorsi avverso le decisioni delle corti inferiori (*appellate jurisdiction*)¹⁵; a tal fine, la Corte decide quali casi riesaminare, seguendo di regola il criterio della rilevanza nazionale¹⁶. La decisione relativa ai casi da riesaminare coincide con l'attività che richiede maggior tempo, motivo per cui ai *law clerks* impiegati nella Supreme Court viene affidato il compito di redigere note (c.d. *certiorari memoranda*) per assistere i giudici nella scelta. Tali "*memos*" riassumono i fatti del caso e contengono indicazioni utili al fine di concedere o negare i c.d. *writs of certiorari*¹⁷.

Una mansione svolta dai *law clerks* presso tutte le corti superiori è quella di condurre ricerche sulle questioni giuridiche oggetto della decisione e di preparare delle note (c.d. *bench memoranda*) il cui contenuto specifico dipende dalle indicazioni dei giudici che potranno servirsene per formarsi un'opinione a riguardo. Di solito, le note includono una sintesi dei fatti, l'indicazione delle leggi applicabili, le questioni giuridiche rilevanti e le argomentazioni proposte dalle parti processuali¹⁸.

I giudici e i loro *Law Clerks* generalmente discutono insieme del caso e della decisione finale da adottare, spesso partendo proprio dalle note redatte dagli assistenti; il confronto tra questi ultimi e i giudici, di frequente, continua anche dopo la conclusione delle attività d'ufficio¹⁹, e il rapporto tra loro finisce per essere spesso intenso, tanto che diversi *judges* e *law clerks* lo definiscono come "familiare"²⁰.

Infine, è altresì possibile che i giudici attribuiscano ai propri assistenti il compito di redigere bozze di provvedimenti o di parte di essi. Tale attività, ovviamente, è stata quella più discussa, poiché ha inevitabilmente sollevato questioni legate alla effettiva influenza svolta dai *law clerks* sui provvedimenti

applications on the same day and are given a 24-hour window to review them before they can begin the interview process. (<https://www.uscourts.gov/news/2020/11/12/law-clerk-hiring-plan-extended>).

¹⁴ S.L. Wasby, *Clerking for an Appellate Judge: A Close Look*, in *Seton Hall Circuit Review*, 5, 2008, p.33, 34-36; vedi anche J.B. Oakley & R.S. Thompson, *Law Clerks and the Judicial Process: Perceptions of the qualities and functions of Law Clerks in American Courts*, cit., pp. 107-139. Va segnalato che alcune corti d'appello federali e alcune corti statali hanno iniziato ad assumere *law clerks* per un periodo di tempo più lungo di un anno: sul punto, N. Holvast, *The Power Of The Judicial Assistant/Law Clerk*, cit., p. 14: "One-year clerkships are currently the rule in most of the highest courts. To save time on selecting and training new clerks, some federal and state Appellate Courts have partly abandoned the one-year clerkships and look to hiring clerks for a longer period" e S.L. Wasby, *Clerking for an Appellate Judge: A Close Look*, in *Seton Hall Circuit Review*, cit., p.33, in nota: "The absence of data as to the proportion of appellate or trial, state or federal clerkships that are one-year, two-year, or of indefinite tenure ("permanent") is one indication of how much remains to be learned about clerkships". J. D. Kearney, *A Truth about Career Law Clerks*, *Marquette Law Review*, vol. 98, n. 1, 2014, pp. 13-20: "The rise in the incidence of career law clerks - or even just long-term ones - is one that troubles me and, I respectfully submit, should trouble others in the profession, including judges".

¹⁵ "The Constitution states that the Supreme Court has both original and appellate jurisdiction. Original jurisdiction means that the Supreme Court is the first, and only, Court to hear a case. The Constitution limits original jurisdiction cases to those involving disputes between the states or disputes arising among ambassadors and other high-ranking ministers." (<https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/educational-resources/about-educational-outreach/activity-resources/supreme>).

¹⁶ *Ibid.*: "The Court usually is not under any obligation to hear these cases, and it usually only does so if the case could have national significance, might harmonize conflicting decisions in the federal Circuit courts, and/or could have precedential value".

¹⁷ *Ibid.*: "Writs of Certiorari. Parties who are not satisfied with the decision of a lower court must petition the U.S. Supreme Court to hear their case. The primary means to petition the court for review is to ask it to grant a *writ of certiorari*. This is a request that the Supreme Court order a lower court to send up the record of the case for review".

¹⁸ Vedi T.R. Johnson, D.R. Stras, R.C. Black, *Advice from the Bench (Memo): Clerk Influence on Supreme Court Oral Arguments*, *Marquette Law Review*, vol. 98, n. 1, 2014, pp. 21-42.

¹⁹ N. Holvast, *The Power Of The Judicial Assistant/Law Clerk*, cit., p. 14.

²⁰ T.C. Peppers, *Courtiers of the marble palace: The rise and influence of the Supreme Court law clerk*, cit., p. 201.

finali emessi dalle corti²¹. Infatti, sin dagli anni '60 i giudici della *U.S. Supreme Court* iniziarono ad affidare la stesura delle bozze delle loro *opinions* ai loro assistenti e, oggi, la maggior parte dei giudici della medesima corte e delle corti d'appello federali mantiene questa prassi²².

Ciò non implica, però, che i *law clerks* prendano autonomamente decisioni in merito al contenuto finale delle *opinions* dei giudici, dal momento che la maggior parte di questi fornisce istruzioni dettagliate per la stesura delle bozze, che comunque vengono rilette e corrette dai *judges*, evitando che i provvedimenti giudiziari siano sostanzialmente decisi dagli assistenti.

3. *Justices' clerks* e la recente figura dei *judicial assistants* nell'ordinamento inglese

Venendo ora ai *justices' clerks* (o *magistrates' clerks*)²³ inglesi, al fine di comprendere le funzioni svolte dai medesimi è necessario premettere che essi prestavano la propria attività presso le *Magistrates Courts*²⁴, all'interno delle quali la funzione giurisdizionale è esercitata dai giudici di pace (*justices of the peace*)²⁵, ossia da privati cittadini che vi prestano servizio in modo gratuito e a tempo parziale, in qualità di giudici onorari (non professionali) senza una formazione giuridica²⁶. Le *Magistrates' Courts* sono Corti di primo grado che hanno giurisdizione in materia di reati di minore gravità (c.d. *summary offences*²⁷) e in alcune materie di diritto privato, come il diritto di famiglia²⁸. Esse rientrano tra le *Criminal Courts*, unitamente alle *Crown Courts*²⁹ e le *Youth courts*³⁰. Dal 2005 tutte le *Magistrates' Courts* sono state amministrate da una apposita agenzia (*Her Majesty's Courts Service*), nel 2011 sostituita da altro organismo (*Her Majesty's Courts and Tribunal Service*)³¹, ciò anche con lo scopo di migliorare la selezione e la formazione dei giudici che operano nelle stesse.

²¹ *Ibid*, p. 206. V., altresì, E. Lazarus, *Closed Chambers: The First Eyewitness Account of the Epic Struggles Inside the Supreme Court*, New York, 1998, pp. 271-272.

²² T.C. Peppers, *Courtiers of the marble palace*, cit., pp. 148 ss. e p.192.

²³ È opportuno segnalare che con il *Courts and Tribunals (Judiciary and Functions of Staff) Act 2018*, i *justices' clerks*, che erano disciplinati dal *Courts Act 2003*, sono stati formalmente aboliti per essere sostituiti, in forza delle sections 28 e 29, con nuove figure aventi funzioni analoghe a quelle tradizionalmente svolte dai *justices' clerks*. V., *infra*, note nn. 44, 45 e 46.

²⁴ B. Bell, C. Dadomo, *Magistrates' Courts and the 2003 Reforms of the Criminal Justice System*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 14(4)/2006, pp. 339-365: "Magistrates' courts have been in existence in England and Wales since the 14th century. The Justices of the Peace Act 1361 is still the source of some of their powers. Until 2004 the main pieces of legislation which governed magistrates' courts, their organisation, jurisdiction, powers and procedure were the Domestic Proceedings and Magistrates' Courts Act 1978, the Magistrates' Courts Act 1980, the Police and Magistrates' Courts Act 1994, the Justices of the Peace Act 1997 and the Access to Justice Act 1999. [...] the Criminal Justice Act 2003 and the Courts Act 2003 must now be added to that list".

²⁵ "ordinary people who work in all sorts of fields and have no previous connection to the legal profession" (<https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/who-are-the-judiciary/magistrates/>).

²⁶ L. Moccia, *Comparazione giuridica e diritto europeo*, Milano, 2005, p. 386.

²⁷ "A magistrates' court normally handles cases known as 'summary offences', for example: most motoring offences, minor criminal damage, common assault (not causing significant injury). It can also deal with some of the more serious offences, such as: burglary, drugs offences. These are called 'either way' offences and can be heard either in a magistrates' court or a Crown Court" (<https://www.gov.uk/courts>).

²⁸ "Magistrates' courts. Magistrates are trained, volunteer members of the local community who [...] make decisions in criminal and family cases in Magistrates' courts and the Family Court. The most complex cases in Magistrates' courts are heard by District Judges" (<https://www.judiciary.uk/courts-and-tribunals/magistrates-courts/>).

²⁹ In Inghilterra e in Galles i reati più gravi sono, invece, giudicati dalla *Crown Court*: v. (<https://www.judiciary.uk/courts-and-tribunals/crown-court/>) e *The Senior Courts Act 1981*, section 8(3).

³⁰ "A youth court is a special type of magistrates' court for people aged between 10 and 17. [...] There is not a jury in a youth court. [...] A youth court deals with cases like: theft and burglary; anti-social behaviour; drugs offences. For serious crimes, like murder or rape, the case starts in the youth court but will be passed to a Crown Court" (<https://www.gov.uk/courts/youth-courts>). V., altresì, *Children and Young Persons Act 1933*, sections 45 ss.

³¹ "Her Majesty's Courts Service was an executive agency of the Ministry of Justice and was responsible for the administration of the civil, family and criminal courts in England and Wales. It was merged with the Tribunal Service in 2011 to form *Her Majesty's Courts and Tribunal Service*" (<https://www.gov.uk/government/organisations/hm-court-service>).

Le origini dei *justices' clerks* possono essere rinvenute nel XIV secolo quando, con l'istituzione dei *justices of the peace*³², che erano membri della nobiltà terriera nominati dal Re per amministrare la giustizia e mantenere l'ordine in una determinata area del regno³³, conosciuti oggi anche come *magistrates*³⁴, è emersa la necessità che queste figure di giudici laici si avvalessero di assistenti che li aiutassero nell'esercizio delle loro funzioni.

I *justices' clerks*, inizialmente, esercitavano attività quali la redazione e l'archiviazione di documenti³⁵. Ancora nel XVIII secolo, essi erano spesso persone di fiducia dei *justices of the peace* e l'inquadramento di tali assistenti come funzionari pubblici a tempo pieno venne formalizzato solo nel XIX secolo. In questo stesso periodo, i *justices' clerks* iniziarono a loro volta ad essere assistiti da figure chiamate "assistant clerks", i quali vennero impiegati a tempo pieno presso le corti solo a partire dalla metà del XX secolo³⁶.

All'interno delle *Magistrates' Courts*, la funzione più caratteristica svolta dai *justices' clerks* era quella di fornire consulenza ed assistenza ai *lay magistrates* sulle questioni di diritto sostanziale e processuale: "The functions of a Justices' Clerk include giving advice to any or all of the justices of the peace to whom he is clerk about matters of law (including procedure and practice) on questions arising in connection with the discharge of their functions, including questions arising when the clerk is not personally attending on them. The powers of a justices' clerk include, at any time when he thinks he should do so, bringing to the attention of any or all of the justices of the peace to whom he is clerk any point of law (including procedure and practice) that is or may be involved in any question so arising"³⁷. Occorre precisare che i *justices' clerks*, pur essendo funzionari pubblici soggetti a controlli di autorità amministrative di livello superiore, hanno sempre goduto di propria indipendenza nell'esercizio delle loro funzioni³⁸. Infatti, oltre al tradizionale ruolo di fornire indicazioni di diritto sostanziale e processuale, i *justices' clerks* avevano assunto progressivamente alcuni poteri di natura giudiziale; essi, inoltre, si sono sempre occupati anche della formazione dei giudici laici³⁹. Tuttavia, anche i *justices' clerks* spesso delegavano gran parte delle loro funzioni agli *assistants clerks* impiegati presso le corti⁴⁰.

Le mansioni dei *justices' clerks* iniziarono ad essere oggetto di specifici interventi normativi solo negli anni '90: uno dei più importanti è il *Crime and Disorder Act 1998*, che ha ampliato i compiti amministrativi e organizzativi svolti dai *clerks*. Al fine di specificare ulteriormente i doveri dei *justices'*

³² *Justices of the Peace Act 1361* (34 Edw 3 c 1), dove si stabiliva che: "in every county of England shall be assigned for the keeping of the peace, one lord and with him three or four of the most worthy of the county, with some learned in the law".

³³ "Le origini di questa magistratura laica [...] risalgono ai tempi medievali (XIII-XIV sec.): allorquando i membri della nobiltà terriera (*knights*), inizialmente incaricati dal sovrano di provvedere, in qualità di 'custodi della pace' (*keepers of the peace*), di mantenere l'ordine pubblico locale, furono ufficialmente ribattezzati [...] con il titolo di 'giudici di pace' (*justices of the peace*)": L. Moccia, *Comparazione giuridica e diritto europeo*, cit., p. 387.

³⁴ C. Elliott & F. Quinn, *English Legal System*, 11th ed., Harlow, 2010, p. 272: "lay magistrates have a long history in the English legal system, dating back to the Justices of the Peace Act 1361, which, probably in response to a crime wave, gave judicial powers to appointed lay people. Their main role then, as now, was dealing with criminals, but they also exercised certain administrative functions, and until the nineteenth century the business of local government was largely entrusted to them".

³⁵ P. Derbyshire, *The Magistrates' clerk*, Southampton, 1984. pp. 5 ss.

³⁶ N. Holvast, *The Power Of The Judicial Assistant/Law Clerk*, cit., p.17.

³⁷ The Courts Act 2003, Sec. 28 (4) (5). C. Elliott & F. Quinn, *English Legal System*, cit., p. 279: "The primary function of the justices' clerk and legal adviser is to advise the lay magistrates on law and procedure. They are not supposed to take any part in the actual decision of the bench".

³⁸ *Guide to the conduct of Justices' Clerks and assistant justices' clerks*, 2007: "The Justices' Clerk occupies a unique position within Her Majesty's Courts Service in that, although a civil servant and subject to the management of the Area Director for administrative purposes, he/she has complete independence from direction (other than by the High Court), both when undertaking a judicial function and when giving legal advice to magistrates. This independence extends not just to advice in individual cases, but to general legal advice, whether given through training events or otherwise".

³⁹ Alcuni esempi di poteri giudiziari attribuiti ai *justices' clerks* mediante il *Justices clerks' Rules 2005* sono: Schedule, Sec. 2 "The issue of any summons, including a witness summons", Sec. 3 "The issue of a warrant of arrest", Sec. 20 "The request of a pre-sentence report following a guilty plea", Sec. 22 "The remitting of an offender to another court for sentence", Sec. 29 "The issue of a warrant of distress", Sec. 30 "The allowing of further time for payment of a sum enforceable by a magistrates' court", Sec. 32 "The making of a transfer of fine order under section 89 of the Magistrates' Courts Act 1980". V. altresì, *Justices' Clerks and Assistants Rules 2014* e *Courts and Tribunals (Judiciary and Functions of Staff) Bill 2018*.

⁴⁰ C. Elliott & F. Quinn, *English Legal System*, cit., p. 279: "The justices' clerks delegate many of their powers in practice to legal advisers (previously known as court clerks)".

clerks è stata inoltre emanata la *Practice Direction (Justices: Clerk to the Court) 2000*⁴¹ mirante ad aumentare la trasparenza delle modalità attraverso cui le indicazioni di diritto sostanziale e processuale venivano fornite ai giudici. La *Practice Direction* ha avuto anche la finalità di affermare la conformità dei poteri dei *justices' clerks* con i principi espressi dalla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo dopo l'entrata in vigore dello *Human Rights Act 1998*⁴².

Va specificato che gli assistenti giudiziari potevano fornire supporto agli imputati che stessero in giudizio senza il patrocinio di un legale. Infatti, quando un imputato non era rappresentato in giudizio, il *justices' clerk* garantiva all'imputato un processo equo e nel rispetto delle norme di legge. Tuttavia, il *clerk* non era rappresentante dell'imputato ed era tenuto a limitarsi a rendere edotto lo stesso delle regole processuali⁴³.

Occorre segnalare che con il *Courts and Tribunals (Judiciary and Functions of Staff) Act 2018*⁴⁴, i *justices' clerks*, che erano disciplinati dal *Courts Act 2003*⁴⁵, sono stati aboliti per essere sostituiti, attraverso l'introduzione delle *sections 28* e *29*, con delle nuove figure con funzioni analoghe a quelle tradizionalmente svolte dai *justices' clerks*⁴⁶.

Si passa ora ad analizzare un'altra tipologia di assistenti giudiziari introdotta in Inghilterra a partire dagli anni 1990, ovvero quella dei *judicial assistants*⁴⁷. Tali assistenti giudiziari ricoprono un ruolo diverso dai *justices' clerks*: innanzitutto, si confrontano con giudici di professione. I candidati a ricoprire tali ruoli sono laureati in giurisprudenza che si sono distinti per le loro peculiari capacità e i criteri di valutazione per poter ambire a svolgere tale funzione sono determinati dalle corti presso cui vengono assunti⁴⁸. I *judicial assistants* sono impiegati presso le corti superiori (*Supreme Court, Court of Appeal*,

⁴¹ *Practice Direction (Justices: Clerk to Court) [2000] 1 WLR 1886; [2000] 4 All ER 895.*

⁴² C. Elliott & F. Quinn, *English Legal System*, cit., p. 279. V., altresì, *Guide to the Conduct of Justices' Clerks and Assistant Justices' Clerks*, Ottobre 2007.

⁴³ N. Holvast, *The Power Of The Judicial Assistant/Law Clerk*, cit., p.18.

⁴⁴ [*Courts and Tribunals \(Judiciary and Functions of Staff\) Act 2018 \(c. 33\), s. 4\(3\), Sch. para. 26*](#).

⁴⁵ [*The Courts Act 2003, sections 27-29*](#). V., in particolare, Sec 27, (1) e (2): "Justices' clerks and assistant clerks (1) A justices' clerk is a person who is - (a) appointed by the Lord Chancellor under section 2 (1), and (b) designated by the Lord Chancellor as a justices' clerk. (2) A person may be designated as a justices' clerk only if he - (a) has a 5 year magistrates' court qualification, (b) is a barrister or solicitor who has served for not less than 5 years as an assistant to a justices' clerk, or (c) has previously been a justices' clerk".

⁴⁶ [*Courts and Tribunals \(Judiciary and Functions of Staff\) Act 2018 \(c. 33\), s. 4\(3\), Sch. para. 26*](#) e v. *Crown Court Act*, Sec. 28 (1), per come riscritto nel 2018: "28 Function of giving legal advice to justices of the peace (1) The Lord Chief Justice may authorise a person - (a) to give advice to justices of the peace about matters of law (including procedure and practice) on questions arising in connection with the discharge of their functions, including questions arising when the person is not personally attending on them, and (b) to bring to the attention of justices of the peace, at any time when the person thinks appropriate, any point of law (including procedure and practice) that is or may be involved in any question so arising." e Sec. 29 (1) e (2), per come riscritti nel 2018: "29 Directions and independence (1) The Lord Chief Justice may give directions to a person authorised to exercise functions under section 28(1). (2) Apart from such directions, a person authorised to exercise functions under section 28 (1) is not subject to the direction of the Lord Chancellor or any other person when exercising the functions".

⁴⁷ N. Holvast, *The Power of the Judicial Assistant/Law Clerk*, cit., p.18-19: "In 1997, the function of Judicial Assistant was created at the Court of Appeal of England and Wales. The model was later extended to the UK Supreme Court [...] The first Judicial Assistants were appointed to the Civil Division of the Court of Appeal in 1997. The Judicial Assistant position was initially presented as a temporary response to the backlog of applications for leave to appeal. [...] In 2001, the House of Lords followed in the footsteps of the Court of Appeal and also began to employ Judicial Assistants. At first, only four Judicial Assistants, who were assigned to the four Senior Law Lords for the duration of one year. When the House of Lords transformed into the Supreme Court in 2009 and moved into a larger building, it employed four additional Judicial Assistants, bringing the total to eight".

⁴⁸ V., ad esempio, *Recruitment for the High Court Judicial Assistants (JA) scheme* "Typically, the candidate will have graduated with an excellent degree (2:1 or above, subject not specified) and have practical experience in legal research and writing, and familiarity with civil procedure [...]. We would therefore also accept applications from qualified trademark and patent attorneys. Experience gained in the early years of practice – from either arm of the legal profession – is also desirable, though candidates with comparable early years' experience (for example in academia) are also eligible to apply. The essential criteria for this role are as follows: You must have excellent intellectual and legal ability. You must have practical research skills, being able to seek and analyse information to inform decisions based on the best available evidence. You will be able to communicate complicated factual and legal arguments both orally and in writing, in a thoughtful and concise way. You must be detail-focussed when carrying out research tasks and drafting factual narratives. Successful candidates will therefore have

High Court), con la conseguenza che il rapporto con i giudici con cui collaborano è, da un lato, utile ai fini della propria formazione giuridica e, dall'altro, funzionale alle esigenze del singolo giudice e dell'ufficio presso il quale quest'ultimo opera.

Le attività svolte dai *judicial assistants* sono molto diverse da quelle esercitate dai *justices' clerks*; infatti, i nuovi assistenti giudiziari non danno indicazioni ai giudici sugli aspetti legati al diritto processuale e sostanziale ma svolgono compiti declinati a seconda della corte presso cui gli stessi sono applicati e delle mansioni ritenute utili per la celere e corretta decisione della controversia: “A judicial assistant provides important support to members of the court. A judicial assistant may have to: clarify issues before a hearing; identify and summarise important facts, procedural history and legal issues. Judicial assistants must be confident working side-by-side with Lord and Lady Justices as well as demonstrating high intellectual ability, incisiveness and an ability to work under pressure”⁴⁹; “JAs will assist the judge(s) to whom they are allocated by carrying out research, marking up and summarising case documents and transcripts, summarising submissions and discussing cases and hearings and providing general support for the judge(s) in the organisation of their work and hearings”⁵⁰.

Presso la *UK Supreme Court*, i *judicial assistants* si occupano anche della redazione di *summaries* delle questioni rilevanti di fatto e di diritto presenti all'interno delle sentenze; tali documenti vengono poi pubblicati sul sito web della *UK Supreme Court*⁵¹. Un altro importante compito svolto dagli assistenti nella medesima corte è quello di redigere delle note, della lunghezza di poche pagine, che forniscano ai giudici una sintesi degli elementi giuridici e fattuali del caso che possa essere utile ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione. È altresì possibile che i giudici chiedano ai propri assistenti giudiziari di redigere note aggiuntive, maggiormente complete ed esaustive, utili anche per la trattazione della causa⁵².

4. I nuovi addetti all'Ufficio per il Processo

La breve analisi delle figure degli assistenti giudiziari nelle esperienze americana e inglese induce ad alcune riflessioni, in prospettiva comparatistica, sulla recente introduzione nel nostro ordinamento delle nuove figure degli addetti all'Ufficio per il Processo. Come anticipato nel §1, tra le riforme previste dal PNRR vi è quella della giustizia con l'obiettivo della riduzione dei tempi del giudizio. A tal fine, il piano

demonstrated a capacity to work effectively at pace and make effective decisions. These will be assessed in application and interview. These criteria should be considered when writing the statement of suitability” (<https://www.judiciary.uk/recruitment-for-the-high-court-judicial-assistants-ja-scheme-2/>). Si vedano, altresì, i criteri valutati dalla Supreme Court per l'assunzione dei judicial assistants “Essential Criteria Method of Assessment: Excellent academic record with a minimum of a 2:1 degree. Must be qualified in one of the UK jurisdictions as a solicitor, barrister or advocate and in addition, completed a training contract or pupillage by the 1st October 2023. Proven ability in identifying key legal issues. Must meet the Civil Service nationality requirements [...] Desirable Criteria: Experience working as a lawyer post qualification/pupillage advantageous [...] Method of Assessment: On-line eligibility questions, Application Form, C.V., document check” (<https://webmicrosites.hays.co.uk/web/supremecourt/opportunity>).

⁴⁹(<https://www.gov.uk/guidance/judicial-assistants-in-the-court-of-appeal-civil-division#the-role-of-judicial-assistant>).

⁵⁰(<https://www.judiciary.uk/recruitment-for-the-high-court-judicial-assistants-ja>). V. altresì (<https://webmicrosites.hays.co.uk/web/supremecourt>) e N. Holvast, *The Power Of The Judicial Assistant/Law Clerk*, cit., pp. 19-20, in particolare: “The duties of Judicial Assistants in the Court of Appeal resemble in many ways those of their counterparts in the Supreme Court, although in the Court of Appeal, a similar number of assistants must be shared by a considerably larger group of judges. It is also expected that Judicial Assistants in the Court of Appeal will spend more time on preparing petition memos, as the court deals with about twenty times as many petitions to appeal. Another difference is that in the Court of Appeal, Judicial Assistants are also invited to attend the private deliberation meetings of the judges before and after hearings”. Si sottolinea come presso tutte le corti in cui sono applicati (*Supreme Court*, la *Court of Appeal* e la *High Court*) essi si occupano della predisposizione della documentazione necessaria in udienza, della sintesi dei fatti di causa rilevanti ai fini del decidere e procedono con ricerche giurisprudenziali e dottrinali su questioni di diritto. Gli assistenti sono inoltre incoraggiati a partecipare alle udienze e di frequente si confrontano con i giudici sulla decisione da prendere nel caso concreto.

⁵¹ Per alcuni esempi di *summaries* pubblicati sul sito della *UK Supreme Court* v. (<https://www.supremecourt.uk/decided-cases/index.html>).

⁵² A. Paterson, *Final Judgment: The Last Law Lords and the Supreme Court*, Oxford, 2013, p. 249.

proposto dal Governo mira alla conformazione del processo secondo un modello di efficienza e uno degli strumenti pensati per la realizzazione di tale obiettivo è stata la previsione degli addetti all'Ufficio per il Processo⁵³ attraverso il d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113 (c.d. Decreto reclutamento)⁵⁴. Più precisamente, l'art. 11, comma 1, d.l. 80/2021 ha disposto l'avvio di procedure di reclutamento di contingenti predeterminati di addetti all'Ufficio per il Processo, sia per il sistema della giustizia ordinaria che per il sistema della giustizia amministrativa⁵⁵.

Gli scopi perseguiti dal legislatore mediante la previsione di tali nuove professionalità sono: da un lato, il raggiungimento della completa efficienza delle strutture organizzative denominate Ufficio per il Processo⁵⁶; dall'altro, permettere il conseguimento del principale obiettivo della riforma della giustizia prospettata dal "PNRR", ovvero la celere definizione dei processi e lo smaltimento dell'arretrato giudiziario⁵⁷.

In questo contesto, i compiti assegnati gli addetti all'Ufficio per il Processo sono stati così individuati: 1) studio dei fascicoli, con predisposizione da parte dell'addetto di schede riassuntive utili all'interno del procedimento; 2) supporto al giudice nel compimento di attività pratiche e materiali o di facile esecuzione, come, ad esempio, la verifica della completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti, il controllo delle notifiche, il rispetto dei termini e l'individuazione dei difensori nominati; 3) supporto per la redazione di bozze di provvedimenti semplici; 4) controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione; 5) organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caretteri di trattazione prioritaria; 6) condivisione nell'ambito dell'Ufficio per il Processo di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative utili alla produttività dell'ufficio; 7) approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; 8) ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; 9) supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali; 10) supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati; 11) raccordo con il personale addetto alle cancellerie⁵⁸.

Appare evidente come tali mansioni rientrino tanto nell'ambito dell'attività tecnico-giuridica di supporto all'esercizio della funzione giurisdizionale in senso proprio, svolta dai magistrati, quanto nell'ambito dell'organizzazione dell'attività dell'ufficio presso cui gli addetti sono inseriti⁵⁹. Le nuove figure svolgono, inoltre, delle attività propriamente amministrative, che possono essere individuate nella verifica delle nuove iscrizioni e dei presupposti di priorità di trattazione, nell'esecuzione delle notifiche e delle comunicazioni alle parti, nell'accertamento della definitività del provvedimento, nella cura della fase esecutiva e nell'attività di assistenza al giudice in udienza⁶⁰.

⁵³ V. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, pp. 55-56 e 59.

⁵⁴ D.L. 9 giugno 2021, n. 80 "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia". Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113 (in S.O. n. 28, relativo alla G.U. 7/8/2021, n. 188).

⁵⁵ L'art. 11, comma 1 d.l. 80/2021 ha previsto che il Ministero della Giustizia richieda alla Commissione RIPAM di avviare procedure di reclutamento, nel periodo 2021-2024, in due scaglioni, di un contingente massimo di 16.500 unità di addetti all'Ufficio per il Processo, con contratto di lavoro a tempo determinato della durata massima di due anni e sette mesi per il primo scaglione e di due anni per il secondo.

⁵⁶ V. art. 50 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, Art. 16-octies, comma 1, d.l. 179/2012, oggi abrogato d.lgs. del 10 ottobre 2022, n.151 e (https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_2.page). V. l'art. 1, comma 18, della l. 206/2021 e Consiglio Superiore della Magistratura, *Circolare sulla formazione delle tavole di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020/2022. (delibera in data 23 luglio 2020 e successive modifiche in data 8 aprile 2021, 13 ottobre 2021 e 7 dicembre 2021)*, in www.csm.it.

⁵⁷ Cfr. L. R. Luongo, *Le funzioni degli "addetti" all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria* (<https://www.judicium.it/le-funzioni-degli-addetti-allufficio-per-il-processo-nel-sistema-della-giustizia-ordinaria>).

⁵⁸ Cfr. Ministero della Giustizia, <https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg> e Allegato II, numero 1, al d.l. 80/2021.

⁵⁹ V. Ministero della Giustizia, *Circolare 21 dicembre 2021 – Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021.*

⁶⁰ V. Ministero della Giustizia, *Circolare 21 dicembre 2021 – Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021.*

Sulle funzioni degli addetti all’Ufficio per il Processo presso i tribunali e le corti d’appello il legislatore è tornato con l’art. 1, comma 18, lett. b) della legge 26 novembre 2021, n. 206. Infatti, la legge, nel richiamare alcune mansioni già previste dal d.l. 80/2021, ha altresì introdotto la nuova funzione di selezione dei presupposti di mediabilità della lite, e ampliato il perimetro di compiti già attribuiti agli addetti all’UPP. Alcuni esempi di tale ampliamento sono l’eliminazione della condizione di “semplicità” del contenuto in relazione alle bozze di provvedimenti che gli addetti possono redigere, la previsione che gli stessi cooperino per l’attuazione dei progetti organizzativi finalizzati a incrementare la capacità produttiva dell’ufficio, ad abbattere l’arretrato e a prevenirne la formazione, nonché la previsione che essi svolgano attività di supporto per l’ottimale utilizzo degli strumenti informatici⁶¹.

Per ciò che riguarda l’Ufficio per il Processo presso la Corte di cassazione, le funzioni che sono chiamati a svolgere gli addetti sono indicate dall’art. 1, comma 18, lett. c) della legge del 26 novembre 2021, n. 206; in merito, sembrano emergere alcune differenze rispetto funzioni da attribuire agli addetti all’Ufficio per il Processo presso i tribunali e le corti d’appello (di cui alla lett. b) della medesima norma). Infatti, appare innanzitutto più ampia l’attribuzione del compito di svolgere “attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali”, poiché i nuovi addetti devono occuparsi delle ricerche giurisprudenziali, legislative e dottrinarie, oltre che dell’organizzazione del materiale documentale, al fine di contribuire alla complessiva gestione dei ricorsi e dei relativi provvedimenti giudiziari. Inoltre, ulteriori mansioni che la legge delega prescrive di demandare ai componenti dell’UPP presso la Corte di cassazione sembrano attagliarsi alle caratteristiche proprie del giudizio di legittimità e alle funzioni peculiari svolte dalla Corte di cassazione. Si fa riferimento: a) all’attività di supporto ai magistrati, comprendente la compilazione della scheda del ricorso, corredata delle informazioni pertinenti quali la materia, la sintesi dei motivi e l’esistenza di precedenti specifici; b) allo svolgimento dei compiti necessari per l’organizzazione delle udienze e delle camere di consiglio, anche con l’individuazione di tematiche seriali; c) alla raccolta di materiale e documentazione anche per le attività necessarie per l’inaugurazione dell’anno giudiziario⁶².

5. Brevi riflessioni conclusive

Pur risultando chiaro il tentativo del legislatore italiano di introdurre delle nuove figure all’interno dell’Ufficio per il Processo seguendo i modelli presenti negli ordinamenti di *common law* statunitense e inglese, non si possono non notare le differenze tra i nuovi addetti all’Ufficio per il Processo e gli assistenti giudiziari presenti negli USA e in Inghilterra.

Innanzitutto, nonostante alcune analogie in merito dell’attività tecnico-giuridica di supporto all’esercizio della funzione giurisdizionale in senso proprio (v. *supra* §§ 2 e 4), emergono alcune rilevanti distinzioni tra i nuovi addetti italiani e i *law clerks*; infatti, gli assistenti giudiziari statunitensi collaborano con uno specifico giudice e nel solo svolgimento dell’attività giudiziaria in senso stretto, non occupandosi di aspetti meramente organizzativi dell’ufficio o amministrativi, a cui sono invece demandati gli addetti all’Ufficio per il Processo. Questi ultimi sono delle risorse dell’ufficio destinabili a svariate mansioni (giudiziarie o amministrative) e coadiuvano diversi magistrati, secondo le esigenze concrete e contingenti dell’ufficio presso cui sono incardinati.

Un’ulteriore differenza tra le nuove professionalità introdotte in Italia e i *law clerks* riguarda le modalità di reclutamento: mentre i primi sono selezionati mediante valutazione di titoli e una prova

⁶¹ Tuttavia, vi sono delle funzioni che paiono limitare le attribuzioni indicate nel d.l. 80/2022. Sono tali quelle di supporto nella verbalizzazione e di analisi e preparazione dei dati sui flussi di lavoro. Infatti, mentre la prima sembra ridimensionare la più ampia funzione di supporto al giudice nel compimento dell’attività pratico/materiale o di facile esecuzione, quali la verifica della completezza del fascicolo e l’accertamento della regolare costituzione delle parti, la seconda sembra restringere la più ampia funzione di supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell’ufficio e di monitoraggio dei risultati. V. L. R. Luongo, *Le funzioni degli «addetti» all’ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, cit.

⁶² Legge 26 novembre 2021, n. 206, art. 1, comma 18, lett. c).

scritta consistente in un test di quaranta quesiti a risposta multipla da risolvere nell'arco di sessanta minuti⁶³, i secondi vengono scelti tra i giovani provenienti dalle università più prestigiose degli Stati Uniti d'America e selezionati spesso in prima persona dal giudice al fianco del quale andranno a svolgere la propria funzione; tale differenza non sembra trascurabile: mentre, infatti, i primi non sono stati valutati sulla effettiva capacità di risoluzione di casi concreti né sulla capacità di redigere un testo scritto, bensì su un bagaglio di nozioni in loro possesso ritenute dal legislatore utili ai fini dello svolgimento del loro compito, i secondi vengono valutati dai giudici delle corti presso cui prederanno servizio in merito al possesso o meno delle effettive capacità necessarie ai fini del concreto adempimento della funzione esercitata da quello specifico giudice. Ciò spesso finisce per avere ricadute anche sul rapporto tra giudici e assistenti; infatti, mentre accade assai di frequente che tra *law clerks* e *judges* si sviluppi un rapporto stretto e quasi familiare, che viene vissuto anche al di fuori dell'ufficio, gli addetti, pur potendo maturare una relazione basata sulla stima e sulla fiducia con uno specifico magistrato, hanno un rapporto formale e sostanziale solo con l'ufficio presso cui sono incardinati.

Bisogna infine notare che i *law clerks* prestano la loro attività nelle sole corti superiori (statali e federali) mentre gli addetti all'UPP dovrebbero costituire un supporto per tutti gli uffici giudiziari, dal tribunale sino alla Corte di cassazione.

Considerazioni analoghe possono essere proposte in relazione alla comparazione tra addetti all'UPP e *judicial assistants* inglesi; tali figure di recente conio introdotte nel Regno Unito sembrano infatti avere dei tratti abbastanza simili in termini funzionali a quelli dei *law clerks* statunitensi, anche se a differenza degli assistenti americani non si occupano della stesura delle bozze dei provvedimenti⁶⁴.

Funzionalmente distanti dagli addetti all'Ufficio per il Processo, invece, appaiono i *justices' clerks*; mentre, infatti, questi ultimi si relazionavano con *magistrates* laici, ovvero con soggetti non professionisti del diritto, e avevano il compito principale di fornire loro indicazioni di diritto sostanziale e processuale, gli addetti all'Ufficio per il Processo si relazionano con le professionalità che fanno parte dell'UPP, aventi necessariamente una formazione giuridica. Inoltre, va notato come in Italia la formazione degli addetti all'UPP deve essere condotta in sinergia con il CSM e la Scuola Superiore della Magistratura, affinché questi possano essere una risorsa effettiva per l'ufficio⁶⁵, mentre in Inghilterra erano spesso i *justices' clerks* che si occupavano anche della formazione dei *magistrates*.

Appare chiaro che il legislatore ha ritenuto che una delle vie per poter accelerare i processi e smaltire l'arretrato giudiziario sia quella di replicare modelli individuati in altri ordinamenti giuridici. Senonché, sembra evidente la differenza funzionale che intercorre tra i nuovi addetti all'Ufficio per il Processo e gli assistenti giudiziari presenti negli ordinamenti di *common law* presi in esame.

Nei prossimi anni, probabilmente, sarà possibile avere un quadro più chiaro degli eventuali benefici o delle disfunzionalità portati dagli addetti all'Ufficio per il Processo e tracciare una linea utile ai fini della eventuale emersione della necessità di replicare nel tempo tale modello o dell'opportunità di abbandonare l'impiego di queste risorse, tentando di trovare strade diverse per ridurre i tempi del giudizio e per riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività.

Abstract

L'Italia, cogliendo l'occasione offerta dal PNRR, sta tentando di risolvere (o quantomeno attenuare) il problema dei tempi lunghi della giustizia attraverso una serie di interventi normativi, tra cui quello che ha previsto l'introduzione di professionalità aventi lo scopo principale di affiancare il giudice nello svolgimento delle attività giudiziarie, ovvero i c.d. addetti all'Ufficio per il Processo. Il legislatore italiano nel delineare queste nuove figure ha tentato di replicare modelli dimostratisi efficienti in altri ordinamenti giuridici, ispirandosi alle caratteristiche

⁶³ V. bando di concorso in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/08/06/21E09052/s4>.

⁶⁴ N. Holvast, *The Power Of The Judicial Assistant/Law Clerk*, cit., p.23.

⁶⁵ V. Cfr. L. R. Luongo, *Le funzioni degli «addetti» all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, cit.

dei justices' clerks e judicial assistants, propri dell'ordinamento inglese, e dei law clerks statunitensi. Nel presente lavoro vengono analizzati i punti di contatto e, soprattutto, le differenze che intercorrono tra i nuovi addetti all'UPP e gli assistenti giudiziari presenti negli USA e in Inghilterra, cercando di capire se il tentativo di ridurre i tempi del giudizio e di riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività attraverso l'introduzione di queste nuove professionalità si prospetta fruttuoso o meno.

Parole chiave: law clerks, justices' clerks, judicial assistants, addetti all'Ufficio per il Processo

*

Italy, seizing the opportunity offered by the PNRR, is attempting to solve (or at least mitigate) the problem of long judicial times through a series interventions, including one that has provided for the introduction of professional figures whose main purpose is to assist the judge in carrying out judicial activities, i.e. the so-called "addetti all'Ufficio per il Processo". In outlining these new figures, the Italian legislator attempted to replicate models that have proved efficient in other legal systems, drawing inspiration from the characteristics of the justices' clerks and judicial assistants, typical of the English legal system, and the US law clerks. In this paper we analyse the points of contact and, above all, the differences between the new "addetti all'Ufficio per il Processo" and the 'judicial assistants' in the USA and in England, trying to understand whether the attempt to reduce the time of the judgement and to bring the Italian trial back to a model of efficiency and competitiveness through the introduction of these new professional figures will be fruitful or not.

Key words: law clerks, justices' clerks, judicial assistants, staff of the Office for the Process.

The spatial politics of antigypsyism: institutional local logics, conflicts and the transformation of citizenship. An Italian case-study

Mariafrancesca D'AGOSTINO* - Fiore MANZO**

Summary: 1. Introduction 2. Antigypsyism in the process of city-making 3. The Romani community in the city of Cosenza 4. Beyond the racial city. The arrival of Romanian Roma in the historic center of Cosenza 5. Conclusions

1. Introduction

This paper explores the link among race, urban governance and the transformation of citizenship through the case study of Roma people in Cosenza, Italy. As this article demonstrates, while Roma groups tend to be seen as a homogenous category subjected to violent narratives and mechanisms of marginalization¹, at the local level we observe processes of increasing social mixing and economic differentiation. We refer to an evolution that does not deny the racialized nature of current urban regimes², which even in Cosenza systematically use Romani identity as a tool to realize new spaces of development and neoliberal accumulation. However, how we will show, in a context of multiple crises and growing inequalities³, these racial devices are largely linked to the emergence of alliances and of tactics of resistance that tend to produce uncontrolled processes of belonging and identification.

It is this type of evolution that we observe in Cosenza; a process hinged on devices that address and confine Roma in precise desolated areas, but which end up by structuring urban spaces where the 'citizens' and the 'others' living here are tinged with shades that go beyond ethnic labels and boundaries. More precisely, what is at stake in Cosenza is a process of ghettoization and categorization of Romani people as a security concern, but also its relevance as a factor stimulating radical conflicts, hybridity and innovative patterns of citizenship "from below"⁴. Alternative hypotheses of membership emerge, showing the importance to review urban environment and its governance as a battleground where different actors claim and immediately reconfigure the use of the space and the meanings of citizenship⁵.

To examine the specific nexus we thus assume linking race, cities and the localization of citizenship the first part of the article takes into account the sociological literature regarding the discrimination of Roma to connect it with that focusing on the neo-liberalization of urban governance⁶. This interpretative grid will be useful to explain how the racialization, segregation and eviction of Romani

*Associate professor in Political Sociology, Università della Calabria.

**PhD student in Sociology, Università della Calabria.

¹ H. van Baar, A. Ivasiuc, R. Kreide (eds.), *The Securitization of the Roma in Europe*, Cham, 2018.

² G. Picker, *Racial Cities Governance and the Segregation of Romani People in Urban Europe*, London, 2017.

³ L. Morlino, *Equality, Freedom and Democracy. Europe After the Great Recession*, Oxford, 2021.

⁴ E. F. Isin, B. Turner (eds.), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, London, 2002; M. Ambrosini, *Cittadinanza formale e cittadinanza dal basso. Un rapporto dinamico*, in *Società Mutamento Politica*, 7/2016, p. 83 ss.;

⁵ É. Balibar, *Cittadinanza*, Torino, 2012.

⁶ N. Brenner, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, 2004.

people play a relevant role in the processes of selective inclusion occurring in Cosenza, but also in promoting hybrid alliances and collective strategies of resistance to analogous situations of poverty, long-lasting abandonment and human rights violations. Finally, in the last part of the article we will consider the theoretical and empirical implication of this case study by depicting the new senses of cultural and territorial belonging emerging among the Italian and Romanian Roma living in Cosenza.

From a methodological point of view, the analysis is based on mixed techniques of investigation, consisting in the examination of secondary resources (books and articles, city plans, statistics, laws and decrees) and in a long period of field research. In a first phase, between 2009 and 2015, Mariafrancesca D'Agostino carried out twenty-five in-depth interviews with representatives of the local administration and of the Romanian Roma community who lived, at that time, in the informal camp of Vaglio Lise. Afterwards, from 2016 until 2022, this work has translated into a new phase of field research, designed to identify the continuities and discontinuities that can be found in the urban policies implemented in Cosenza to approach Roma communities and govern their insertion in the space. During this second phase, Fiore Manzo carried out twenty in-depth interviews with Italian Roma who live in Cosenza, both within and outside the ethnic settlements set up by local authorities over the past thirty years. Mariafrancesca D'Agostino, in the same period, instead focused the analysis on the living conditions of the Romanian Roma who, following the evacuation of the Vaglio Lise camp, found accommodation in the historic center of Cosenza. Here, twenty-five interviews were conducted with these new inhabitants and with the representatives of the local associations that work both to regenerate the historic center of Cosenza and to promote the human rights of the poor residents settled in this area, regardless of their nationality and official status.

2. Antigypsyism in the process of city-making

For more than thirty years, sociological research has expressed strong concern about the living conditions of Roma in Europe. As several studies point out, this is a case where trends towards collective categorization, defamatory labeling and discriminatory attitudes find forms of approval even in the institutional context⁷. Both studies that have examined the mobility of Roma in the European Union and those concerning the housing policies addressed to them⁸, highlight an evident process of securitization that reached a crucial stage soon after the opening of European borders to Eastern countries⁹. It is one of the most evident symptoms of the poor health of democracy in the EU, the proof of the persistence of colonial structures based on the continuous reinvention and problematization of the Roma as a race of its own¹⁰.

Official documents mostly present this phenomenon as the result of representations that allow national governments to unload on false enemies and scapegoats the responsibility for the multiple and persistent crises that have overlapped over the last years. In the *EU Frameworks for National*

⁷ L. Piasere, *I rom d'Europa. Una storia moderna*, Bari, 2004; ENAR, *Dimensions of Antigypsyism in Europe*, 2019 (<https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/20116-book-roma-final.pdf>); FRA, *Roma and Travellers in Six Countries*, 2020 (https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_en.pdf).

⁸ N. Sigona, N. Trehan (eds.), *Romani Politics in Contemporary Europe. Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order*, Basingstoke and New York, 2009; M. Korando, *Roma go home: The plight of European Roma*, in *Law and Inequality*, 30/2012, p. 125 ss.

⁹ S. Tosi Cambini, *Accesso all'abitazione e problemi di salute delle popolazioni rom e sinti*, in C. Saraceno, N. Sartor, G. Sciortino (cur.), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, 2013; J.S. Gehring, *Free Movement for Some: The Treatment of the Roma after the European Union's Eastern Expansion*, in *European Journal of Migration and Law*, 15/2013, p. 7 ss.; S. Carrera, M. Merlino, *La vicenda dei Rom comunitari in Francia e il mutamento delle priorità politiche dell'Ue. Dal diritto alla libera circolazione all'onere dell'integrazione*, in *Democrazie e sicurezza*, 1/2015, p. 17 ss.

¹⁰ L. Bravi, *La Questione "zingari" nell'Italia fascista. La costruzione culturale di una categoria razziale*, in T. Vitale (cur.), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, 2009; M. Mellino, *Cittadinanze postcoloniali. Appartenenze, razza e razzismo in Europa e in Italia*, Bologna, 2012.

Roma integration strategies, antigypsyism is explicitly treated as a 'crime of opinion' due to the greater weight assumed by populisms and political forces close to the extreme right. However, this type of interpretation raises several problems. On the one hand, because this organic vision of the Roma as a homogeneous category has ambiguously contributed to the current Roma-related political impasses and the renewal of anti-Roma racism¹¹. Secondly, this type of approach does not consider the crucial role that today local actors play in achieving new social, political and economic goals¹². More recent studies instead demonstrate that the relational dynamics between Romani and non-Romani groups spill over to the local level producing policies varying as a result of factors related to: 1) the behavior of local parties in front of market forces and economic opportunities; 2) the interaction between political actors, local associations and the media; 3) stereotypes and prejudices that have historically consolidated on Roma in certain areas. According to Vitale¹³, this means that the idea that there is a single model to approach Romani groups obscures the fact that many municipalities can seek consensus by leveraging on the efficiency of solutions that require to be evaluated in the medium term, and not crushed only on short-term political objectives.

Furthermore, the importance to analyze antigypsyism going beyond the national myths and discourses usually problematized to explain Roma racialization can be derived by considering the urban politics literature and its findings on the profound transformations brought by the "neoliberal turn". Many studies focus precisely on these changes, speaking about the disappearance of the order established after the second World War, when it was possible to observe patterns of spatial insertion functional to assure the reproduction of the workers needed to sustain an economic era characterized by full employment and large public investments¹⁴. As these studies point out, when new organizational paradigms have emerged because of economic globalization and technological transformation, a different model of city instead arises, completely jamming the role of politics and the centrality of its biopolitical devices¹⁵. We in particular refer to the appearance of neoliberal cities where the action of local politics is now to attract creative classes and develop a high value-added economy¹⁶, while poor urban residents suffer situation of territorial and cultural peripheralization due to processes that erode public spaces, labor standards and the access to the benefits offered by local authorities in the past¹⁷. As a result, new stigma and borders emerge to assure and justify the exclusion of lower income population¹⁸. However, it's crucial to note that the expulsion of the urban population perceived as in "excess" by such paradigmatic shift is now carried out on the basis of criteria that are not reducible to ethnic criteria and past national logics. The "other", today, is no longer the foreigner, but children, elderly, socioeconomically disadvantaged workers and all urban residents who least adapt to the processes of development, gentrification and touristification that have been taking place over the last thirty years¹⁹.

¹¹ H. van Baar, *The European Roma: Minority Representation, Memory, and the Limits of Transnational Governmentality*, Amsterdam, 2011.

¹² A. Appadurai, *Modernità in polvere. Dimensioni culturali della globalizzazione*, Roma, 2001.

¹³ T. Vitale, *Contestualizzare l'azione pubblica: ricerca del consenso e varietà di strumenti nelle politiche locali per i rom e i sinti* (<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01037973>).

¹⁴ D. Harvey, *Breve storia del neoliberismo*, Milano, 2007.

¹⁵ B. Cantillon, F. Vandenbroucke (eds.), *For Better, for Worse, for Richer, for Poorer. Labour Market Participation, Social Redistribution and Income Poverty*, Oxford, 2013; M. Ferrera, *Neoliberalismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e Mercato*, 97/2013, p. 3 ss.; E. D'Albergo, G. Moini, *Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione*, Roma, 2019.

¹⁶ H. Moloch, *La creative city incontra la Growth machine*, in G. Borrelli (cur.), *La città: bisogni, desideri, diritti. La governance urbana*, Milano, 2009.

¹⁷ B. Jessop, *Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, in N. Brenner and N. Theodore (eds.), *Space of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, 2002, p. 105 ss; Id., *Territory, Politics, Governance and Multispatial Metagovernance*, in *Territory, Politics, Governance*, 4/2016, p. 8 ss.; D. Harvey, *Il capitalismo contro il diritto alla città. Neoliberalismo, urbanizzazione, resistenze*, Verona, 2012.

¹⁸ M. Davis, *Geografie della paura*, Milano, 1999; L. Wacquant, *Simbiosi mortale. Neoliberalismo e politica penale*, Verona, 2002.

¹⁹ M. Magatti (cur.), *La città abbandonata*, Bologna, 2007; L. Wacquant, *I reietti della città*, Pisa, 2016.

Our conviction is that these studies provide a valuable contribution to analyze the multiple initiatives and narratives implemented in the city of Cosenza to settle Roma communities in the space. Here we clearly observe an evolution which, from a quantitative point of view, has seen the growth of the numerical dimensions of these groups, while from a qualitative point of view their members have been subjected to choices and narratives that at the same time have: a) favored their housing inclusion in public buildings; b) emphasized their cultural difference to push them into segregated ethnic areas; c) induced the expulsion of the most marginal groups. It must be noted that these different urban plans neither reflected the political color of the coalitions heading the city when they were implemented, nor the requests advanced by Roma representatives and their supporters²⁰. In the right-wing and left-wing coalitions that led the city of Cosenza over the last thirty years representations that are both romantic and criminalizing emerged, while the Roma and pro-Roma groups living in Cosenza always fought against the stereotypes and the brutal forms of segregation and expulsion they were subjected to. Following the main assumption stated in this analysis, these racialization dynamics, along with the complex patterns of 'differential inclusion'²¹ linked to them, should be brought back to the hypothesis of development around which the urban governance of Cosenza has crystallized. We in particular refer to hypotheses of an inherently neoliberal nature: to expensive development projects that have racialized Roma communities as a means to minimize, normalize and legitimize the violent and the unsustainable socio-economic implications of these plans. The social construction of Roma as a homogenous and totally different ethnic community has in particular been used as a strategy through which justify their eviction from the city center and the deployment of several programs of urban requalification aimed at fostering its attractiveness. In the meantime, the enormous management costs associated with the urban development projects carried out were hidden, as well as the fact that, in a small town as Cosenza, they have inevitably determined a situation of financial distress and the loss of many essential public services. Consequently, although the peripheral areas in which the Roma now live have been left without care and investments for years, the processes of social and land degradation provoked by this situation of abandonment are largely normalized in the public sphere as the result of Roma different culture and traditions. However, just when the idea of the existence of ethnic identities radically separated is exacerbated in the public discourse and reified in the space, we see how these same rhetorical devices are pushing the wealthiest Roma families to hide their origins and relocate themselves in different areas of the city, where they can better their living conditions. In the more degraded and peripheral suburbs where the poorest Roma groups, both Italian and Romanian, are forced to dwell because of the lower living and houses costs, they instead began to mix with non-Roma who share with them structural factors such as low incomes, precarious employment and low cultural capital. In brief, we refer to an evolution that without denying the racialized nature of local governance, on one side, shows how cultural frames on Roma identity, strategically constructed to innovate and transform Cosenza, have reduced the growth potential of many suburbs and the empowerment of their inhabitants. On the other side, it is however important to note how these racial dynamics end up in processes of increasingly spatial and social heterogeneity. In a conjuncture of economic crisis and high inflation, the 'new others' tend increasingly to consist in previously separated populations that start to cohabit because of a framework of territorial distribution that gives greater relevance to economic self-sufficiency²². In Cosenza new slums emerge, but investing people beyond their racial belonging, along patterns revealing how the political economy of urban gentrification is intimately intertwined with racial mechanisms that may

²⁰ M. D'Agostino, *La cittadinanza europea di fronte alla migrazione dei rom: l'europeizzazione della governance e le politiche locali di riterritorializzazione dell'etnicità*, in L. D'Alessandro, A. Montanari (cur.), *Diseguaglianze e crisi della fiducia. Diritto, politica e democrazia nella società contemporanea*, Milano, 2018, p.170 ss.

²¹ S. Mezzadra, B. Neilson, *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, Bologna, 2014.

²² Z. Bauman, *Vite di scarto*, Roma-Bari, 2004.

paradoxically facilitate uncontrolled processes of spatial and identity reorganization²³. It is this kind of evolution that shows the case study of Cosenza: a city where the several efforts that here have been made to deport and segregate Roma groups emblematically summarize the principal trends characterizing the neoliberalization of urban development as well as the many contradictions of its territorialization on the ground.

3. The Romani community in the city of Cosenza

The presence of Romani people in the city of Cosenza can be dated at least back to 1647. The traces of that presence though, are sporadic until 1920. A historical location where the community used to live in the first decades of the twentieth century was Via Panebianco (Panebianco street). This settlement started to be dismantled in 1952-53, when some Roma families had access to public housing, while some others were transferred to some shacks in Via Gergeri. Later, in the 1970s, few families who lived in Via Gergeri chose to separate themselves from the group, building some shacks in Via Lungo Crati Palermo²⁴. However, in 1985, the municipal administration moved these families in the immediate vicinity, in Via Reggio Calabria²⁵. This second settlement in Via Reggio Calabria, which should have been dismantled in 2001 together with that of Via Gergeri, remained there until the end of 2017.

2.1 The Roma village of Via degli Stadi and its consequences

The Roma community of Cosenza struggled to obtain decent accommodation, at least since 1971. Nonetheless, only few people of the Gergeri community integrated in the neighborhoods, while an important part stayed in that area until 2001. Some Roma families, to overcome such 'bidonville' and its unbearable conditions, established at the beginning of the 1990s a committee called "Pro Gergeri"²⁶. However, in 2001, when the mayor of Cosenza, Giacomo Mancini, decided to redevelop that area, he ordered the relocation of the inhabitants of Via Gergeri in a new ethnic village, located in Via degli Stadi.

The project, approved in September 1998 and delivered on December 2001, provided the construction of 40 terraced houses located upstream of Via degli Stadi. In a final report, explanations on the reason for the construction of the village in Via degli Stadi were given:

Respect for diversity translates into a design operation aimed at creating all those conditions suitable to allow the Roma people to preserve and develop their culture, as well as to preserve the essential elements of their identity. [...] An architectural work that takes into account the traditions and cultural heritage of a people who have kept their unity alive for centuries and have laboriously preserved their integrity.

A stereotypical construction of the sense of 'being Roma' emerges even more by the words of one of the Councilor of the Mancini administration, Franco Piperno:

What we had agreed with the mayor and the council, was to have an attitude of respect towards the difference of the Roma, and therefore treat them as a population who brings its knowledge, its strategies, its way of moving; not hiding that there are compatibility problems between their uses and ours. It is clear, for example - generally speaking, not just for the Roma - that some things concerning violence against bodies, or even supposed theft, are not compatible for obvious reasons. But everything that is compatible

²³ D. Harvey, *Città ribelli*, Milano, 2013; M. Grazioli, *From citizens to citadins? Rethinking right to the city inside housing squats in Rome, Italy*, in *Citizenship Studies*, 21/2017, p. 393 ss.

²⁴ F. De Bonis, *Guardarsi in viso. Modalità aggregative fra i rom di Cosenza*, in L. Piasere (cur.), *Italia romanì*, Roma, vol. 1/1996, pp. 23-24.

²⁵ S. Guglielmelli, *Le motivazioni personali della frequenza scolastica dei bambini rom a Cosenza*, Cosenza, 1989-1990.

²⁶ E. Stancati, *Cosenza nei suoi quartieri*, Cosenza, 2007.

should be enhanced. Therefore, being already in the phase in which the architects designed the village where they currently reside - I must say, not with great results, but it was the only case in Italy - they tried to conceive it for their uses²⁷.

What emerges from these words, is that the construction of the Roma village in Via degli Stadi, was legitimated on the basis of explanation of cultural character. In particular, it was thought to make sure that Roma community could maintain their 'cultural integrity'. But this process evolved by following the opposite direction. Many people that we have interviewed during our research, underlined the fact the Roma village in Via degli Stadi is a segregation place, abandoned by institutions year after year, deprived of essential services, far away from the city center and at a distance of about 1 km from the closest bus stop. In an article written on June 19th, 2019, a journalist complained about this situation of abandonment with the following words:

There is no truce for the inhabitants of the Roma village in Via degli Stadi. The promises made by institution are punctually disregarded. There is some infiltration of water that causes flooding in the basements of the houses, as a result of misconstruction of the buildings; the Municipality of Cosenza has not found a solution for this problem yet. No disinfection has ever been carried out and insects proliferate in the buildings. The streets, according to residents, are not cleaned as it happens for other areas of the city and the sweeping service is made directly by the women [of the village] that, in the morning, clean the square and the yard to let their children play in safety. This is not enough. The undergrowth has been cut in a cheapish way. To avoid devastating fires, such as the one that took place two years ago that almost reached the houses, some inhabitants paid with their own money to remove the grass that was too high. But there are still the problems of the snakes, that in the highest area of the neighborhood, slip down the walls and reach the doors of houses²⁸.

The association that gathers the Roma people of Via degli Stadi, LavRomanò, several times asked the municipality to remove the piles of trash obstructing the entrance of the village and to find a solution to its other many critical issues. Luigi Bevilacqua, an ecological operator that belongs to the Roma community of Via degli Stadi, says:

I moved to Via degli Stadi when I was 25 and I used to say to my wife: what kind of place is this? Here there are not the same services that are guaranteed to the other neighborhood: grass cutting, trash collection, streets bituminization. The things that in other neighborhoods are simply routine, in Via degli Stadi are done once in two or three years (...). In Via degli Stadi you have to do everything by yourself, it is a place deserted by everyone.

The stereotypes mobilized towards Roma people have surely contributed to the beginning of a huge plan of urban regeneration in the city center but, as a secondary result, they have also caused very serious situations of urban decay, exclusion, criminalization, school dropout which all members of the community pay indiscriminately. But faced with this context, the Roma of Via degli Stadi did not stand by and reacted differently. The members of the community who boast a more secure job, in particular have begun to leave the village of Via degli Stadi to blend in other areas of the city, where they hide their origins for fear of being stigmatized and losing some hard-won privileges. Consequently, for some years now, the number of mixed marriages and young Roma who finish university has been growing, albeit silently²⁹. The other members of the community still located in the village of Via degli Stadi, on the other hand, experience situations of increasing abandonment similar, however, to those

²⁷ C. Dionesalvi, R. Berlingieri, A. Cicala, P. Grottola (cur.), *Rubbina. Un racconto sugli zingari di Cosenza*, Soveria Mannelli, 2006.

²⁸ M. T. Improta, *Villaggio rom tra serpenti, rischio incendi ed un enorme cumulo di rifiuti*, in "QuiCosenza", 19 giugno 2019 (<https://www.quicosenza.it/news/area-urbana/cosenza/299315-villaggirom-tra-serpenti-sterpaglie-a-rischio-incendi-ed-un-enorme-cumulo-di-rifiutifoto>).

²⁹ F. Manzo, *Gli effetti dell'esclusione. 20 anni dal trasferimento dei Rom da Gergeri a san Vito Alto*, Cosenza, 2022.

that since the 2000s have begun to overwhelm various districts of the city: mostly that of Via Reggio Calabria and of the historic center of Cosenza.

These problems started to be visible since the end of the 1990s, when Giacomo Mancini, the mayor of Cosenza, put in motion a large redevelopment project in via Gergeri that brought to criminalize the Roma groups still living in the immediate vicinity, in Via Reggio Calabria. Subsequently, in 2017, the mayor Occhiuto, taking up Mancini's ideas, dismantled the slum in via Reggio Calabria to build a bridge designed by architect Santiago Calatrava a few steps away from the settlement. The dismantling was carried out portraying the slum of Via Reggio Calabria as a "*situation of hardship and degradation for both residents and all the neighboring hinterland*"³⁰. However, the bridge was built with the use of Gescal funds that had been diverted from their original destination. These funds should have been used to provide accommodation for hundreds of families in need. But the municipal administration granted only eleven thousand euro to the 17 families of Via Reggio Calabria, leaving them without a safe place to stay and without a residence permit in the city. Some of them today occupy unhealthy houses of the historic center of Cosenza, where they share with other Roma and non Roma groups structural factors such as low incomes, precarious employment and low cultural capital.

4. Beyond the racial city. The arrival of Romanian Roma in the historic center of Cosenza

The first Romanian Roma families arrived in Cosenza in 2004, with an ordinary tourist visa. This process initially involved around 100 people, mostly from the districts of Cluj and Bistrița Năsăud. Once in Cosenza, many settled on the outskirts of the city, creating what soon after became known as the "Vaglio Lise camp": a shanty town close to the river Crati, initially animated by a strong feeling of community and cooperative ties that tried to supply the absence of welfare opportunities and essential services as toilets, drinking water, electricity. A critical point can be tracked after 2007, when Romania made its official entry into Europe with the consequence that the number of the inhabitants of Vaglio Lise increased significantly, reaching a figure close to 800 units. Such developments reversed the initial informal camp of Vaglio Lise in a huge ghetto characterized by extremely precarious hygienic-sanitary conditions, which slowly undermined the health of the inhabitants and also brought to large and dangerous fires. When these incidents occurred the municipal administrations that were governing the city responded differently, but always placing themselves along the neoliberal trends that, since the 1990s, have been addressing the urban governance of Cosenza.

After the Mancini's administration, the municipality was, in particular, led by a center-left coalition (2006-2011), which for years remained impulsive in the face of the problems posed by the Vaglio Lise camp and its growth. At that time, the goal of the mayor Perugini was simply to operate wisely, reducing and privatizing some services to keep public spending under control after years of huge public investments. In a few words, a minimal and frugal idea of a city was substantiated³¹. Only after a serious inundation of the camp, when the request for a public intervention started to be invoked insistently by the inhabitants of Vaglio Lise, along with other local associations, on 1 October 2009 the prefecture of Cosenza reacted to the silence of the municipality by notifying against the Roma over 90 expulsion orders from Italy.

Such expulsion orders were justified by the prefecture through narratives that represented the Romanian Roma as carriers of insecurity and environmental degradation, as "*a very serious threat to the safety of the city of Cosenza since lacking a permanent job and a certain home*". In this context, various anti-racist associations immediately protested and mobilized by presenting an appeal against the prefect's decisions. In fact, also the Court of Cosenza annulled those orders considering the

³⁰ Municipal police command flow id no. 752DU of 8 August 2017.

³¹ E. Pavolini, M. Raitano, *L'Europa mediterranea fra diritti sociali e crisi economica: il welfare state ai tempi dell'austerità. Un'introduzione*, in *Meridiana*, 83/2015, p. 9 ss.; E. D'Albergo, G. Moini (cur.), *Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione. Attori, pratiche e istituzioni*, cit.

generalizations upon which they were founded as illegal. From that moment on, therefore, there was the hope that a new phase could begin and improve the living condition in the Vaglio Lise camp.

This hope was enhanced by the fact that, in 2011, the new center-right mayor of the city, Mario Occhiuto, immediately expressed the purpose to tackle the problems of Vaglio Lise by offering new services and housing opportunities to the inhabitants of that camp. After a brief meeting with the Roma and the Italian activists supporting them, Occhiuto, however, refused their proposals. Denying the many possible policies that could reduce Roma marginality, he decided in particular to rehabilitate the notorious Italian tradition of 'nomadic camps'³² seeking for specific regional funds to finalize the construction of a peculiar eco-village. Occhiuto justified his choice by emphasizing the arrival of new Romanian Roma as an opportunity to complete the regeneration of the Crati river and the construction of the Calatrava bridge. In his intention, the mission of the project was, in fact, that of valorizing Romani old traditions and nomadic cultural attitudes as a generative mechanism of development and attractiveness. Below we report an excerpt of the project:

Recreational-cultural requalification and re-functionalization of the former Fruit and Vegetable Market Area of Vaglio Lise, for the enhancement of the ROMA Culture.

The area corresponding to the former fruit and vegetable market of Vaglio Lise is adjacent to a settlement of numerous Roma family groups, encamped in a very precarious manner from the point of view of health and safety. This area is located adjacent to the Crati river and is already equipped with industrial type sheds owned by the municipality. These, with appropriate structural and functional recovery interventions, can become a pilot center for the enhancement of the Roma culture and traditions, as well as for the fight against the social exclusion of the current occupants and for the dissemination of a culture of legality and responsible citizenship [...]. From the recovery of existing buildings, a covered stage will be obtained, to be used for musical and folkloric events typical of the Roma culture, and a market, where local handicraft products can also be displayed and sold. These installations will constitute a privileged place of meeting and exchange with the rest of the citizens, and consequently an opportunity for social promotion and integration for the Roma, who will be able to manifest those values and skills that would otherwise remain ignored³³.

The choice of the eco-village generated strong reactions from the promoters of the intercultural "Committee with Roma" created in Vaglio Lise after the 2009 flood. The activists accused the major to have released a plan based on invented traditions, that would put in motion a process of ghettoization analogous to that observable in the Roma village of Via degli Stadi³⁴. Moreover, also various political representatives of the municipal administration expressed strong resistance to this program but for reasons that were opposite to that sustained by the Committee; these reasons can be summarized under the slogan "People from Cosenza first". From that moment on, public enmity towards Romanian Roma was strategically cultivated by many political forces until when, in summer 2013, the resentment resulted into violent raids against the inhabitants of Vaglio Lise³⁵. A new phase however began two years later, in October 2013, when the eco-village project was rejected by the regional administration, which had the task of evaluating it. Once the regional denial arrived, the 'order of the discourse' of the major Occhiuto suddenly changed.

During the summer of 2015, with the approach of new elections, Occhiuto gave up its initial romantic vision, and ordered the immediate eviction of the Vaglio Lise camp. It was a real showdown. Hundreds of barracks were destroyed and more than 400 people, including many minors and the elderly, were relocated without any prior warning to a large marquee managed by the Civil Protection. Here many activist recorded and immediately denounced serious violations of human rights and

³² T. Vitale, *Governare mediante gli sgomberi e la segregazione dei gruppi zigani*, in Palidda S. (cur.), *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Milano, 2009.

³³ https://www.comune.cosenza.it/pagina684_villaggio-rom.html.

³⁴ AA.VV., *Report sulla comunità rom rumena di Cosenza* (www.ciroma.org/wp-content/uploads/2016/03/REPORT.pdf).

³⁵ C. Dionesalvi, *I rom chiedono aiuto contro i raid*, in "il Manifesto", 12 settembre 2013.

inconvenience of all kinds³⁶. This emergency plan also turned out to be a failure only after three months because of the continuous flooding caused by the rains. To facilitate the evacuation of the tent village, the municipality awarded a grant of 600 euros for each family unit and 300 euros for each additional member, asking the Roma to expressly abandon their place and give up any other economic claim. This plan was formulated by the director of the municipal social service which, in a special decree, justified it the lights of problems related to Romanian Roma different “anthropological customs” since that group was assumed to live “*very ambiguously between being attracted by Western culture and its symbols and continue to be linked to the way of life of the nomadic past*”. All the families accepted that subsidy to search for alternative accommodation. But they found few housing opportunities, only some were able to move in the dilapidated houses in the historic center of Cosenza³⁷. The day when the tent village was closed, those families that were still with no house were instead forced by the police to get on two buses financed by the municipality of Cosenza to be brought back to Romania. As an Amnesty International activist recalls, in those hours of bewilderment and confusion “*the Roma did not rebel against that painful epilogue fearing they could be hit again by new orders of expulsion from Italy for a period of 5 years*”.

Since 2016, many families started silently to return in Cosenza. The abjection of their mobility has mostly been translated in a process of ‘neo-nomadization’³⁸. Few of them, with more economic resources and job opportunities, have found decent housing in the urban area. The most vulnerable instead tend to concentrate in the historic center of Cosenza, where they take advantage of conational solidarity, lower living and housing costs. The historic center of Cosenza is, in fact, a peripheral area that for decades was affected by a progressive depopulation and by situations of extreme danger due to the structural precariousness of many buildings. There have been dozens of property collapses recorded in recent years. Although these dangerous situations are well known, the institutions have implemented only sporadic and ineffective interventions³⁹. Only when the disputes of the inhabitants of the old town become more insistent, the municipal administrations react by blaming the Romanian Roma, their cultural backwardness as well as their illegal stay since missing the task of self-integration, and, more precisely, one of the following proofs required by Directive 2004/38/EC to reside legally⁴⁰: the presence of autonomous means of livelihood; access to education; a regular lawful-employment. In particular, police forces in Cosenza are responding to these autonomous forms of resettlement by developing a new punitive landscape centered on continuous inspections that seek to promote the ‘voluntary repatriation’ of Romanian Roma to their country of origin. Actually, many local activists recognize the presence of some risks linked to the presence of these mobile citizens in the old center of Cosenza. First of all because “*young Roma start being recruited by local criminal organizations to sell drugs*”. However, in their discourse, such risk does not reflect specific cultural attitudes, but the choices made for decades by politics in the exclusive interest of the hegemonic sectors of local capitalism.

These activists refer, in particular, to an old model of capitalism, which extract value only through the opening of construction sites, further consumption of land and wild overbuilding⁴¹. As we have also underlined, the city of Cosenza has been interested for about thirty years, by the construction of great works that have been carried out regardless of their actual usefulness and without opening an adequate reflection on the enormous management costs connected to these projects. So much that, in

³⁶ More info: www.redattoresociale.it/article/notiziario/tendopolis Rom di cosenza esposto in procura della fondazione romani#.

³⁷ More info: <https://www.quicosenza.it/news/area-urbana/cosenza/164493-rom-attendono-sgombero-baracche-si-te-me-la-disastrosa-ghettizzazione-di-cosenza-vecchia>.

³⁸ C. Yıldız, N. De Genova, *Un/Free mobility: Roma migrants in the European Union*, *Social Identities*, in *Social Identities*, 24/2018, p. 425 ss.

³⁹ A. Coco, *Cosenza Vecchia: un centro diventato periferia*, in Associazione G. Dossetti (cur.), *Libro bianco su Cosenza Vecchia*, Cosenza, 2016.

⁴⁰ N. Absenger, F. Blank, *From Social Myths to Legal Reality Limiting the Freedom of Movement of EU Citizens*, in *Politiche Sociali*, 3/2017, p. 447 ss.

⁴¹ <http://www.iacchite.blog/cosenza-prendocasa-il-loro-sviluppo-grandi-inutili-opere-corruzione-e-malaffare/amp/>.

2019, the Court of Auditors declared the financial distress of the municipality of Cosenza due to serious budget deficits. Already before, but above all following this declaration of instability, several zones of the town are now experiencing situation of long-lasting abandonment, while the living conditions of the most fragile families worsen due to the closure of many public services⁴². In this same context, however, some radical urban movements and associations of volunteers are emerging.

In 2019, for example, Oncomed was founded in the heart of the historic center of Cosenza: a free cancer clinic for indigents. But already before, since 2017, the volunteers of the Santa Lucia Association and of other organizations - including GAIA and ARCiRed - have been working to accompany young people, Roma and non-Roma, in various activities contrasting educational poverty⁴³. Moreover, it is interesting to see how these patterns of welfare from below⁴⁴ are resulting in a new parallel reality. A new urban environment emerges thanks to the flow of activists, religious and young people who participate to various activities that partially repopulate, redeveloped and revitalize an abandoned and liminal area. These are activists and organizations that have decided to establish themselves in the heart of the historic center in conjunction with the arrival of the Roma, precisely with the aim of combating the phenomena of disintegration, deviance and discomfort caused by the absence of institutions. Their direct social actions⁴⁵, although characterized by different sensitivities and modus operandi, today represent a virtuous example of intercultural cooperation that actively respond to the inertia of the municipal administration by creating hybrid practices of 'citizenship from below'. In the old city center of Cosenza, an authentic situation of intercultural cohabitation has now come about interlinking previously separate social identities and realities: Italian and Romanian Roma, foreigners coming from extra-EU countries, historical citizens of Cosenza. All these people today share analogous economic and housing difficulties, but they also share the willingness to face the neoliberal order pursued in Cosenza through strategies of solidarity and mutual aid that at the same reveal the racial matrix on which rely urban policies, along its paradoxes and contradictions.

5. Conclusions

This case study highlights the great variance that can recur in approaching Romani groups within the same city⁴⁶. In Cosenza different frames, strategies and policies have been pursued over the last thirty years, disregarding European and national directives for the inclusion of Romani minorities. At the time of the Mancini administration, new forms of encampment were implemented although the public housing assured to some Roma families in the '60 represented a universal solution capable to favor the full integration of beneficiaries. During the Perugini administration, due to no clear political vision other than reducing public expense, the Roma problem was instead depoliticized⁴⁷ and transformed into a public security problem. Over the last decade, the action of the mayor Occhiuto finally distinguished itself by alternating paternalistic rhetoric with actions of extreme expulsion that have denied political existence to the Italian Roma of via Reggio Calabria as well as to the European Roma living in the informal camp of Vaglio Lise.

Based on what has been said so far, it is not easy to answer the questions raised at the start: what patterns characterize the spatial insertion of Roma communities in Cosenza and the choices that have been made by policy makers towards these groups? It is difficult to answer because here we observe a

⁴² G. Catalano, A. Sguglio (cur.), *Cosenza*, Soveria Mannelli, 2022.

⁴³ <https://comune-info.net/scuole-aperte/quando-leducazione-vuol-dire-fiducia/?fbclid=IwAR2AgZm12EcZEvEdLUamFhzWugx77QhKeEzD8JUqBvsr5fjYPXtmTwM0yMs>.

⁴⁴ D. Della Porta, M. Diani (cur.), *The Oxford Handbook of Social Movements*, Oxford, 2015.

⁴⁵ L. Zamponi, *Practices of Solidarity: Direct Social Action, Politicisation and Refugee Solidarity Activism in Italy*, in *Mondi Migranti*, 3/2017, p. 97 ss.; L. Bosi, L. Zamponi, *Resistere alla crisi. I percorsi dell'azione sociale diretta*, Bologna, 2019.

⁴⁶ P. Vermeersch, *The Eu and the Roma: An Analysis of Recent Institutional Developments*, in T.H. Malloy, J. Marko (eds), *Minority Governance in and Beyond Europe*, Celebrating 10 Years of the European Yearbook of Minority Issues, Leiden, 2014.

⁴⁷ M. Flinders, J. Buller, *Depoliticisation: Principles, Tactics and Tools*, in *British Politics*, 1/2006, p. 293 ss.

typical case of 'local anarchism' which reacts to the decline of traditional eugenic and nationalistic approaches through a 'hypermodern situationism'. At the same time, however, we see how many interventions implemented over the last twenty years to collocate Roma groups in the space represent more than an institutional schizophrenia, since 'prostheses' giving moral legitimacy to hypotheses of urban development that are clearly based on the segmentation of space and citizenship into functionally homogeneous and separated strata. In Cosenza, its complex scenario is an emblematic demonstration of forms of development, repression and dispossession that are only the visible trace of a deeper reality, increasingly characterized by the crisis of European and national citizenship. Cities and local markets have now the task of creating paths of belonging that seem characterized by the willingness to dig a profound gap between populations considered as smart, useful and desirable and populations, instead, considered useless and in excess⁴⁸. It is thus a clear situation of fragmentation that, however, in Cosenza, also shows unprecedented attempts of social and political re-composition that concretely reflect how this city has expanded, the choices through which it was administered and the resistance and complex identities that these choices have encountered.

Over the last thirty years, the diverse manners to approach the housing problems faced by the Roma have been in fact justified always creating a strict nexus among their different culture and the plans of urban renewal pursued by the municipal administration. Both encampment plans and the more frugal ones, have mobilized racial urban regimes coherent with the policies planned. However, only apparently persist a huge dichotomy among Roma and non-Roma. Previously separated population have started to cohabit in hybrid spaces. There are perfectly integrated wealthy families, Roma segregated on ethnic basis in the village of via degli Stadi, and finally we recently see Italian and Romanian Roma living in the historic center of Cosenza without any residence permit, sharing with other foreigners and the historical inhabitants of this neighborhood enormous dangers and difficulties. If in the past the confinement of the poorest sections of society acted in synergy with the national logic⁴⁹, facing a conjuncture of multiple crisis that invest people beyond their racial belonging, new forms of intercultural living instead appear. A new ecosystem emerges along patterns revealing how the political economy of urban gentrification results intimately intertwined with racial mechanisms that may paradoxically facilitate uncontrolled processes of spatial, social and cultural hybridization. Mostly the historic center of Cosenza represents an aggregate of stigma but also evolves into an active subject of intercultural activism and 'citizenship from below'⁵⁰. The various forms of direct social action here implemented are proving to be a fundamental instrument of access to citizenship rights for an important part of people expelled from the system. Future researches should thus work in this direction: recognizing that there are several Roma histories, several patterns of inclusion, mobility and intercultural ways of living and cooperating that overcome traditional colonial powers de-linking urban spaces and citizenship from the logic of ethno-cultural membership.

Abstract

L'articolo presenta l'esperienza dei Rom a Cosenza, in Italia. Lo scopo di questo studio è comprendere come il fenomeno dell'antiziganismo si riproduca localmente focalizzando l'attenzione sulle politiche di segregazione spaziale adottate a Cosenza nei confronti dei rom e sul circolo di violenze e conflitti che queste hanno prodotto.

⁴⁸ L. Wacquant, *I reietti della città. Ghetto, periferia, stato*, Pisa, 2016; S. Sassen, *Expulsion: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Cambridge, 2014; A. Paparusso, *The European Convergence towards the Civic Integration*, in E. Ambrosetti et al. (eds.), *Migration in the Mediterranean: Socio-economic Perspectives*, London, 2016, p.149 ss.

⁴⁹ B. Anderson, *Comunità immaginate. Origini e fortuna dei nazionalismi*, Roma, 2005.

⁵⁰ G. Avallone, S. Torre, *Dalla città ostile alla città bene comune. I migranti di fronte alla crisi dell'abitare in Italia*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 11/2016, p. 51 ss.; E. Ostanel, *Spazi fuori dal Comune. Rigenerare, includere, innovare*, Milano, 2017.

Attraverso l'analisi di 70 interviste in profondità condotte sia con gruppi rom di diversa nazionalità sia con rappresentanti delle associazioni locali che li supportano, vengono messi in discussione gli approcci teorici che rappresentano i rom come una minoranza omogenea, oppressa da dispositivi e retoriche nazionali razzializzanti, per mostrare una realtà più frammentata e controversa, che anche i rom trasformano attivamente. Da un lato, diverse evidenze empiriche mostrano in particolare l'emergere a Cosenza di nuovi stigmi e pregiudizi verso i gruppi rom, che giocano un ruolo centrale nei processi di riorganizzazione neoliberista degli spazi urbani che questa città sta vivendo. D'altra parte, però, il contesto di crescenti disuguaglianze in cui questi fenomeni si inscrivono facilita la correlazione delle molteplici forme di resistenza opposte dai rom nel loro processo di inserimento socio-spatiale con quelle messe in atto dagli abitanti non-rom esposti ad analoghe situazioni di esclusione sociale e territoriale. Il risultato è la produzione di spazi ibridi in cui identità diverse convergono innescando forme di appartenenza e inclusione "dal basso" che impattano in maniera significativa sul funzionamento e i significati della cittadinanza, localizzandoli.

Parole chiave: antiziganismo, governance spaziale neoliberista, politiche razziali, azione sociale diretta, cittadinanza locale

*

The article presents the experience of the Roma settled in Cosenza, Italy. The purpose of this study is to understand the spreading of antigypsyism at the local level by focusing on the spatial segregation polices deployed in Cosenza towards Roma communities and on the vicious circle of violence and conflicts they have produced. Drawing on 70 in-depth interviews conducted with representatives of different Roma groups and of the local associations supporting them, we critique theoretical approaches presenting Roma communities as a homogenous minority oppressed by national dynamics of racialization to show a more complex and controversial reality, that even the Roma actively transform. On one hand, empirical evidences show in particular the emergence in Cosenza of new stigma and prejudices against Romani people, which play a relevant role in the processes of neoliberal reorganization of urban spaces that this city is experiencing. On the other hand, however, the context of multiple crisis and growing inequalities in which these phenomena took place facilitate the correlation of the multiple strategies and forms of resistance opposed by the Roma in their spatial integration process with those acted by non-Roma local residents suffering analogous situations of social and territorial exclusion. The result is the production of hybrid urban spaces in which different identities converge triggering new senses of belonging and patterns of inclusion "from below" that highly impact on citizenship, localizing its meanings and functioning.

Key words: antigypsyism, neoliberal spatial governance, racial policies, direct social action, local citizenship

What drives environmental preferences? Evaluating the importance of the ideological dimension for voters' preferences on the environmental issue

Leonardo PULEO*

Summary: **1.** Introduction **2.** Predicting preferences on the environmental issue: the impact of ideological, socio-demographic variables, and value-based features *2.1 Socio-demographic features* *2.2 Ideological Features* *2.3 Value-based features* *2.4 Hypotheses* **3.** Data and Methods **4.** The Evolution of the Environmental issue (2012-2021) **5.** The determinants of the preferences on the environmental issues in Italy, France, and Germany *5.1 Socio-Demographic Models* *5.2 Ideological Models* *5.3 Value-based Models* *5.4 Full Models* **6.** Conclusions

1. Introduction

In recent years several scientific reports have provided a disheartening outlook on the future of climate change¹. Nowadays, the links between anthropic activity and the process of climate change and environmental deterioration cannot be defused or denied anymore.

The ecological transition has become a hot topic on the European Union (EU) agenda. The Next Generation EU (as the EU's economic response to the COVID-19 crisis) assigned unprecedented resources for the member states' investment in green energy and energy efficiency². Furthermore, the European Green Deal (EGD) as formulated in 2019 by the European Commission set an ambitious plan to limit the consumption of fossil fuels, in order to reach carbon neutrality by 2050³. Despite this policy activism at the EU level, national political elites traditionally displayed low attention towards the environmental issue⁴. The ecological transition requires hard strategic choices, that politicians might not be interested to pursue when their voters hold differing preferences on environmental protection.

In 2019 the Friday for Future (FFF) movement raised an unprecedented level of awareness towards climate change across the European citizenry. Indeed, FFF demonstrations brought millions of citizens to strike for environmental protection. Despite the growing attention to the FFF movement and its impact⁵, so far to the best of our knowledge, no comparative studies at the public opinion level have been conducted using post-2019 data.

* Chercheur postdoctoral, Centre d'Etude de la Vie Politique (CEVIPOL), Université Libre de Bruxelles.

¹ S.A. Robinson, *Climate Change Adaptation in SIDS: A Systematic Review of the Literature Pre and Post the IPCC Fifth Assessment Report*, in *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 11(4)/2020.

² C. de la Porte and M.D. Jensen, *The next Generation EU: An Analysis of the Dimensions of Conflict behind the Deal*, in *Social Policy and Administration*, 55(2)/2021, p. 388 ff.

³ I. von Homeyer, S. Oberthür, and A. J. Jordan, *EU Climate and Energy Governance in Times of Crisis: Towards a New Agenda*, in *Journal of European Public Policy*, 28(7)/2021, p. 959 ff.

⁴ N. Carter, *Greening the Mainstream: Party Politics and the Environment*, in *Environmental Politics*, 22(1)/2013, p. 73ff.

⁵ D. della Porta and M. Portos, *Rich Kids of Europe? Social Basis and Strategic Choices in the Climate Activism of Fridays for Future*, in *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2021, p. 1 ff.

Against this backdrop, the current analysis aims precisely at exploring the factors influencing – at an individual level – citizen preferences on the environmental issue by employing data collected after June 2019. We provide a continuous measurement of environmental preferences based on the European Election Study data (EES)⁶. This research design allows us to show whether socio-demographic, ideological and value-based factors play a role in shaping the policy preferences of the citizens towards the environment. Furthermore, we integrate our analysis with an overview of the salience of the environmental issue over the last 10 years (from 2012 to 2021). Our investigation focuses on three-EU founder countries: Italy, Germany and France, that played a decisive role in the development of the EGD at the EU level.

Our results show that the issue salience – at the public opinion level – in Italy is substantially lower than the one registered in France and Germany. Furthermore, after the peak registered in 2019 riding the wave of the FFF movement; the issue salience falls back to the pre-2019 period (contrary to the resilience in the attention registered in France and Germany). Additionally, we find that in the three countries, the preferences on the environmental issue are still highly conditioned by the citizens' ideological positions, where the leftist voters are largely more pro-environmentalist than the rightist ones. Furthermore, we observed that the alleged division between cosmopolitan vs. communitarian voters⁷ does not play a uniform effect in our three cases. Specifically, in Italy Eurosceptic voters are more likely to show pro-environmental attitudes compared to Europhile ones.

In the remainder of this article, we first review the relevant literature on the impact of socio-demographic, ideological and value-based predictors on environmental and climate-change preferences. Then, section 3 introduces the data and discusses the design of the current analysis. Section 4 presents the descriptive data on the environmental salience in Italy, Germany and France and section 5 presents our empirical results. Finally, the conclusion discusses the relevance of the findings, linking them with new patterns of research.

2. Predicting preferences on the environmental issue: the impact of ideological, socio-demographic variables, and value-based features

The literature on the determinants of environmental preferences developed with a marked focus on the US. In the last decade, several studies underlined how ideological beliefs, the degree of education, economic well-being and gender played a crucial role – among US citizens – in shaping their preferences on environmental protection⁸. Recently, increased attention has been devoted also to other countries revealing how the insights from the US literature cannot be easily generalized⁹. This section will review the main findings of the literature on the role of ideological and socio-demographic predictors in shaping pro-environmental preferences.

2.1 Socio-demographic features

Several studies tested across countries the relevance of socio-demographic variables in predicting citizen preferences on the environmental issue¹⁰. However, most recent pieces of research tend to

⁶ H. Schmitt et. al., *European Parliament Election Study 2019, Voter Study*, GESIS Data Archive, 2022.

⁷ S. Weko, *Communitarians, Cosmopolitans, and Climate Change: Why Identity Matters for EU Climate and Energy Policy*, in *Journal of European Public Policy*, 29(7)/2022, p. 1072 ff.

⁸ A. M. McCright and R. E. Dunlap, *The Politicization Of Climate Change And Polarization In The American Public's Views Of Global Warming, 2001-2010*, in *Sociological Quarterly*, 52(2)/2011, p. 155 ff.; M. J. Hornsey et al., *Meta-Analyses of the Determinants and Outcomes of Belief in Climate Change*, in *Nature Climate Change*, 6/2016, p. 622 ff.

⁹ G.B. Lewis, R. Palm, B. Feng, *Cross-National Variation in Determinants of Climate Change Concern*, in *Environmental Politics*, 28(5)/2019, p. 793 ff.

¹⁰ T. L. Milfont et al., *The Climate-Change Dilemma: Examining the Association between Parental Status and Political Party Support*, in *Journal of Applied Social Psychology*, 42(10)/2012, p. 2386 ff.; W. Poortinga et al., *Uncertain Climate: An*

disconfirm or at least soften the impact of these variables in explaining environmental preferences¹¹.

In theoretical terms, age and gender might affect environmental preferences, because they signal those individuals holding more limited power in the society. In this respect, older people and males are more deeply part of the existing power structure and might feel to have more to lose in implementing policy changes that will actively tackle climate change¹².

As observed in literature reviews on environmental attitudes in the US context, more than half of the existing studies revealed that women are significantly more concerned about the issue¹³. However, cross-national studies revealed only a small and irrelevant gender effect¹⁴.

On age, the findings are mixed and the impact of age in shaping pro-environmental attitudes does not seem to hold outside the US and the UK. In a comparative study, Berit Kvaløy and her colleagues¹⁵ revealed a non-linear relationship between environmental attitudes and age where those aged 30 to 60 are the ones more concerned about the environmental issue. In this respect, Silvia Weko found that younger generations hold generally more pro-environment stances than older ones, but this relationship is far from being linear¹⁶. Millennials are more concerned about the environment than the Silent Generation; however, Millennials are less concerned than Generation X and Baby Boomers.

Referring to the impact of education and income, more educated and wealthier respondents are expected to perceive environmental protection in a positive light. In line with the expectations of the post-materialist values' literature¹⁷, individuals with high income and high levels of education, once their basic material needs are satisfied, are more likely to place more emphasis on higher-order needs such as environmental protection. Furthermore, highly educated people should also be more able to better understand the complexity of climate change and its impacts. Previous studies found support for both income and educational effects in increasing environmental awareness¹⁸. Still, more recent comparative contributions revealed inconsistent effects¹⁹.

2.2 Ideological Features

On an ideological ground, extant literature suggested a strong link between leftist beliefs and the support for pro-environmental positions in the US context²⁰. In this respect, a "conservative moral

Investigation into Public Scepticism about Anthropogenic Climate Change, in *Global Environmental Change*, 21(3)/2011, p. 1015 ff.

¹¹ M. J. Hornsey et al., *Meta-Analyses of the Determinants*, cit.; J. Shi et al., *Knowledge as a Driver of Public Perceptions about Climate Change Reassessed*, in *Nature Climate Change*, 6/2016, p. 759 ff.; W. Poortinga et al., *Climate Change Perceptions and Their Individual-Level Determinants: A Cross-European Analysis*, in *Global Environmental Change*, 55(March)/2019, p. 25 ff.; G.B. Lewis, R. Palm, B. Feng, *Cross-National Variation*, cit.

¹² K.T. Stevenson et al., *Overcoming Skepticism with Education: Interacting Influences of Worldview and Climate Change Knowledge on Perceived Climate Change Risk among Adolescents*, in *Climatic Change*, 126/2014, p. 293 ff.; K.M. Jylhä and N. Akrami, *Social Dominance Orientation and Climate Change Denial: The Role of Dominance and System Justification*, in *Personality and Individual Differences*, 86/2015, p. 108 ff.

¹³ A.M. McCright, R. E. Dunlap, S. T. Marquart-Pyatt, *Political Ideology and Views about Climate Change in the European Union*, *Environmental Politics*, 25(2)/2016, p. 338 ff.; G.B. Lewis, R. Palm, B. Feng, *Cross-National Variation*, cit.

¹⁴ M. J. Hornsey et al., *Meta-Analyses of the Determinants*, cit.; G.B. Lewis, R. Palm, B. Feng, *Cross-National Variation*, cit.

¹⁵ B. Kvaløy, H. Finseraas, and O. Listhaug, *The Publics' Concern for Global Warming: A Cross-National Study of 47 Countries*, in *Journal of Peace Research*, 49(1)/2012, p. 11 ff.

¹⁶ S. Weko, *Communitarians, Cosmopolitans, and Climate Change*, cit.

¹⁷ R. F. Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Democracies*, Princeton, 1997.

¹⁸ S. T. Marquart-Pyatt, *Are There Similar Sources of Environmental Concern? Comparing Industrialized Countries*, in *Social Science Quarterly*, 89(5)/2008, p. 1312 ff.

¹⁹ M. J. Hornsey et al., *Meta-Analyses of the Determinants*, cit.; G.B. Lewis, R. Palm, B. Feng, *Cross-National Variation*, cit.

²⁰ R. J. Brulle, J. Carmichael, and J. C. Jenkins, *Shifting Public Opinion on Climate Change: An Empirical Assessment of Factors Influencing Concern over Climate Change in the U.S., 2002-2010*, in *Climatic Change*, 114/2012, p. 169 ff.; J.T. Carmichael and R. J. Brulle, *Elite Cues, Media Coverage, and Public Concern: An Integrated Path Analysis of Public Opinion on Climate Change*,

system' might be at odds with the pro-environmental beliefs, because it attributes a moral authority (and superiority) of the free market in finding an equilibrium between social costs and economic growth"²¹. Precisely, considering the adjustment costs that environmental issues require to a capitalist economic system, conservatives might soften their willingness to acknowledge environmental risks²². Comparative studies revealed that this link might be more tenuous outside the US²³. This can be explained by a lower degree of issue polarization both at the elite and citizens' levels. In this respect, environmentalism in the US context appears to be encapsulated into a broader and polarizing division opposing liberal vs. conservative mindsets²⁴. Along these lines, a comparative study found that elite polarization can magnify the impact of ideology on environmental preferences²⁵.

Despite some country-specific differences, the relevance of the left-right division in predicting preference for the environment has been confirmed also referring to the Western European countries²⁶. In this respect, in all-Western European countries, green parties have been progressively integrated within the leftist camp²⁷. This identification of the green parties with the left-of-centre side of the political spectrum might have likely contributed to the inclusion of the pro-environment values within the broader leftist repertoire also in Western Europe and, in this respect, the country-specific differences might be read as a function of the different degree of success and institutionalization of the green parties in Western Europe.

Furthermore, the impact of the ideological drivers in shaping attitudes on the environment might also be stronger on a specific sociodemographic subgroup: the white males (WMs). The idea is not based on biological considerations. Kahan and his colleagues argued that WMs that share a hierarchical conception of society tend to see themselves on the top of the social pyramid and for this reason they tend to tone down or explicitly deny the environmental risk because it can entail a source of instability for the existing social order²⁸. In this respect, McCright and Dunlap suggested that attitudes toward the environment might be driven by the interaction between structural factors and political beliefs²⁹. In this respect, according to them, WMs will tend to be less worried about environmental risks when they share a conservative-oriented and hierarchical conception of social order, posing themselves at the summit of such a pyramid. The Conservative White Male (CMW) effect is thus embedded in the tradition of political psychology associating the conservative mindset with a system of justification supporting the preservation of the existing power balance within the society.

Over the last decades, the literature has suggested how the left/right dimension is not the only dimension of political competition and that the second line of conflict is emerging cross-nationally in Europe based on cultural values. Several labels have been employed to define this division:

²¹ 2001-2013, in *Environmental Politics*, 26(2)/2017, p. 232 ff.; A. M. McCright et al., *Ideology, Capitalism, and Climate: Explaining Public Views about Climate Change in the United States*, in *Energy Research and Social Science*, 21(November)/2016, p. 180 ff.

²² G. Lakoff, *Why It Matters How We Frame the Environment*, in *Environmental Communication*, 4(1)/2010, p. 70 ff.

²³ A.M. McCright and R.E. Dunlap, *Bringing Ideology in: The Conservative White Male Effect on Worry about Environmental Problems in the USA*, in *Journal of Risk Research*, 16(2)/2013, p. 211 ff.

²⁴ A.M. McCright, R.E. Dunlap, S. T. Marquart-Pyatt, *Political Ideology and Views about Climate Change in the European Union*, cit.

²⁵ T. Bolsen, J.N. Druckman, F. Lomax Cook, *Citizens', Scientists', and Policy Advisors' Beliefs about Global Warming*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 658(1)/2015, p. 271 ff.; D. M. Kahan, *The Politically Motivated Reasoning Paradigm, Part 1: What Politically Motivated Reasoning Is and How to Measure It*, in *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*, 2016.

²⁶ S. Birch, *Political Polarization and Environmental Attitudes: A Cross-National Analysis*, in *Environmental Politics*, 29(4)/2020, p. 697 ff.

²⁷ W. Poortinga et al., *Climate Change Perceptions and Their Individual-Level Determinants*, cit.; A. M. McCright, R.E. Dunlap, and S.T. Marquart-Pyatt, *Political Ideology and Views about Climate Change in the European Union*, cit.

²⁸ P. Mair, *The Green Challenge and Political Competition: How Typical is the German Experience?*, in *German Politics*, 10(2)/2001, p. 99 ff.

²⁹ D.M. Kahan et al., *Culture and Identity-Protective Cognition : Explaining the White-Male Effect in Risk Perception*, in *Journal of Empirical Legal Studies*, 4(3)/2007, p. 465 ff.

²⁹ A.M. McCright and R.E. Dunlap, *Bringing Ideology in*, cit.

demarcation vs. integration³⁰, libertarian-universalistic vs. traditionalist-communitarian³¹, universalism vs. particularism³² and cosmopolitan vs communitarian³³. This body of literature underlines how the processes of EU integration, globalization, and de-nationalization create a division among 'winners' and 'losers', where the *winners* endorse a cosmopolitan global order marked by the retreat of the nation-state and the development of transnational polities and the *losers* claim the need to restore a more proximate sense of community often based on the alleged ancestral values of the nation. Looking at political supply, radical right and green parties have been often considered as the opposite poles of this political division³⁴. A seminal contribution by Silvia Weko³⁵ recently argued that in Europe, those citizens sharing a *cosmopolitan* set of beliefs on the EU integration and migration might be more likely to exhibit a pro-environmental.

2.3 Value-based features

Previous studies showed that citizen engagement in environmental protection can push governments to engage in the issue³⁶. Currently, the studies linking political trust and environmental attitudes are revealing a positive relationship³⁷. In a wide comparative analysis including 36 countries across the world, Lewis and his colleagues revealed that believing in democratic principles (e.g. free election, equality rights, political freedom) is the most consistent predictor of pro-environmental stances³⁸.

However, the rise of the 'Fridays for Future' social movement might have altered this relationship. If we look at Greta Thunberg's speeches – the main inspirator of the movement – we can identify a strong anti-elitist component addressed against *some* elites, and specifically to current political elites. According to Thunberg, politicians engage in endless and useless negotiation, instead of putting their efforts into contrasting the environmental threats by following the *vox scientifica* instead of *vox populi*³⁹. This contemporary configuration of the Friday for Future movement might stimulate an association between political mistrust and pro-environmental attitudes. Furthermore, in Western Europe – and democratically advanced democracies – political trust is largely declining⁴⁰. Furthermore, post-materialist attitudes at the individual level are negatively correlated with political trust⁴¹. Indeed, one of the outcomes of Inglehart's silent revolution thesis⁴² has been the development

³⁰ H.Kriesi et al., *Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared*, in *European Journal of Political Research*, 45(6)/2006, p. 921 ff.; H. Kriesi et al., *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge, 2008; H. Kriesi et al., *Political Conflict in Western Europe*, Cambridge, 2012.

³¹ S. Bornschier, *Cleavage Politics and the Populist Right: The New Cultural Conflict in Western Europe*, Philadelphia, 2010

³² P. Beramendi et al., *The Politics of Advanced Capitalism*, Cambridge, 2015.

³³ C. Teney, O.P. Lacewell, and P. De Wilde, *Winners and Losers of Globalization in Europe: Attitudes and Ideologies*, in *European Political Science Review*, 6(4)/2014, p. 575 ff.

³⁴ L. Hooghe and G. Marks, *Cleavage Theory Meets Europe's Crises: Lipset, Rokkan, and the Transnational Cleavage*, in *Journal of European Public Policy*, 25(1)/2018, p. 109 ff.

³⁵ S. Weko, *Communitarians, Cosmopolitans, and Climate Change*, cit.

³⁶ D.J. Fiorino, *Explaining National Environmental Performance : Approaches , Evidence , and Implications*, in *Policy Sciences*, 44/2011, p. 367 ff.

³⁷ A. Franzen and D. Vogl, *Two Decades of Measuring Environmental Attitudes: A Comparative Analysis of 33 Countries*, in *Global Environmental Change*, 23(5)/2013, p. 1001 ff.; B. Cotta and V. Memoli, *Do Environmental Preferences in Wealthy Nations Persist in Times of Crisis? The European Environmental Attitudes (2008-2017)*, in *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, 50(1)/2020, p. 1 ff.

³⁸ G.B. Lewis, R. Palm, B. Feng, *Cross-National Variation in Determinants of Climate Change Concern*, cit. p. 804.

³⁹ M. Zulianello and D. Ceccobelli, *Don ' t Call It Climate Populism : On Greta Thunberg ' s Technocratic Ecocentrism*, in *Political Quarterly*, 91(3)/2020, p. 623 ff.

⁴⁰ R. J. Dalton, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, New York, 2004.

⁴¹ J. W. van Deth and E. Scarbrough, *The Impact of Values: Beliefs in Government*, New York, 1995.

⁴² R. F. Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton, 1977.

of general distrust towards the principles of hierarchy and paternalism in favour of a more individualistic understanding of political (and collective) action⁴³.

2.4 Hypotheses

The review of the literature suggests that in the European context, ideological variables are expected to shape attitudes toward the environment. The role of the socio-demographic predictors seems to explain the position on the environment in the US, while their impact appears more blurred in European countries (and generally outside the US). In this respect, as noted by Lewis and his colleagues: “[g]ender, age, and religiosity patterns in the US may simply reflect that country's ideological divide, with women, young people, and the less religious being more liberal”⁴⁴. Still, also in the US, we have some pieces of evidence suggesting that socio-demographic variables tend to defuse their significance when ideology is included in the model⁴⁵. In this respect, a similar trend has also been observed in the European context⁴⁶.

Survey research has often found a stronger predictive potential of the ideological variable in the US rather than in the European context. This can be explained by the fact that in the US context, the environmental issue is part of a broader dichotomous conflict opposing Democrats and Republicans and fuelled by the escalation of animosity among the supporters of opposite parties (i.e. affective polarization)⁴⁷. Still, we might argue that the ideological embeddedness of the environmental issue within the left-right continuum is increasingly crucial also in Europe. First, climate change scepticism has become politicized in Europe by – almost exclusively – far-right political actors⁴⁸. Second, environmentalism has been introduced into the agenda by the green parties that despite some ambiguities are nowadays both in relational and in ideological terms part of the centre-left area⁴⁹. Third, recent analysis showed that the importance of the ideological predictors is – also in Europe – influenced by the extent of polarization within the party system⁵⁰. This suggests that the presence of far-right actors might increase the significance of ideological preferences in shaping attitudes towards environmental protection.

Additionally, we already discussed the dimensional change of the European party systems and the rise of a cultural dimension of political competition. In this respect, environmentalism is expected to be an attribute of a cosmopolitan ideological preference, that includes liberal values, support for EU integration and support for internationalism⁵¹. Aggregate analysis already found some preliminary support for this argument⁵². Still, cross-country differences have not yet been adequately discussed.

Finally, recent literature found the existence of a link between democratic support – operationalized as political trust – and preferences on the environmental issue. Here we argued that some of the anti-establishment credentials of the FFF movement may have altered such a relationship, connecting low levels of political trust towards representative politics' ability to deal with environmental problems with the individual preferences on environmental protection.

From this discussion of the literature, I derive the following expectations:

⁴³ R. J. Dalton, W.P. Burklin, A. Drummond, *Public Opinion and Direct Democracy*, in *Jorunal of Democracy*, 12(4)/2001, p. 141 ff.

⁴⁴ G.B. Lewis, R. Palm, B. Feng, *Cross-National Variation in Determinants of Climate Change Concern*, cit., p. 807.

⁴⁵ M. J. Hornsey et al., *Meta-Analyses of the Determinants and Outcomes of Beliefs in Climate Change*, cit.

⁴⁶ G.B. Lewis, R. Palm, B. Feng, *Cross-National Variation*, cit.

⁴⁷ L. Mason, *Uncivil Agreement. How Politics Became Our Identity*, London, 2018.

⁴⁸ B. Forchtner, *Climate Change and the Far Right*, in *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 10(5)/2019; A. Küppers, ‘Climate-Soviets,’ ‘Alarmism,’ and ‘Eco-Dictatorship’: The Framing of Climate Change Scepticism by the Populist Radical Right Alternative for Germany, in *German Politics*, 2022.

⁴⁹ G. Price-Thomas, *Green Party Ideology Today*, in *Green Parties in Europe*, New York, 2016, p. 280 ff.

⁵⁰ S. Birch, *Political Polarization and Environmental Attitudes*, cit.

⁵¹ P. De Wilde et al., *The Struggle over Borders: Cosmopolitanism and Communitarianism*, Cambridge, 2019.

⁵² S. Weko, *Communitarians, Cosmopolitans, and Climate Change*, cit.

H1: Ideological variables correlate with pro-environmental stances. In terms of direction, leftists and cosmopolitans will be more likely to hold pro-environment positions than rightist and communitarian citizens.

H2: The impact of socio-demographic variables is expected to fade away when the ideological variables are included in the analysis.

H3: Commitment to democratic principles correlates with pro-environmental positions.

H4: Low degree of institutional trust correlates with pro-environmental positions.

3. Data and Methods

The analysis of the fluctuating salience in the three countries is conducted by employing different waves of the Eurobarometer (EB)⁵³ to measure the importance of the environmental issue across citizens. Precisely, we analyse the percentage of citizens indicating ‘The environment, climate, and energy issues’ as one of the two ‘most important issues facing their country’⁵⁴.

The study of the determinants of environmental preferences is conducted by employing the data of the post-electoral survey *European Election Study 2019*⁵⁵. The dependent variable of our analysis refers to citizen preferences on the environmental issue. The EES – at the best of our knowledge – is the only survey providing a positional measurement of environmental attitudes, asking respondents to locate themselves on an 11-point scale, where 0 represents “Environmental protection should take priority even at the cost of economic growth” and 10 stands for “Economic growth should take priority even at the cost of environmental protection”. To ease data interpretation I reverted the scale, indicating “0” as the anti-environmentalist pole and “10” as the pro-environmentalist pole of the distribution.

The predictors of environmental attitudes are explored by looking at socio-demographic, ideological and value-based variables. Regarding socio-demographic variables, we explored individuals’ gender, age, education, social class and living area. Gender is simply operationalized as a dichotomous variable differentiating between males and females. Age is operationalized as a categorical variable, distinguishing among five generations. Precisely, we considered Generation Z (born after 1996), Millennials (born between 1996 and 1981), Generation Z (born between 1980 and 1965), Baby Boomers (born between 1964 and 1946), and Silent Generation (born before 1946). Education is operationalized distinguishing between individuals with 15 years – or less – of formal education; an individual with 16-19 years of formal education, and individuals with more than 19 years of formal education. Social class is operationalised by grouping individuals into three categories: those self-identifying with working and lower-middle social classes; those identifying with the middle class and those that reported being members of upper-middle and upper social classes. Finally, we further distinguished between individuals declaring to live in rural areas and small/middle towns and those declaring to live in large cities.

Regarding ideological preferences, we looked at citizen preferences on the left-right dimension, EU integration and same-sex marriages. The classic ideological left-right dimension is measured by asking citizens to locate themselves on an 11-point scale where 0 represents the leftist pole and 10 is the rightist one. To ease the comparison with the categorical predictors, I rescaled the variable into a 0-1 interval. Preference for EU integration and same-sex marriages are interpreted as a proxy for measuring cosmopolitan values, where preferences on EU stand for the support for supranational integration, and same-sex marriages’ preferences are a proxy for measuring liberal values. Previous

⁵³ EB 77.3 (2012), EB 79.3 (2013), EB 81.2 (2014), EB 83.1 (2015), EB 85.2 (2016), EB 87.3 (2017), EB 89.1 (2018), EB 91.2 (2019), EB 93.1 (2020), EB 94.3 (2021).

⁵⁴ For further details see <https://www.gesis.org/en/eurobarometer-data-service/search-data-access/eb-trends-trend-files/list-of-trends/polit-issues-national>.

⁵⁵ H. Schmitt, S.B. Hobolt, W. van der Brug, *European Parliament Election Study 2019*, cit.

studies conflated into a single scale EU and migration positions⁵⁶; however, we observed that in our sample migration and EU positions are scarcely related (Cronbach Alpha<0.35). Furthermore, in order to avoid multi-collinearity issues, we excluded migration attitudes from our analysis because it is correlating with LR ideological positions ($p>0.4$). In this respect, the impact of cosmopolitan values is explored by looking separately at the impact of EU and same-sex marriage preferences. In terms of measurement, these variables have been rescaled into a 0-1 interval, where "0" stands for 'European unification has already gone too far'/'fully opposes same-sex marriages' and "1" indicates 'European unification should be pushed further'/fully in favour same-sex marriages (see the Appendix for the correlation matrix among ideological predictors).

In terms of value-based predictors, we explored the degree of institutional mistrust and democratic values. More precisely, we operationalized institutional mistrust by looking at individual trust towards the national parliament. The EES asked the respondents to locate themselves on a 5-point Likert scale ranging from those that declared to not trust the national parliaments at all, to those that reported to totally trusting them. I operationalized institutional mistrust as a dichotomous variable distinguishing those that do not trust the parliament from the rest of the respondents. Regarding democratic values, the EES asks the respondents: "How important is it for you to live in a country that is governed democratically? On this scale where 0 means it is *not at all important* and 10 means *absolutely important* what position would you choose?". Also in this case, we rescaled the variable into a 0-1 interval.

In terms of methods, the importance of ideological, socio-demographic and value-based predictors is assessed through Ordinary Least Square regression, running separate models for the three countries under analysis. The descriptive statistics of the variables employed in the models are provided in table 2.

Table 2. Descriptive Statistics

Italy					
	Mean	Min	Max	SD	N
<i>Dependent Variable</i>					
Environmental Attitudes	6.74	0	10	2.72	977
<i>Socio-Demographic</i>					
Gender		0	1		998
Age (generations)		0	4		1000
Education		0	2		941
Social Class		0	2		976
Rural vs. Urban		0	1		1000
<i>Ideological</i>					
EU	0.57	0	1	0.31	925
Same-sex marriages	0.57	0	1	0.38	971
Left-Right	0.54	0	1	0.3	889
<i>Value-based</i>					
Trust		0	1		984
Democratic Commitment	0.87	0	1	0.19	981

⁵⁶ S. Weko, *Communitarians, Cosmopolitans, and Climate Change*, cit.

Germany					
	Mean	Min	Max	SD	N
<i>Dependent Variable</i>					
Environmental Attitudes	6.56	0	10	2.76	950
<i>Socio-Demographic</i>					
Gender		0	1		998
Age (generations)		0	4		1000
Education		0	2		969
Social Class		0	2		965
Rural vs. Urban		0	1		1000
<i>Ideological</i>					
EU	0.58	0	1	0.31	907
Same-sex marriages	0.66	0	1	0.37	945
Left-Right	0.48	0	1	0.2	920
<i>Value-based</i>					
Trust		0	1		944
Democratic Commitment	0.89	0	1	0.18	957

France					
	Mean	Min	Max	SD	N
<i>Dependent Variable</i>					
Environmental Attitudes	6.48	0	10	2.77	948
<i>Socio-Demographic</i>					
Gender		0	1		1000
Age (generations)		0	4		1000
Education		0	2		985
Social Class		0	2		966
Rural vs. Urban		0	1		1000
<i>Ideological</i>					
EU	0.46	0	1	0.32	877
Same-sex marriages	0.63	0	1	0.37	938
Left-Right	0.54	0	1	0.28	853
<i>Value-based</i>					
Trust		0	1		949
Democratic Commitment	0.84	0	1	0.21	939

Source: *European Election Study (EES) 2019* (H. Schmitt, S.B. Hobolt, W. van der Brug)

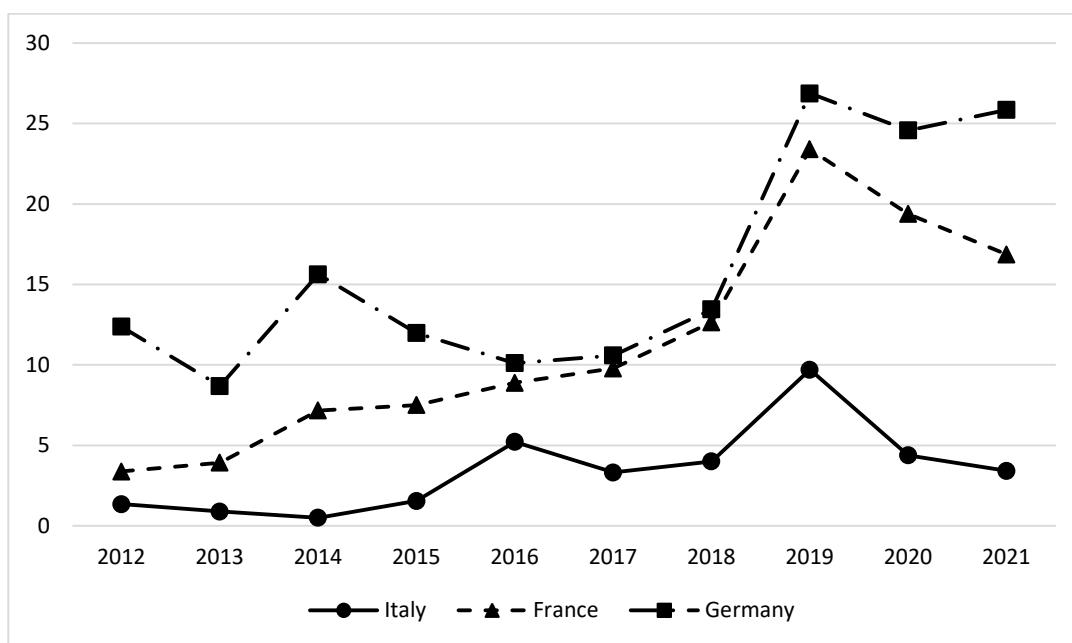
4. The Evolution of the Environmental issue (2012-2021)

Figure 1 shows the trends in the aggregate public opinion salience of the environmental issue in Italy, Germany and France. Among the three countries, Italy displays – by far – the lowest degree of attention towards the environmental issue during the period analysed (2012-2021). Precisely, excluding 2016

(5.2 per cent) and 2019 (9.7 per cent), the salience on the environment in Italy is constantly below 5 per cent. In France, attention towards the environment displays a constant increase reaching its peak in 2019 (19.38 per cent) and witnessing a relative decline in the following years. In Germany, the aggregate salience on the environmental issue revealed an important peak also before 2019, precisely in 2014 when more than 15 per cent of the German respondents identified the environmental issue among the two top priorities of the country. Still, as in the other two cases, the peak has been reached in 2019, when more than one-quarter of the respondents (26.9 per cent) ranked the environment among the two country's top priorities.

2019 marks a year of critical attention on the environment, as a consequence of the social mobilization of the FFF that pushed thousands of people to manifest their concern towards environmental protection (de Moor et al., 2021). In all three countries, the issue salience is doubled if compared with the one displayed in 2018. Some doubts are cast on the stability of such a level of issue attention. In all three countries, indeed, we witness a decrease in environmental salience after 2019. This comes with no surprise. The two-year period 2020-21 has been characterized by the emergence of the COVID-19 pandemic in Europe. So, health and economic issues contributed to the shift away from the environment the focus of citizens' attention. Still, important caveats are needed in differentiating among the three cases. Indeed, both in France and in Germany, even if the issue salience on the environment decreases both in 2020 and 2021; it remained higher than all the other pre-2019 years. In this respect, the environmental issue might have stably entered within the core interests of German and French citizens. On the contrary in Italy, the collapse of the environmental salience after 2019 brought back the issue's attention below 5 per cent. In 2021 in Italy, only 3.4 per cent of the respondents indicated the environmental issue among the two top country's priorities. This suggests that in terms of attention, the environmental issue will likely remain at the margins of the Italian political debate.

Figure 1. Public Opinion Salience of the Environmental Issue in Italy, Germany, and France (2012-2021)



Source: Author's elaboration based on EB 77.3 (2012), EB 79.3 (2013), EB 81.2 (2014), EB 83.1 (2015), EB 85.2 (2016), EB 87.3 (2017), EB 89.1 (2018), EB 91.2 (2019), EB 93.1 (2020), EB 94.3 (2021).

5. The determinants of the preferences on the environmental issues in Italy, France, and Germany

This section tests the expectations by running OLS models on citizen preferences on the environmental issue. The models are constructed by assessing for each country the impact of ideological, socio-demographic and value-based predictors separately; then a final model tests the overall significance of the results for each country. All the models are available in the Appendix, while figure 2 shows only the significant predictors for each country. The remaining part of the section discusses the empirical findings.

5.1 Socio-Demographic Models

In Italy, socio-demographic variables do not play any role in predicting pro-environmental preferences (see model 1, Appendix). Furthermore, their correlation with environmental preference is very low ($r<0.05$), suggesting that in Italy gender, formal education, age, social class, and place of residence did not play a significant role in shaping preferences on the environmental issue.

In France, gender, education, and social class are not significant in predicting environmental attitudes. Still, generation cohorts explain some variance in environmental preferences (see model 5, Appendix). Looking at age as a continuous variable, being older than one year involves a more anti-environmentalist stance (0.2 points on our 11-point scale). This is confirmed by also applying a categorical measurement of the different generations. Indeed, the silent generation is on average 2 points less environmentalist than members of Generation X. Furthermore, living in large cities significantly increases the likelihood to hold pro-environmentalist stances. Precisely, those living in rural areas and small cities are on average 0.4 points less environmentalist than the citizens living in large cities.

In Germany, we find that both gender and generation cohorts influence the environmental stance (see model 9, Appendix). In Germany, being a woman increases of 0.7 points the likelihood to be more pro-environmentalist. Looking at age, there is not a linear relationship employing age expressed in years. However, looking at generations we find that citizens belonging to Generation Z are more environmentalist than Generation X.

Despite the significance of age and generation in France, and gender and generations in Germany, the variance explained in both cases by socio-demographic variables is remarkably low (2% in France and 3% in Germany)

5.2 Ideological Models

The ideological predictors appear as the crucial variables in explaining the citizens' positions on environmental issues in all three cases. Preferences on the L-R dimension and same-sex marriage issue are predicting the environmental stance in the expected direction. This means that leftist and pro-same-sex marriage citizens are more pro-environmentalist than the other citizens in Italy, France, and Germany. Specifically, in Italy, one point more towards the right (on an 11-point scale) makes on average citizens 0.19 points less environmentalist. Almost the same coefficient (1.7) applies for a one-point higher inclination in opposing same-sex marriages (see model 2, Appendix). The effects have almost the same magnitude in France (1.8 for L-R and 2.3 for same-sex marriages; see model 6, Appendix), while in Germany are sensibly higher (3.6 for L-R and 2.4 for same-sex marriages; see model 10, Appendix).

However, the impact of the attitudes toward the EU attitudes on environmental preferences is quite surprising both in Italy and France. In Italy, EU attitudes show a limited – but significant – negative impact on environmental attitudes. This means that citizens who believe that the UE integration project has gone too far, display on average more pro-environmentalist positions. Despite the limited size of the coefficient (0.7), this finding indicates that in Italy liberal positions on

cultural issues (e.g. same-sex marriage) are linked with pro-environmentalism, however referring to the EU the relation is going in the opposite direction contrasting the finding by Weko. Also in France, the relationship between the EU attitudes and environmental preferences is presenting the same direction as the Italian case, however here their impact is not significant. Finally, in Germany citizens who believe that the UE integration project should be deepened, display on average more pro-environmentalist positions.

From the impact of the EU attitudes, we can derive two important considerations, first the presence of a neatly defined communitarian vs. cosmopolitan dimension cannot be easily taken for granted on a pan-European basis. Second, in those contexts where green parties have been traditionally close to radical left parties,⁵⁷ pro-environmental preferences are not associated with Europhile tendencies and can – as in the case of Italy⁵⁸ – converge towards Eurosceptic tendencies.

These pieces of evidence provide support for our first expectation and some preliminary support for our second expectation. Indeed, the ideological predictors explain more variance in environmental preferences than the socio-demographic ones. Precisely, the ideological variable explains the 12% of the variance in Italy, the 16% in France and the 27% in Germany.

5.3 Value-based Models

Democratic commitment is – jointly with L-R and same-sex preferences – the only variable that appears consistent across all three cases. Precisely, in Italy, one point more towards the democratic commitment on an 11-point scale makes average citizens 0.28 points more environmentalist (see model 3, Appendix). The magnitude of the effect is smaller in France (1.1; see model, Appendix), but higher in Germany (3.4; see model 11).

Political mistrust is positively correlated and significant in Italy. This means that those distrusting the national parliament are on average citizens 0.41 points more environmentalist (see model 3, Appendix). The relationship between trust and environmental preferences is not significant in France (albeit following the same direction as in Italy) and in Germany (showing an opposite pattern).

These results provide support for expectation 3 and disconfirm expectation 4 (in France and Germany). The significance of the positive relationship between mistrust and pro-environmentalist stances in Italy might be linked to the role played by the M5S in politicizing the environmental issue. In this respect, the anti-establishment credentials of the M5S might have boosted the distrust towards representative institutions (e.g. national parliament) of pro-environmental voters. Despite the significance of the democratic commitment predictor, the variance explained by the value-based predictors is limited and in all three cases is lower than 5%.

5.4 Full Models

Figure 2 plots the predictors of the full models including ideological, socio-demographic and value-based predictors (see models 4, 8 and 12, Appendix). In all three countries social class, education and the place of residence do not impact the citizens' environmental stances.

In Italy, the full model shows the significance of the gender predictor. This is due to the confounding effect created by the inclusion of the variable same-sex marriages. Still, if we compare the mean environmental position of men and women, the former (*mean*=6.76) are slightly more pro-environment than the latter (*mean*=6.71).

⁵⁷ Italy and to a minor extent France: see R. Biorcio, *Green Parties in Southern Europe (Italy, Spain, Portugal, and Greece)*, in *Green Parties in Europe*, New York, 2016, p. 178 ff.; B. Villalba, *From the Greens to Europe Ecology - The Greens. Renaissance or More of the Same?*, in *Green Parties in Europe*, New York, 2016, p. 92 ff.

⁵⁸ A potential explanation to this result might be linked to the ownership on the environmental issue recently acquired by the Five Star Movement (M5S, *Movimento 5 Stelle*). In this respect, the mild Euroscepticism of the party could have influenced the pro-environmentalist M5S' supporters.

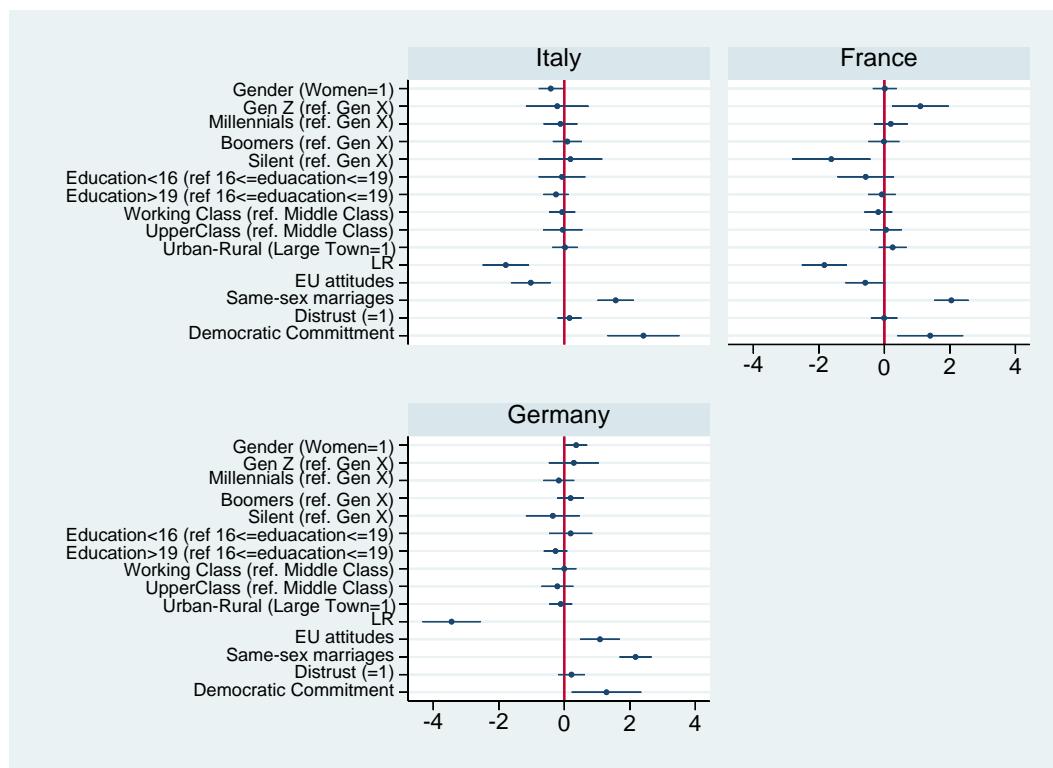
The full model in France shows that Generation Z is neatly more pro-environmentalist than all the other generational groups, controlling for ideological and value-based predictors. On the contrary, Silent Generation is the cohort showing the most anti-environmental positions.

In Germany, Women are significantly more environmentalist than men even when controlling for ideological and value-based predictors. However, generational cohorts lose their significance in the full model.

Expectation 2 results partially supported. On the one hand, several socio-demographic predictors do not play any role in shaping a pro-environmental stance and even the significant ones hold a very low explanatory power. On the other hand, gender – even through a confounding effect – has a limited impact in Italy and Germany. In France, younger citizens appear more pro-environmentalist than older ones.

The ideological predictors in the full models follow the same direction already discussed above and also the magnitude of the impact is comparable. The same applies to the democratic commitment predictors, while the political trust results are not significant in all three full models. These pieces of evidence provide full support to expectations 1 and 3, while expectation 4 is disconfirmed.

Figure 1. Explaining Environmental Preferences



Note: OLS models include ideological, socio-demographic and value-based predictors (see appendix) - Data Source: EES 2019.

6. Conclusions

The article provided an updated analysis of the determinants of environmental preferences in Italy, Germany and France. In line with other studies, we confirmed that socio-demographic variables have – at their best – a very weak impact in predicting individual preferences on the environment. Additionally, we also corroborated the thesis linking individual ideological placement to their

environmental preferences. Furthermore, we also found evidence linking individuals' democratic commitment and pro-environmental stances.

The most striking difference distinguishing Italy from the other two European countries here analysed is represented by the relationship existing between EU attitudes and environmental preferences. In this respect, previous studies have assumed the existence of a new division within the European citizenry dividing cosmopolitan versus communitarian citizens. In light of this divide, citizens are expected to hold a certain degree of coherence in their preferences towards EU integration, migration, liberal values and environmental attitudes. Even though this relationship has been found in an aggregate analysis⁵⁹, we observed that it can present also significant differences across countries. Precisely, we found that both in Italy and France positive attitudes towards the EU do not predict pro-environmental stances. Furthermore, in Italy, Eurosceptic attitudes are also linked with pro-environmental stances. This finding could be linked to the tradition of the issue-supply on the environment in Italy. Indeed, the Italian green party has been always close to radical left platforms. Furthermore, since 2013 the party that put the highest emphasis towards the environmental issue has been the M5S, characterized in its infancy by mild Eurosceptic positions.

Looking at the salience of the environmental issue across the Italian, French, and German citizenry, we registered a gloomy picture for the future politicization of the environment in Italy. Indeed, Italians show a remarkably low – when compared with French and German citizens – attention towards the environment. Furthermore, after the peak registered during the explosion of FFF strikes in 2019; the salience of the environmental issue collapsed below 5 per cent, returning to the pre-2019 levels. However, in interpreting these data we must acknowledge the extraordinary impact of the COVID-19 pandemic in reshuffling citizen preferences. In this respect, further studies should investigate whether the low salience of the environmental issue is confirmed also looking at post-pandemic periods.

Our study suggests that individual preferences on the environment are still encapsulated within the broader left-right dimension, which can explain individual position much better than the position on new conflict lines. However, what still we do not know is to what extent political parties' preferences are coherent with those of their partisans. In the case of Italy, the lack of attention on the environmental issue at the public level might imply weak pressure for political parties in closing the gap with their voters. Still, in the cases where the environmental issue is nowadays one of the most relevant issues at stake (as in France and Germany), then empirical research in the future should assess the congruence among political parties and voters on the issue, disentangling whether parties rather than individual preferences drive the process of issue politicization.

Abstract

Con il recente European Green Deal, l'UE ha introdotto l'ambizioso obiettivo di raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050. La transizione ecologica implica costi sociali e richiede scelte difficili, che i politici potrebbero non essere interessati a perseguire se divergenti rispetto alle preferenze dei propri elettori. In questo quadro, la ricerca discute le principali ipotesi della letteratura riguardo le variabili principali in grado di influenzare le preferenze individuali sulla questione ambientale, testandole in tre paesi fondatori dell'UE nel 2019, anno in cui si registra il picco di attenzione dell'opinione pubblica sulla tematica ambientale. Utilizzando dati dell'Eurobarometro, l'articolo mostra l'aumento di salienza della tematica ambientale nell'ultimo decennio (2011-2021), comparando Italia, Francia e Germania. Inoltre, utilizzando dati dello European Election Study 2019, l'articolo dimostra come le diverse preferenze sulla tematica ambientale risultino meglio spiegate dalla divisione ideologica destra-sinistra, piuttosto che dall'emersione di nuovi cleavage.

Parole chiave: atteggiamenti ambientali, opinione pubblica, ideologia politica

⁵⁹ S. Weko, *Communitarians, Cosmopolitans, and Climate Change*, cit.

*

The recent European Green Deal formulated an ambitious plan to transform the EU into a carbon-neutral space by 2050. Still, the ecological transition requires hard strategic choices, that politicians might not be interested to pursue depending on their voters hold-different preferences as to environmental protection. Against this backdrop, the article tests the main expectations of the literature on the drivers of the environmental issue in three EU founding countries in 2019, a year of unprecedented salience of the environmental issue. Drawing from Eurobarometer data, the paper shows how much the attention on the environment is increased over the last decade (2011-2021), by comparing Italy, France, and Germany. Furthermore, the article explores, by employing 2019 European Election Study data, the article demonstrates how the current divisions in environmental preferences can be better explained by the ideological divisions on the classic left-right dimension, rather than the communitarian VS cosmopolitan divide.

Keywords: environmental attitudes, public opinion, political ideology

La sentenza della Corte di Strasburgo nel caso Scalzo c. Italia del 6 dicembre 2022 e l'applicabilità degli artt. 279, 580 e 594 c.c. italiano

Giovanna CHIAPPETTA*

Sommario: 1. Caso Scalzo c. Italia: brevi cenni introduttivi 2. Gli articoli 279, 580 e 594 del Codice civile quale possibile strumento di tutela degli interessi successori 3. Conformità all'art. 30 Cost. delle disposizioni civilistiche oggetto di analisi

1. Caso Scalzo c. Italia: brevi cenni introduttivi

La Corte di Strasburgo, nel caso Scalzo c. Italia¹, richiamando la sentenza della Corte costituzionale del luglio 2022², ha rilevato l'esistenza di un vuoto di tutela dell'interesse della ricorrente (Sig.ra Scalzo), la quale si trova nell'impossibilità di esperire l'azione per la dichiarazione di paternità nei confronti del padre biologico. La ricorrente ha, infatti, lo *status* di figlia del marito della madre e la disciplina italiana (art. 253 c.c.) subordina l'azione per la dichiarazione della paternità biologica al passaggio in giudicato della sentenza che dichiara il disconoscimento della paternità. La necessità di un doppio processo costituisce un ostacolo di fatto per il riconoscimento della genitorialità biologica, in quanto i procedimenti (in Italia) sono lunghi e costosi. Basti ricordare che il processo per il previo disconoscimento della paternità esperito dalla ricorrente risulta pendente da ben 12 anni.

È noto che la Consulta in più occasioni, affermando la necessità di evitare il rischio che il figlio, in particolare se minorenne, possa ritrovarsi senza *status* o con uno *status* incerto, ha auspicato l'intervento del legislatore per individuare soluzioni idonee a porre rimedio all'insufficiente tutela dell'interesse dei figli³.

Nel caso Scalzo gli ostacoli all'accertamento della paternità biologica determinano la lesione di diritti costituzionalmente e convenzionalmente garantiti, in quanto finalizzati a tutelare l'identità personale.

Le disposizioni richiamate in sede di giudizio davanti alla Corte di Strasburgo dal Governo italiano non rappresentano per i giudici europei, nel caso di specie, una soluzione idonea a garantire l'interesse accertato giudizialmente della ricorrente al riconoscimento del rapporto di filiazione con il proprio genitore biologico.

Giova ricordare che l'oggetto del giudizio di compatibilità davanti alla Corte EDU ha riguardato le disposizioni citate nella sentenza della Corte stessa, per la parte relativa al diritto italiano⁴. Di conseguenza, non essendo stati indicati gli artt. 279, 580 e 594 c.c., dettati per i figli non dichiarabili ed irriconoscibili (situazione nella quale versa la ricorrente), nemmeno sono stati presi in considerazione dalla Corte di Strasburgo, la quale quindi, non ha potuto esprimersi sull'utilizzabilità di altri e diversi strumenti.

* Professore ordinario di Diritto civile, Università della Calabria.

¹ Ricorso n. 8790\21.

² Corte cost. 14 luglio 2022 n. 177.

³ V. Corte cost. nn. 32 e 33 del 2021.

⁴ V. tra le tante, Corte cost. 23 ottobre 2019 n. 221 e le altre in essa richiamate e 9 aprile del 2014.

2. Gli articoli 279, 580 e 594 del Codice civile quale possibile strumento di tutela degli interessi successori

La Sig.ra Scalzo è nell'impossibilità di esperire l'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità nei confronti del padre biologico deceduto, stante la pendenza del giudizio per il disconoscimento della paternità. Ma nella disciplina codicistica italiana anche i figli che hanno uno *status filiationis* altrui possono essere tutelati mediante gli artt. 279, 580 e 594 c.c.

La ricorrente si trova nella situazione di incertezza sulla identità personale e rischia, nelle more dell'accertamento dello *status filiationis*, che gli eredi del padre biologico possano dissipare l'eredità.

Così si legge al paragrafo 53 della sentenza:

53. La requérante rappelle en outre que lorsque son statut de fille naturelle sera établi, les héritiers de son père biologique auront déjà dissipé tout le patrimoine et vendu tous les biens qui lui seraient dus. Aucune règle ne permet à l'enfant, pendant la procédure en recherche de paternité, d'obtenir une forme de protection patrimoniale et héréditaire.

La situazione successoria della ricorrente potrebbe trovare tutela negli artt. 580 e 594 c.c., dei quali – da tempo – si propone una lettura conforme alla Costituzione e alle Convenzioni internazionali che ne permetta l'applicazione anche ai figli che abbiano uno *status filiationis* accertato, e nonché ai rapporti di filiazione *de facto*⁵. Tali disposizioni potrebbero garantire alla ricorrente il diritto all'assegno vitalizio (o la capitalizzazione del medesimo assegno) pari all'ammontare della rendita della quota di eredità alla quale avrebbe diritto se la filiazione fosse dichiarata o riconosciuta dall'eredità o dagli eredi, dai legatari e dai donatari. L'obbligo di corrispondere l'assegno grava su tutti i soggetti chiamati alla successione. Nel caso di disposizione del genitore biologico in suo favore, il figlio può rinunciare alla disposizione e chiedere l'assegno.

Le disposizioni summenzionate contemplano le azioni previo accertamento in via incidentale del rapporto di filiazione finalizzato ad attribuire la responsabilità ex art. 279 c.c. o i diritti successori senza la costituzione formale del relativo *status*. L'accertamento è *incidenter tantum* e non preclude la possibilità di agire per la dichiarazione giudiziale di paternità.

Legittimato attivo è il figlio o, nel suo interesse se minore, il genitore che esercita la responsabilità genitoriale ovvero un curatore speciale nominato dal giudice su richiesta del pubblico ministero. La disciplina si applica "in ogni caso" di impossibilità di proporre l'azione per la dichiarazione di paternità o di maternità e richiede l'autorizzazione giudiziale al fine di verificare l'interesse concreto del figlio⁶.

Tale condizione di impossibilità di accertamento della genitorialità di figlio nato fuori dal matrimonio si applica anche a chi ha lo *status* di figlio altrui. Tale soluzione è condivisa dalla Corte di cassazione che (con sentenza n. 31672 del 2022) ha applicato la disciplina successoria prevista nell'art. 580 c.c. anche a chi, avendo un diverso stato di filiazione, non possa o non voglia eliminare lo *status* risultante negli atti di stato civile. La disciplina può, pertanto, applicarsi al caso Scalzo e rappresentare uno strumento utile al fine di tutelare i diritti successori, in attesa dell'accertamento della genitorialità biologica paterna.

Tale trattamento successorio è stato confermato dal legislatore nella legge di riforma della filiazione (219/2012), pur se esso è ritenuto "differenziato"⁷. Tuttavia, in caso dell'auspicato

⁵ Sulla necessità di un'interpretazione sistematica ed assiologica della disciplina della filiazione, alla luce della Costituzione e delle convenzioni internazionali, sia essa contemplata nel Codice civile o nella legislazione speciale che ha condotto all'applicazione degli artt. 279, 580 e 594 c.c. alla filiazione adottiva e da PMA eterologa ed ai nati da surrogazione di maternità, v. G. Chiappetta, *La "nuova categoria" di figli non riconoscibili e l'applicabilità dell'art. 279 c.c.*, in *La cittadinanza europea*, 2021, p. 143 e ss., pubblicato in forma sintetica anche in *Giustizia insieme*.

⁶ Il secondo comma dell'art. 279 c.c. richiama l'autorizzazione prevista dall'art. 251 c.c. per il riconoscimento dei figli nati da relazioni parentali.

⁷ Punto 4 della più volte citata sentenza della Consulta n. 494 del 2002: "I figli nati fuori del matrimonio indicati nell'art. 251, primo comma, del codice civile, salvi i limitati casi ora menzionati, sono perciò privati della possibilità di assumere

intervento legislativo, si potrà estendere la disciplina successoria applicabile ai figli che abbiano lo *status formale* anche ai figli che non hanno acquisito tale *status*, superando il “regime differenziato” previsto dagli artt. 580 e 594 c.c. L'intervento legislativo potrà così eliminare le discriminazioni del regime successorio attuale.

L'azione *ex art. 279 c.c.* e le altre connesse per la garanzia dei diritti successori (artt. 580 e 594 c.c.) potrebbero realizzare una tutela dei diritti che non preclude le azioni di stato. Non rileva in alcun modo distinguere in base al diverso dato dell'impossibilità dell'azione per la dichiarazione giudiziale di genitorialità o in base alla *ratio* della irriconoscibilità o della non dichiarabilità del rapporto di filiazione.

3. Conformità all'art. 30 Cost. delle disposizioni civilistiche oggetto di analisi

La condanna dello Stato al risarcimento dei danni morali, sancito dalla Corte di Strasburgo, non è idonea a tutelare *in toto* i diritti della Sig.ra Scalzo. In attesa dell'accertamento della genitorialità, infatti, i diritti successori potrebbero venire meno.

L'attuale formulazione dell'art. 279 c.c., in attuazione dell'art. 30, co. 1, Cost., riconosce ai figli minori, nell'impossibilità dell'accertamento formale dello *status filiationis*, i diritti al mantenimento, all'istruzione e all'educazione (fino al raggiungimento dell'autosufficienza economica) o, se maggiorenni ed in stato di bisogno, agli alimenti (art. 279, primo comma, del Codice civile). Ai figli irriconoscibili la tutela successoria è garantita dagli artt. 580 e 594 c.c. che riconoscono un assegno vitalizio (o la sua capitalizzazione) pari all'ammontare della rendita della quota di eredità alla quale il figlio avrebbe avuto diritto, se la filiazione fosse stata dichiarata o riconosciuta.

La responsabilità *ex artt. 279 c.c.* e la disciplina successoria attuano i parametri costituzionali (art. 30 cost.). L'autorizzazione giudiziale (*ex art. 251 c.c.*) richiesta dalla disciplina in esame esprime la necessità della valutazione del migliore interesse concreto del figlio (in particolare se minore) in base alle circostanze particolari. La sussistenza dell'interesse all'identità personale della sig Scalzo è stata effettuata dalla Corte di Strasburgo.

La disciplina codicistica mediante la lettura sistematica, evolutiva ed assiologica proposta, da rimedio puramente succedaneo, può rappresentare l'attuale strumento applicabile alle ipotesi di non riconoscibilità o di non dichiarabilità e garantire a tutti i figli le tutele dall'art. 30, co. 1, Cost.

Abstract

La nota esamina l'applicabilità degli artt. 279, 580 e 594 c.c. al caso Scalzo c. Italia. Siffatta soluzione interpretativa degli articoli del c.c., riletti alla luce dell'art. 30 cost., può costituire un rimedio congruo alla tutela dell'interesse e al riconoscimento dei diritti della sig.ra Scalzo, in linea con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e del Lussemburgo che lasciano al diritto nazionale il riconoscimento del rapporto di genitorialità biologica, purché esso presenti modalità che ne garantiscano l'effettività della tutela e la sua tempestiva applicazione.

Parole chiave: Corte di Strasburgo, caso Scalzo c. Italia; Codice civile italiano applicabilità art. 279, 580 e 594

uno *status filiationis*. Essi non mancano totalmente di una tutela, essendo loro riconosciuta l'azione nei confronti dei genitori naturali per ottenere il mantenimento, l'istruzione e l'educazione o, se maggiorenni in stato di bisogno, per ottenere gli alimenti (art. 279, primo comma, del codice civile). In conseguenza del divieto di riconoscimento e di dichiarazione, però, nei loro confronti non possono operare infine le disposizioni relative alla successione dei figli naturali, che si applicano loro solo quando la filiazione sia stata riconosciuta o giudizialmente dichiarata (art. 573 del codice civile), essendo previsto invece che ai figli naturali aventi diritto al mantenimento, all'istruzione e alla educazione, a norma del ricordato art. 279 del codice civile, spetti un assegno vitalizio (artt. 580 e 594 cod. civ.)”.

*

The comment examines the applicability of artt. 279, 580 and 594 of the Italian civil code (c.c.) to the case Scalzo v. Italy. This interpretative solution of artt. c.c., read in the light of art. 30 of the Constitution can constitute a suitable remedy for the protection of the interest and the recognition of the rights of Ms. Scalzo, in line with the case law of the Court of Strasbourg and Luxembourg which leave the choice of the remedy for the recognition of the biological parenting relationship and care to national law, provided that it presents modalities that guarantee the effectiveness of protection and its timely implementation.

Key words: Court of Strasbourg; case Scalzo v. Italy; Italian civil code applicability art. 279, 580, 594

Parte III

rassegne e recensioni

"Vérité en deçà des Pyrénées, (pas d') erreur au-delà"^()*

Enrique GUILLÉN LÓPEZ*

Recensione: Francisco Balaguer Callejón, *Droit constitutionnel de l'Espagne*, prefazione di Jordane Arlettaz e Fabrice Picod, Bruxelles (Bruylant), 2022, pp. 226.

1. Non è affatto facile tradurre in una lingua diversa dalla propria, rivolgendosi a un'altra dottrina, in modo sintetico e senza perdere rigore, gli elementi fondamentali di un sistema costituzionale, esso stesso, tra l'altro, parte integrante di una complessità culturale che rappresenta la sedimentazione di un passato e, al tempo stesso, delle aspirazioni di una società. Ciò richiede la vicinanza con accademici appartenenti a una tradizione giuridica diversa (anche se si condividono alcune basi comuni) e in particolare, per esempio, familiarità con il modo in cui si declinano la divisione funzionale e territoriale dello Stato, il suo modello di fonti, il sistema dei diritti, la giurisdizione costituzionale. E a tal fine, ogni informazione deve essere accuratamente selezionata e il dibattito deve essere misurato trasferendo al lettore straniero solo i profili che possono essere più significativi per uno scopo che non sia meramente encyclopédico e in cui, quindi, non solo i dati, le disposizioni, i precetti in tutta la loro freddezza, ma anche il contesto culturale in cui si sviluppano, devono essere presentati: le paure come i desideri.

Vale la pena intraprendere un'impresa del genere? Senza dubbio sì, e questa è la prima idea che voglio offrire. L'Europa costituzionale si forma anche grazie a queste fonti; traducendo (il grande ruolo dei traduttori nella storia della cultura giuridica europea¹); facendo rivivere le esperienze giuridiche; comunicandole, in modo che, ad esempio, la questione interna che ha avuto il maggiore impatto sul dibattito costituzionale oltre i nostri confini (il processo secessionista in Catalogna) possa essere pienamente compresa. È questo l'obiettivo della collana *Droit constitutionnel européen* della prestigiosa casa editrice Bruylant, diretta dai professori Jordane Arlettaz e Fabrice Picod, un ambizioso progetto intellettuale che seleziona esponenti altamente qualificati di diverse culture giuridiche per passarle in rassegna sulla base di un preciso schema in cui l'integrazione europea occupa una posizione essenziale². La collana nasce da un postulato editoriale esplicitato nella sua presentazione: "le Costituzioni degli Stati membri partecipano alla creazione di un diritto costituzionale europeo". Infatti, il suo scopo non è quello di un museo, né la sua vocazione è quella di esporre una serie di stranezze per l'ammirazione da parte di comparatisti dilettanti. Si tratta di lavorare per un diritto costituzionale europeo, dando vita a una sensibilità costituzionale condivisa, al di là dei particolarismi nazionali, che sono indubbiamente rilevanti, ma che devono tenere conto del fatto che i principi fondanti del costituzionalismo saranno inutili se declinati solo nella loro forma nazionale.

Il volume che stiamo commentando è stato affidato al professor Balaguer Callejón, la cui visione si distingue per l'acutezza con cui individua i problemi costituzionali³ e ne fornisce una soluzione

(*) Traduzione di Giacomo Palombino.

* Catedrático acreditado de Derecho constitucional, Universidad de Granada.

¹ Cfr. A. Manuel Hespanha, *Cultura jurídica europea. Síntesis de un milenio*, Madrid, 2002.

² Attualmente sono disponibili, oltre al volume in esame, A. Rytel-Warzocha, *Constitutional Law of Poland*, Bruxelles, 2022 e P. Passaglia, *Droit constitutionnel de l'Italie*, Bruxelles, 2022.

³ L'osservazione perspicace delle circostanze in cui si sviluppa il potere e della posizione in cui vengono lasciati i diritti delle persone ha portato il Prof. Balaguer a cambiare molte volte il suo obiettivo, tutte le volte che l'evoluzione sociale,

plausibile secondo un paradigma la cui pietra angolare è la sua teoria sul sistema delle fonti, approfondita nel corso degli anni al fine di far fronte alle sfide che sono sorte nel diritto costituzionale in tutti i suoi ambiti (autonomico, nazionale, europeo e globale).

Quest'opera si presenta quindi come un compendio per il pubblico francofono, una capsula che fin dall'inizio dichiara la sua vocazione a trascendere la mera analisi descrittiva e formale. Può essere letto come una sintesi in un duplice senso: una sintesi dell'oggetto, il modello costituzionale spagnolo; e una sintesi della teoria costituzionale dell'autore, che riflette le sue letture, le sue analisi; che sviluppa le prospettive raggiunte dopo una lunga carriera di insegnamento e di ricerca. Indubbiamente, l'opportunità di rivedere il proprio lavoro pensando ad altri destinatari è un'occasione ben sfruttata per esplorare nuovi approcci e nuove sfumature.

2. Il capitolo introduttivo si definisce storico (storia costituzionale dello Stato, storia dell'approvazione della Costituzione e storia dell'adesione all'Unione Europea), ma è subito chiaro che la metodologia è pienamente costituzionale e quindi trova il suo senso nella presentazione dei nodi e delle questioni fondamentali dell'oggetto di studio. La storia costituzionale e i due processi, quello costituente e quello che ha portato alla nostra integrazione nelle allora cosiddette Comunità europee (un dato importante che è implicito nella loro enunciazione correlativa nell'indice del volume), sono riuniti non solo con l'obiettivo di chiarire il significato di questi eventi nel loro tempo, ma anche come strumenti per comprendere i nostri attuali dilemmi costituzionali. In modo coerente, viene presentato il costituzionalismo storico spagnolo, quella sequenza movimentata senza la quale non si può comprendere il processo che ha portato alla nascita della Costituzione nel 1978. E così vanno intese le pagine dedicate alla transizione, che viene osservata con una prospettiva equanime, lontana sia dall'agiografia che dalla nuova ma vigorosa proposta interpretativa che non tiene conto del profondo cambiamento che essa ha reso possibile.

È giusto che la dottrina francofona rilevi l'importanza di un dibattito che continua a interrogarsi sulle linee di continuità tra la cultura politica del franchismo e quella del nuovo sistema costituzionale; o sul significato, le ragioni profonde e persino i limiti del consenso. Si tratta indubbiamente di elementi che devono essere necessariamente valutati quando si tratta di comprendere l'attuale legittimità della Costituzione. Questa legittimità – sottolinea l'autore, con una preoccupazione che trasmette efficacemente – è messa in discussione da alcuni settori che stanno creando un clima di estrema conflittualità.

Ciò che qui si vuole raggiungere – e che può servire da monito ai navigatori al di là delle nostre frontiere – è un cambiamento radicale degli schemi culturali che si sono affermati nella vita pubblica spagnola, per realizzare un rinnovamento democratico che permetta alla Costituzione, attraverso la sua riforma, di rispondere alle nuove esigenze (p. 30). Ed è evidente che questa radicale trasformazione dei modelli culturali non è una rivendicazione enfatica, ma piuttosto una risposta a una situazione critica in un contesto internazionale anch'esso fuorviante. Quest'opera può quindi essere letta come un diario di bordo per ripensare i problemi costituzionali su nuove basi. Non saremo noi costituzionalisti a poter affrontare ciò che è possibile se il corso prevedibile degli eventi non può essere modificato.

3. Così arriviamo al primo capitolo, sull'organizzazione dei poteri, con una mappa del territorio del costituzionalismo spagnolo; con una cartografia plausibile delle fasi attraverso cui è passato;

inarrestabile, lo ha richiesto. Così, è passato dagli studi iniziali sulla teoria dello Stato in Marx ed Engels, sotto la direzione del suo maestro Juan José Ruiz-Rico (fondamentali, non solo per il loro rigore metodologico, ma anche perché costituiscono strumenti fondamentali nella concettualizzazione di elementi chiave della sua teoria, come il "conflitto"), allo studio del sistema delle fonti (basato sul riconoscimento del pluralismo nella democrazia costituzionale); in seguito, ha contribuito nel nostro Paese alla configurazione della disciplina del diritto costituzionale europeo; e attualmente è immerso nella costruzione di una teoria giuridico-costituzionale della società digitale.

scoprendo le diverse letture della transizione e alcuni degli elementi che devono essere considerati per comprendere l'essenza della nostra realtà giuridico-politica: il modo in cui è stata colpita dalla crisi economica; le trasformazioni del sistema partitico classico; o le ripercussioni della crisi sanitaria. In questo modo, si rilevano le profonde linee di continuità e i cambiamenti, le rotture, da cui, tuttavia, si possono estrarre le potenziali possibilità di continuità del progetto costituzionale nel nostro Paese. L'autore si batte strenuamente per la natura normativa del costituzionalismo, in particolare per allontanare i modelli decisionisti e populisti. E come costituzionalista europeo, l'Unione, un progetto che offre così tante possibilità di emancipazione, è al centro di tutte le argomentazioni.

È possibile apprezzare ancora una volta in questo approccio la singolare sintesi che l'autore compie dei lavori del Prof. Häberle e di Carlos de Cabo. In effetti, questo *Droit constitutionnel de l'Espagne* è un raffinato esempio di pensiero critico nel campo del costituzionalismo sovranazionale. Il Prof. Balaguer pensa e scrive come giurista europeo, come membro di una comunità variegata di giuristi nazionali che si occupano e si preoccupano⁴ dei problemi dei loro Paesi e del resto di quelli che studiano, per obbligo e per devozione; che si impegnano per un'Europa possibile; e che la vedono possibile perché lo spirito del costituzionalismo sta nel fatto che il progetto della divisione dei poteri e della garanzia di tutti i diritti degli individui, della loro libertà ed egualianza, non vacilla.

La prima sezione del capitolo 1 tratta della forma di Stato e della forma di governo. La *Jefatura del Estado* e il parlamentarismo sono delineati considerando l'impatto dell'insieme di regole normative sulla realtà sociale. Questi capitoli, infatti, hanno una sezione dedicata alla proiezione pratica dei precetti costituzionali (*Les dynamiques principales*), che riflette perfettamente l'idea che questi due elementi (la forma di Stato e la forma di governo) non possono essere ridotti a un approccio normativo. Il lettore non la troverà quindi, ma osserverà in un ampio contesto la posizione costituzionale e gli aspetti organizzativi e funzionali relativi alla *Jefatura del Estado*, alle *Cortes Generales* o al Governo, con lo sfondo, ancora una volta, dell'Unione Europea. Questo approccio è degno di nota in quanto implica la lettura del significato della clausola di identità nazionale dell'articolo 4.2 TUE attraverso un paradigma particolare (quello del diritto costituzionale europeo).

L'autore esamina i principali elementi che la Costituzione delinea per la nostra democrazia in atto: le funzioni del Re, di natura simbolica e rappresentativa; il parlamentarismo, razionalizzato, che poggia sull'idea di stabilità governativa (la configurazione della fiducia parlamentare); la capacità di direzione politica del governo (con la forte leadership del Presidente) e la funzione legislativa e di controllo politico del Parlamento, soprattutto del Congresso, in un sistema bicamerale profondamente imperfetto⁵.

Ma le istituzioni vivono attraverso il concetto di legittimità (sia di origine che di esercizio) e, quando arriva il momento di valutare il loro mandato, la riflessione è destinata a soffermarsi sulla crisi della monarchia come conseguenza delle azioni del re emerito; i problemi di rinnovo degli organi non di estrazione popolare dovuti alla difficoltà dei partiti di trovare un accordo; le nuove e preoccupanti trasformazioni del sistema partitico (motore di tutte queste dinamiche); la debolezza dell'istituzione dell'opinione pubblica come risultato della distorsione dei processi comunicativi. Ci si rivolge (p. 69) alla debolezza dell'Unione Europea, che è, allo stesso tempo, un ulteriore fattore da aggiungere all'elenco delle crisi e del percorso da seguire per superarle. È interessante come il concetto di "crisi" sia integrato nella teoria costituzionale del professor Balaguer. Anche nel cuore delle tenebre non c'è spazio per la sfiducia.

La seconda sezione di questo capitolo è dedicata alla trattazione della distribuzione territoriale del potere, una vera e propria chiave di volta per la convivenza collettiva, che però è al di fuori della costituzione formale. Infatti, né la sfera autonomica né quella locale sono adeguatamente caratterizzate da una Costituzione che trova una grande soluzione in un principio, quello dispositivo, già esaurito e che, se non viene riformato – insieme a tutte le disposizioni procedurali che ne derivano –

⁴ Sicuramente la preoccupazione non è altro che il risultato dell'affrontare con senso critico un qualche oggetto di studio.

⁵ Nel senso di inoperante, non nel senso usato dagli studiosi delle camere rappresentative.

è solo conseguenza della dinamica eccessivamente conflittuale che si è installata per tanto tempo nella prassi politica spagnola. Si tratta di un estremo che la dottrina straniera dovrebbe conoscere in tutta la sua complessità per comprendere lo sviluppo costituzionale spagnolo e avere una visione pragmatica delle sue possibilità di riorientamento. Questo primo capitolo si conclude esaminando la crisi costituzionale provocata dalla deriva secessionista assunta dalle istituzioni catalane (che ha raggiunto il suo apice nell'ottobre del 2017). Il superamento di alcune posizioni che consideravano opposte le clausole "Stato democratico" e "Stato di diritto" e l'appello finale al dialogo sono, a mio avviso, gli elementi con cui ricostruire una narrazione inclusiva di un Paese profondamente e irrimediabilmente plurale.

4. Il secondo capitolo riguarda il sistema delle fonti, e permette di trasferire al lettore conoscenze che l'autore ha maturato su questo argomento, fin dalla pubblicazione della sua prima opera⁶, e che ne fanno un riferimento indiscutibile in materia. Si delineano le diverse fonti – a partire ovviamente dalla Costituzione – e si contemplano i diversi rapporti tra di esse. Il pluralismo, la cui proiezione nel sistema ordinamentale è inevitabile, ha portato al declino delle due idee che avevano praticamente monopolizzato il discorso giuridico sulle fonti: gerarchia e validità.

Come altrimenti non potrebbe essere, il lavoro si concentra in particolare sulla trasformazione strutturale dell'ordine interno che sta avvenendo a seguito dell'integrazione europea. In questa sezione, il Prof. Balaguer, come giurista europeo, sviluppa in modo originale la metodologia di Peter Häberle, alla luce della quale viene rivista l'intera nozione di costituzionalità. È stato giustamente sottolineato che in quest'ultima coesistono la dimensione statale, territoriale e sovranazionale, e questo è il grande tema della teoria delle fonti del diritto del nostro tempo ("le grand sujet de la théorie des sources du droit de notre temps", p. 106). Non sorprende, quindi, che egli in seguito (p. 158) ne parli in questi termini: "Il n'est pas difficile de comprendre, de ce point de vue, la perplexité avec laquelle le constitutionnaliste et les citoyens eux-mêmes assistent à un processus qui, n'ayant pas encore abouti, relativise et remet en cause la normativité de la Constitution, sans encore offrir un ordre constitutionnel propre dans lequel serait déposé le 'sentiment constitutionnel' des citoyens européens, et qui répondre aux mêmes exigences que celles auxquelles sont soumis aujourd'hui les ordres constitutionnels internes".

L'analisi del sistema delle fonti si chiude con brevi ma efficaci analisi delle fonti giuridiche e normative e con una considerazione molto particolare dei sistemi autonomici.

5. Il terzo capitolo si propone di affrontare il sistema giurisdizionale, iniziando con uno studio del Titolo VI della Costituzione Spagnola (CE) e, in particolare, delle sue questioni più controverse in ambito applicativo, come la nomina e l'effettivo funzionamento del cosiddetto organo di governo dei giudici (il Consiglio generale della magistratura).

Dalla caratterizzazione della giurisdizione ordinaria si passa al Tribunale Costituzionale, organo che per la sua posizione costituzionale ha saputo imporsi come chiave di lettura nell'aggiornamento della Costituzione, soprattutto per quanto riguarda il sistema dei diritti fondamentali e dello Stato autonomico. Il Tribunale Costituzionale è quindi sia l'interprete supremo della Costituzione che il garante ultimo della sua supremazia, il che lo rende un elemento fondamentale da preservare, soprattutto da parte di coloro che sono responsabili della nomina dei suoi membri. Variabili come il prestigio e l'indipendenza trovano una buona collocazione in questa sezione, che si chiude riflettendo sulla sua giurisprudenza (soprattutto la sua capacità creativa) e il modo insoddisfacente in cui ancora si rivolge al diritto dell'Unione.

⁶ F. Balaguer Callejón, *Fuentes del Derecho*, Madrid, Vol. I, 1991.

6. L'ultimo capitolo, dedicato al sistema dei diritti e delle libertà, si apre con le questioni del fondamento (dignità umana), dell'interpretazione (aperta in particolare ai trattati internazionali ratificati dalla Spagna), della titolarità (con particolare attenzione agli stranieri), delle garanzie (considerazioni molto incisive sul contenuto essenziale e sul ruolo crescente del principio di proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale) e della sospensione (collettiva e individuale).

Lo spazio di interazione con i sistemi di diritti dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa costituisce il passo successivo dell'esposizione, dimostrando ancora una volta la complessa trama del costituzionalismo nel quadro regionale europeo. La vocazione del costituzionalismo europeo, un costituzionalismo sociale, opera, infine, come paradigma interpretativo fondamentale nel trattamento dei diritti civili, politici e sociali, tutti concepiti sotto l'egida dell'articolo 9.2 della Costituzione e del suo mandato di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettiva libertà e uguaglianza degli individui e dei gruppi di cui fanno parte. Ancora una volta, questo è un momento opportuno per sottolineare i rischi che certamente vanno al di là del quadro statale. In particolare, sottolinea l'impatto massiccio che le grandi aziende tecnologiche stanno avendo sui diritti, a fronte di Stati che si limitano a fare da spettatori (p.189). I diritti di cui all'articolo 18 CE (onore, privacy, immagine di sé, inviolabilità del domicilio, segretezza delle comunicazioni) sarebbero un buon esempio per illustrare il binomio realtà-apparenza nel mito della caverna di Platone.

Le pagine finali, dedicate ai diritti sociali, possono essere lette come una sorta di conclusione in cui l'autore ribadisce il concetto di costituzionalismo, codificato nella felicissima formula dello Stato di diritto sociale e democratico che la crisi economica del 2008 ha messo sotto pressione in tutti i suoi elementi (quello democratico, quello sociale e quello normativo della Costituzione spagnola) che dovrebbero renderlo pienamente attuabile. In questo contesto, le pretese di una certa scienza economica che ha cercato di orientare le politiche pubbliche in un'unica direzione (quella dell'austerità) non sono meno importanti. I mantra dell'inevitabilità e della necessità (elementi chiave per comprendere la riforma dell'art. 135 della Costituzione e il suo "strano" – è mia la scelta di questo aggettivo – iter di approvazione) sono stati indubbiamente determinanti nelle politiche di restrizione della spesa in settori così importanti come la sanità, e questo aspetto è quindi fondamentale per valutare fino in fondo la responsabilità delle autorità pubbliche nella gestione della crisi causata dall'epidemia del Covid.

Con l'Europa costituzionale, un'Europa lucidamente sognata da un costituzionalista spagnolo, si conclude quest'opera, che fornisce una conoscenza molto solida per chi è interessato al sistema costituzionale spagnolo, dando conto del suo attuale stato di sviluppo e delle sue prospettive future.

Il genio di Pascal sottolineava "Vérité en deçà des Pyrénées, erreur au-delà"⁷. Tuttavia, la dottrina giuridica europea ha una nuova strada da percorrere e che la allontana dalla realtà fondata su questo pensiero.

⁷ B. Pascal, *Pensées*, Paris, 1897, p. 70.