

L'uso di indici presuntivi, e religiosamente orientati, nell'ambito dei test di pre-partenza condotti all'estero e di naturalizzazione

di Tania Pagotto

Abstract: The use of presumptive indicators, religiously oriented, within the practice of pre-departure tests conducted abroad and of naturalization tests – After 9/11 and in the wake of global terrorism, many countries undertook some measures that conflate, on one hand, the need to ensure security within the borders and while crossing the borders and, on the other hand, the attempt to limit, restrict and govern clashes of values and identities. This essay focuses on two narrow but significant practices: pre-departure tests and naturalization tests. It investigates the role and the impact on religion concerning the introduction of these tests and the selection of the questions. It claims that religion can be employed as an exclusionary factor, alongside generalized presumptions applied to third-country nationals.

Keywords: Boundaries; Migration; Citizenship; Tests; Religion.

2857

1. Introduzione. Confini geografici e frontiere simboliche

Nel 1917, fu introdotto un test di alfabetizzazione per tutti coloro che approdavano nel Nuovo Mondo. Ufficialmente, il test consisteva nella lettura di alcuni passaggi all'ufficiale di frontiera; in realtà, lo strumento di *screening* rappresentava anche il tentativo, in una certa misura mal riuscito¹, di circoscrivere l'accesso negli Stati Uniti di cattolici ed ebrei, provenienti dall'Europa e da altri paesi del Medio Oriente².

¹ Dentro i suoi confini, infatti, la società americana degli Anni Venti si era già configurata come religiosamente pluralista. Herberg, riferendosi alle migrazioni dell'inizio del Novecento, nella sua opera magistrale riporta che «diventare un americano non implicava [...] abbandonare la vecchia religione in favore di un qualche surrogato nativo americano». W. Herberg, *Protestant, Catholic, Jew: An Essay in American Religious Sociology*, 1^a ed., Garden City, 1960, 27–28; v. anche R.S. Warner, *Religion and Migration in the United States*, 45(1) *Social Compass* 123 (1998).

² P. Finkelman, *Immigration and Naturalization Law and Religion*, in P. Finkelman (Ed.), *Religion and American Law: An Encyclopedia*, London; New York, 2003, 335. Il tema della selezione all'ingresso in relazione a fattori religiosi si è recentemente riproposto in America con l'emissione di due *Executive Orders* da parte dell'ex Presidente Donald Trump, con cui si vietava a cittadini e rifugiati provenienti da alcuni paesi a maggioranza islamica, oltre che da alcuni paesi dell'Africa, di varcare il confine degli Stati Uniti. Si v. *Executive Order 13769: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*, No. 82 FR 8977 (2017); *Executive Order 13780: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*, No. 82 FR 13209 (2017). La Corte

L'aneddoto induce a riflettere su come, sin dall'antichità, un sistema di visti, autorizzazioni e lasciapassare abbia reso la frontiera un luogo simbolico, intriso di significati sociali e culturali³. Anche oggi, a fronte di una mobilità sempre crescente sia in termini numerici, sia in riferimento alla composizione dei flussi, le frontiere continuano ad accogliere alcune persone e, al tempo stesso, a respingerne altre⁴.

In Europa, attualmente prima meta di destinazione in termini di arrivi⁵, le risposte dei governi di fronte alle pressioni migratorie spesso sono andate nella direzione di innalzare muri e rafforzare i confini reali, simbolici o legali. Così facendo, si è allargata la forbice tra il trattamento giuridico riservato ai cittadini e quello riservato ai non cittadini, siano essi richiedenti asilo o rifugiati, migranti regolari o irregolari, individui provvisti o meno di documenti, soggiornanti di lungo o breve periodo⁶.

Il presente studio si concentra su una pratica circoscritta ma significativa: i test a cui alcuni paesi europei sottopongono sia i futuri migranti, prima dell'ingresso nel paese di destinazione, sia gli aspiranti

suprema ha ritenuto tali provvedimenti conformi alla Costituzione americana e adottati secondo un corretto esercizio dei poteri presidenziali: v. U.S. Supreme Court, *Donald J. Trump, President of the United States, et al. v. Hawaii, et al.*, No. 585 U.S. ____ (2018). Infine, il neo-insediato Presidente Joe Biden ha prontamente revocato tali provvedimenti: v. J.R. Biden Jr., *Proclamation on Ending Discriminatory Bans on Entry to The United States*, The White House, 21 gennaio 2021, www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/proclamation-ending-discriminatory-bans-on-entry-to-the-united-states/. Per alcuni commenti, si rimanda a M. Tushnet, *Trump v Hawaii: "This President" and the National Security Constitution*, in 2018 *Sup. Ct. Rev.* 1 (2019); R. Bradley Kar, *Trump as the First Deal-Maker-in-Chief: Promise and Perils of the Model Trump First 100 Days Symposium*, in *Univ. Ill. Law Rev.* 1 (2017); J. De Jesus Vega, *The Trump Travel Ban: Revoking America's Core Values*, in 14 *Revista de Estudios Criticos Del Derecho* 27 (2018); A.S. Pyle, D.L. Linvill, and S.P. Gennett, *From Silence to Condemnation: Institutional Responses to "Travel Ban" Executive Order 13769*, in 44 *Public Relat. Rev.* 214 (2018); J.F. Addicott, *The Trump Travel Ban: Rhetoric vs Reality*, in 44 *Univ. Dayt. Intramural Law Rev.* 491 (2019); J. Blackman, *The Travel Bans Immigration and National Security*, in 2017 *Cato Supreme Court Rev.* 29 (2018); J. Lee Barrow, *Trump's Travel Ban: Lawful but Ill-Advised Notes*, in 41 *Harv. J.L. & Pub. Pol'y* 691 (2018); P. Annicchino, *Diritto e religione nell'era Trump. La destra religiosa statunitense tra populismo e Corte Suprema*, in 2 *Quaderni dir. pol. eccles.* 391 (2018); E.M. Maltz, *The Constitution and the Trump Travel Ban 2018 Symposium: The Immigration Nexus: Law, Politics, & Constitutional Identity*, in 22 *Lewis & Clark Law Rev.* 391 (2018).

³ Per una ricostruzione storica e politologica si v. P. Ferrara, *Limes. Il confine nell'era postglobale*, III (2) *Sophia* 183 (2011).

⁴ Dati aggiornati sui fenomeni migratori possono essere reperiti nel sito dell'IOM's Global Migration Data Analysis Centre, www.gmdac.iom.int/. Per la letteratura si v. C. Dauvergne (Ed.), *Research Handbook on the Law and Politics of Migration*, Cheltenham-Northampton, 2021; C. Menjivar, and I. Ness (Eds.), *The Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford, 2019; A. Weinar, S. Bonjour, and L. Zhyznomirska (Eds.), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, Oxon, 2018.

⁵ L. Zanfrini, *Introduction: General Description of the Study, Key Issues, and Provisional Conclusions*, in Id. (Ed.), *Migrants and Religion: Paths, Issues, and Lenses: A Multidisciplinary and Multi-Sited Study on the Role of Religious Belongings in Migratory and Integration Processes*, Leiden, 2020, 3.

⁶ Chiaramente, trattasi di definizioni e concetti distinti. Si v. H. Motomura, *The New Migration Law: Migrants, Refugees, and Citizens in an Anxious Age*, in 105 *Cornell L. Rev.* 457 (2020).

cittadini, in occasione del procedimento di naturalizzazione. Collocando il fenomeno all'interno delle preoccupazioni legate alla sicurezza nazionale ed emerse, a livello globale, dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, il saggio cerca di comprendere il ruolo assunto dal fattore religioso-identitario nella scelta dei quesiti da somministrare nei test.

In primo luogo, il saggio approfondisce il rapporto tra migrazione, fattore religioso e i test di pre-partenza. Evidenzia come la definizione delle politiche migratorie sia stata giustificata da impellenti istanze securitarie ma, nella pratica, sia stata impiegata anche come uno strumento orientato al controllo della presenza in particolar modo musulmana e funzionale anche a risolvere, in via preventiva, vuoti difficoltà di integrazione nella società ricevente, vuoti l'insorgere di conflitti di matrice identitaria.

Successivamente, l'articolo si focalizza sui test di naturalizzazione e, con necessario spirito di sintesi, illustra brevemente alcuni casi di studio europei. Descrive come l'elemento religioso-identitario sia stato utilizzato come un possibile fattore di esclusione non solo al di fuori dei confini, nel regolare le pressioni migratorie, ma anche dentro i confini stessi, in sede di conferimento della cittadinanza.

Esistono, quindi, non solo confini immobili e fisici, che circoscrivono il territorio statale. Esistono anche confini mobili e immateriali, che identificano il *demos*⁷. Come dimostra il caso dei test di pre-partenza e di naturalizzazione, questo secondo tipo di confine può essere edificato sull'onda della sicurezza nazionale e sulla base di presunzioni generalizzate e religiosamente orientate. Questa frontiera simbolica può essere dislocata al di fuori dei confini nazionali, o essere collocata al loro interno, sulla base, anche, di «una rappresentazione dell'Islam come problema»⁸.

2. Fuori dai confini. Immigrazione e fattore religioso

L'immigrazione non è un fenomeno nuovo, eppure, l'impatto dei flussi migratori in termini di accresciuta diversità della composizione sociale e religiosa degli stati-nazione continua ad alimentare le incertezze poste dal pluralismo culturale, etnico e religioso, e a plasmare le agende politiche di molti paesi e mete di destinazione⁹. Tra queste ultime, si deve annoverare il

⁷ Sul concetto di *shifting border* si rimanda a A. Shachar (Ed.), *The Shifting Border: Legal Cartographies of Migration and Mobility: Ayelet Shachar in Dialogue*, Manchester, 2020.

⁸ R. Denaro, *La Costituzione spiegata ai migranti: un Muslim test tra le righe della Carta dei valori*, in M. Russo Spina, e V. Carbone (cur.), *Il dovere di integrarsi: Cittadinanze oltre il logos multiculturalista*, Roma, 2014, 271.

⁹ Esistono molteplici filoni di letteratura che approfondiscono una pluralità di tematiche. Per la rappresentanza politica dei migranti nelle società riceventi si v. tra gli altri J.J.F. Forest (Ed.), *Homeland Security: Borders and Points of Entry*, vol. 1, Westport-London, 2006; L. Pedroza, *Citizenship Beyond Nationality: Immigrants' Right to Vote Across the World*, Philadelphia, 2019. Per un'analisi sullo *status quo* della sicurezza dei confini si v. Y. Shaw-Taylor, and L. McCall, *Immigration, Assimilation, and Border Security*, 2^a ed., Lanham, 2020. Per legittimità dei confini stessi, invece, si rimanda a P. Ochoa Espejo, *On Borders: Territories, Legitimacy, and the Rights of Place*,

continente europeo che, un tempo area di emigrazione, accoglie oggi un notevole numero di migranti, provenienti soprattutto dall’Africa e dall’Asia¹⁰. Le rotte geografiche, però, non rappresentano l’unico cambiamento che i flussi migratori emersi nella seconda metà del Novecento, da una parte, e la nota «crisi europea dei migranti»¹¹, dall’altra parte, hanno messo in luce.

Le differenti culture, che raggiungono il Vecchio Continente assieme alle persone e alle loro identità, hanno sfidato la cifra pluralistica degli ordinamenti stessi, raggiungendo grande esposizione pubblica e mediatica¹². Spesso, i precetti religiosi che soprattutto i migranti musulmani praticano, o a cui aderiscono, hanno destabilizzato le già fragili società europee, sorprendendole al cospetto di una complessa intersezione tra «long processes and secularizing influences as well as of responses reacting to those processes and those influences»¹³. Da una parte, «la secolarizzazione ha dato luogo a una massiccia scristianizzazione della società europea, tanto sul piano religioso, quanto su quello culturale [...]; dall’altra [parte], l’Islam è arrivato nel cuore dell’Europa (attraverso l’immigrazione)»¹⁴.

Dal punto di vista strettamente giuridico, inoltre, le frequenti tensioni esplose dal contrasto tra diritti e obblighi derivanti dall’appartenenza sia alla comunità statale, sia alla comunità religiosa hanno accresciuto le richieste di accomodamento e i ricorsi presentati innanzi alle corti di tutta l’Europa¹⁵.

Oxford, 2020. Infine, per più ampie questioni di giustizia, uguaglianza e inclusione socio-economica dei migranti si v. *ex multis* A. Sager, *The Ethics and Politics of Immigration: Core Issues and Emerging Trends*, London, 2016; S. Benhabib, and E. Meyer, *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*, Cambridge, 2004; R. Bauböck, *Global Justice, Freedom of Movement and Democratic Citizenship*, in 50 *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie* 1 (2009).

¹⁰ B. Kaya (Ed.), *The Changing Face of Europe – Population Flows in the 20th Century*, Strasbourg, 2002.

¹¹ *What Is the Europe Migrant Crisis and How Has It Evolved?*, *Financial Times*, 3 settembre 2015, www.ft.com/content/cdd88362-524e-11e5-b029-b9d50a74fd14.

¹² F. Fukuyama, *Identity, immigration, and liberal democracy*, 17 *J. Democr.* 5 (2006); W. Laqueur, *The Last Days of Europe: Epitaph for an Old Continent*, New York, 2007; R. Ahdar, and N. Aroney (Eds), *Shari’a in the West*, Oxford; New York, 2010.

¹³ M. Martinelli, *Religion in Secularized and Post-Secularized Europe*, in L. Zanfrini (Ed.), *Migrants and Religion: Paths, Issues, and Lenses*, cit., 74.

¹⁴ O. Roy, *L’Europa è ancora cristiana? Cosa resta delle nostre radici religiose*, trad. da Michele Zurlo, Milano, 2019, 8. Si v. anche A. Triandafyllidou, and T. Maroukis, *Migrant Smuggling: Irregular Migration from Asia and Africa to Europe*, Chippenham-Eastbourne, 2012; M. Koenig, M. Maliepaard, and A. Güveli, *Religion and New Immigrants’ Labor Market Entry in Western Europe*, 16 *Ethnicities* 213 (2016); R. King, and A. Lulle, *Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities. A Policy Review*, Luxemburg, 2016.

¹⁵ Si rimanda, soprattutto, alla letteratura in tema di libertà religiosa citata alla nota 87 di questo contributo. Liav Orgad, ad es., si riferisce all’emersione di «inside-out communities», che fisicamente risiedono all’interno di un paese ma, culturalmente, si indentificano al di fuori di esso: L. Orgad, *Illiberal Liberalism Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe*, in 58 *Am. J. Comp. L.* 53, 57 (2010). Altri ancora intravedono la presenza di comunità trans-nazionali, collegate a loro volta da gruppi nazionali che mobilitano le istanze a livello di politica locale: si v. Y. Nuhoğlu Soysal, *Changing Parameters of Citizenship and Claims-Making: Organized Islam in European Public Spheres*, 26 *Theory Soc.* 515 (1997).

Infine, gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 hanno costituito un netto spartiacque in termini di approccio securitario alla *governance* del fenomeno migratorio e, di conseguenza, del pluralismo religioso, in seguito al quale il rapporto tra religione e sicurezza nazionale si è imposto all'attenzione del grande pubblico e non solo¹⁶. Con il terrorismo globale, anche le paure nei confronti dei nuovi arrivati si sono acutizzate e, così, la narrativa del pericolo si è estesa dalla dimensione geografica delle frontiere e dei confini, alla dimensione anche ideale dell'intero processo di integrazione dei nuovi arrivati¹⁷.

È su questo *background* che s'inserisce il copioso numero di leggi e procedure amministrative relative tanto alle politiche degli arrivi quanto a quelle dell'integrazione, che hanno reiterato la narrativa del "noi contro di loro" e hanno esternalizzato, al di fuori dei confini statali, alcune questioni di cruciale importanza.

Da una parte, per quanto riguarda le politiche degli arrivi, l'aver inquadrato le migrazioni come un evento bisognoso di risposte securitarie ha fatto sì che molti paesi, inclusi quelli dell'Ue, abbiano fatto ricorso allo strumento del diritto penale e, quindi, ora all'introduzione di nuovi crimini, ora all'inasprimento delle sanzioni previste per quelli già esistenti¹⁸. Tuttavia, la criminalizzazione dell'immigrazione irregolare¹⁹, piuttosto che regolare le pressioni migratorie come un fenomeno complesso, ha fatto emergere indicatori di selezione preferenziale dei migranti in quanto persone.

Tra gli esempi che contraddistinguono queste politiche, si possono menzionare la profilazione biometrica, l'*electronic tagging*²⁰, e il moltiplicarsi di documenti richiesti per i visti di ingresso²¹. È noto come tali misure

¹⁶ Tra i tanti, si v. P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006; S. Ferrari, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *1 Quaderni dir. pol. eccles.* 161 (2005); S. Ceccanti, *Le democrazie protette: da eccezione a regola già prima dell'11 settembre*, in *Rivista AIC* 1 (2003).

¹⁷ M. Bosworth and M. Guild, *Governing Through Migration Control: Security and Citizenship in Britain*, in *48 Br. J. Criminol.* 705 (2008).

¹⁸ Per approfondimenti si rinvia a G.L. Gatta, *Global Trends in 'Crimmigration' Policies: From the EU to the USA*, in G.L. Gatta, V. Mitsilegas, and S. Zirulia (Eds), *Controlling Immigration through Criminal Law: European and Comparative Perspectives on 'Crimmigration'*, Oxford-New York, 2021, 47 ff.; N.A. Wonders, and L.C. Jones, *Doing and Undoing Borders: The Multiplication of Citizenship, Citizenship Performances, and Migration as Social Movement*, *23 Theor. Criminol.* 137 (2019).

¹⁹ Indicata da alcuni con la crasi «crimmigration», espressione usata, tra gli altri, da L. Foffani, "Crimmigration": dalla giurisprudenza CEDU ai "decreti sicurezza", in A. Saccucci, e P. Pinto de Albuquerque (cur.), *I diritti umani in una prospettiva europea. Opinioni dissenzianti e concorrenti (2016-2020)*, Napoli, 2021, 375 ss; N.K. Šalamon, B. Frett, and E. Stark Ketchum, *Global Crimmigration Trends*, in N.K. Šalamon (Ed.), *Causes and Consequences of Migrant Criminalization*, Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice, Cham, 2020, 3 ff.

²⁰ Per un'ampia descrizione delle barriere biometriche, si v. G. Feldman, *The Migration Apparatus: Security, Labor, and Policymaking in the European Union*, Palo Alto, 2011.

²¹ John Torpey ha evidenziato come dopo la Prima guerra mondiale, gli stati abbiano adottato una profusione di tecniche burocratiche per amministrare i confini della nazione, in termini territoriali e di appartenenza: J. Torpey, *The Invention of the Passport:*

abbiano contribuito a tramutare le istanze di una maggior sicurezza, elevate da chi risiede dentro i confini, in controllo e sorveglianza di coloro che dentro i confini vorrebbero essere regolarmente ammessi²²: individui sovente percepiti come indesiderati, a causa di alcune caratteristiche quali la classe sociale, l'etnia, il genere, il passato post-coloniale e, non da ultimo, il culto e l'appartenenza religiosa²³.

Per quanto riguarda, poi, il lato dell'integrazione, spesso il fattore religioso ha assunto rilievo anche come possibile elemento di esclusione, ancor prima dell'arrivo dei migranti e al di fuori delle frontiere europee²⁴. A partire dal 2006, come attuazione della politica di «integration at the border»²⁵, in molti paesi si è assistito alla diffusione della pratica di sottoporre i futuri migranti a *pre-departure tests*, esami tesi a verificare preliminarmente la presenza di alcune condizioni minime per l'integrazione nel paese ricevente²⁶. Paesi Bassi²⁷ e Germania²⁸ sono stati tra i primi ad introdurre un test di integrazione civica da somministrare all'estero, spianando la strada anche alla Francia²⁹, alla Danimarca³⁰, all'Austria³¹ e al Regno Unito³².

Surveillance, Citizenship and the State, Cambridge, 1999, 151.

²² D. Broeders, *The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants*, 22 *Int. Sociol.* 76 (2007).

²³ N.A. Wonders, and L.C. Jones, *Doing and Undoing Borders*, cit. 138.

²⁴ L'ordinamento italiano, invece, prevede il c.d. accordo di integrazione, che il cittadino non comunitario che avanza richiesta di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno deve sottoscrivere con lo Stato italiano: art. 4-bis, del d.lgs. 25-7-98 n. 286 e D.P.R. 14-9-2011 n. 179. Per un commento alla *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, si v. N. Colaïanni, *Musulmani italiani e Costituzione: il caso della Consulta islamica*, in 14 *Quaderni dir. pol. eccles.*, 251 (2006) e, in risposta, C. Cardia, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* 1 (2008). Si v. infine S. Ferrari, *Tra manifesto e contratto: la Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione degli immigrati in Italia*, in 25 *Anuario de derecho eclesiástico del Estado* 469 (2009).

²⁵ K. Horsti, and S. Pellander, *Conditions of Cultural Citizenship: Intersections of Gender, Race and Age in Public Debates on Family Migration*, in 19 *Citizenship Stud.* 753 (2015). V. anche, per il caso olandese, K. de Vries, *Integration at the Border: The Dutch Act on Integration Abroad and International Immigration Law*, Oxford, 2013.

²⁶ D.S. FitzGerald *et al.*, *Can you Become One of Us? A Historical Comparison of Legal Selection of 'Assimilable' Immigrants in Europe and the Americas*, in 44(1) *J. Ethn. Migr. Stud.* 34 (2018).

²⁷ *Wet inburgering in het buitenland*, del 15-3-2006, www.wetten.overheid.nl/BWBR0023204/2006-03-15, che introduce il test di pre-ingresso (*basisexamen inburgering*). Si v. il sito dedicato www.naarnederland.nl/en.

²⁸ *Gesetz zur Umsetzung Aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union*, del 19-8-2007, BGBl. I, p. 1970, www.dejure.org/BGBl/2007/BGBl_I_S_1970.

²⁹ *Loi no. 2007-1631, du 20-11-2007, relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000524004/.

³⁰ *Lov om ændring af udlændingeloven og lov om aktiv socialpolitik*, del 25-4-2007, n. 379, www.retsinformation.dk/eli/lta/2007/379.

³¹ *Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 - FrÄG 2011*, del 29-4-2011, n. 38, www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/I/2011/38/20110523.

³² Si v., per una comparazione e un commento su questi test, D. Kostakopoulou, *The Anatomy of Civic Integration*, in 73(6) *Mod. L. Rev.* 933 (2010); S. Carrera, and A. Wiesbrock, *Civic Integration of the Third-Country Nationals*, CEPS Report, 2009, www.aei.pitt.edu/15100/1/ENACT_report_on_integrating_TCNs_e-

Nonostante i test presentino alcune differenze da paese a paese, ciò che li accomuna è richiedere, ovviamente prima della partenza, di dimostrare di aver appreso e comprendere la lingua scritta e parlata del paese ospitante e di provare un sufficiente grado di conoscenza vuoi della società verso cui si è diretti (come nel caso della Danimarca)³³, vuoi dei principi fondamentali su cui essa si fonda (come nel caso della Francia, che verifica la conoscenza dei «valeurs républicaines»)³⁴.

L'ondata di *pre-departure tests* è stata giustificata, sul piano politico, con l'obiettivo di facilitare l'inserimento dei migranti nel mercato del lavoro e la loro integrazione nella società di arrivo³⁵. Una certa ambiguità di fondo, tuttavia, è emersa sin da subito.

Ad esempio, già al momento della sua entrata in vigore nei Paesi Bassi, alcuni cittadini di paesi terzi erano esonerati dal test (migranti originari da Australia, Canada, Giappone, Monaco, Nuova Zelanda, Corea del Sud, Svizzera, Vaticano e Stati Uniti). Il governo ha giustificato tale scelta sulla base del fatto che tale esenzione, applicata a quei determinati *inflows*, non avrebbe condotto a una «unwanted and unbridled immigration and essential problems with integration in Dutch society»³⁶. Ragionando *a contrariis*, parrebbe quindi che il test, somministrato solo a migranti provenienti da paesi tendenzialmente non occidentali, non avesse l'unico scopo di facilitare l'integrazione nella società di destinazione, quanto quello di ridurre le proporzioni numeriche dell'immigrazione stessa, se non di ostacolarla³⁷.

Infatti, guardando ai dati statistici, negli anni successivi all'introduzione dei test nei vari ordinamenti si è registrata una forte riduzione dei flussi provenienti da paesi a maggioranza musulmana, a fronte di un aumento complessivo dell'immigrazione in valori aggregati³⁸. Ulteriori studi, tra l'altro, evidenziano come i test abbiano colpito persone tendenzialmente poco qualificate e migranti provenienti da zone rurali e paesi musulmani³⁹.

version_final.pdf.

³³ S. Bonjour, *The Transfer of Pre-Departure Integration Requirements for Family Migrants Among Member States of the European Union*, in 2 *Comp. Migr. Stud.* 207 (2014).

³⁴ S. Bonjour, *The Transfer of Pre-Departure Integration Requirements for Family Migrants Among Member States of the European Union*, cit., 207.

³⁵ Si v., in generale, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, *Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies*, Council of Europe, 2019, in part. 40–46, www.rm.coe.int/168093de2c.

³⁶ Human Rights Watch, *The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration Migrants' Rights under the Integration Abroad Act*, 2008, 15, www.hrw.org/legacy/backgrounder/2008/netherlands0508/.

³⁷ Human Rights Watch, *The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration Migrants' Rights under the Integration Abroad Act*, cit., 15.

³⁸ Con l'eccezione della Danimarca: FitzGerald *et al.*, *Can you Become One of Us?*, cit., 15.

³⁹ «Since the mid-2000s, many European countries have tightened income, age, and housing requirements for family migration and sharpened controls on sham marriages»: S. Bonjour, *The Transfer of Pre-Departure Integration Requirements for Family Migrants Among Member States of the European Union*, cit., 209. Per l'Austria in particolare v. P. Scholten *et al.*, *Integration from abroad? Perception and Impacts of Pre-Entry Tests for Third Country Nationals*, *PROSINT Comparative Reports WP4*, 2012, 55.

L'ambivalenza che le risposte alle pressioni migratorie riversano anche sulla *governance* del pluralismo religioso è messa ulteriormente in luce da alcuni elementi offerti dal livello sovranazionale europeo. Da un lato, infatti, l'Ue ha cercato di coordinare le politiche migratorie degli Stati membri, nei limiti delle competenze attribuite⁴⁰; dall'altro lato, la linea direttrice, che fino ad ora sembra essere stata adottata, è stata quella di attendersi un'ampia adesione «ai valori fondamentali dell'Unione europea e alle leggi degli Stati membri»⁴¹ da parte di tutti coloro che risiedono o circolino nello spazio unico. Si pensi, ad esempio, all'adozione dei *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU*, undici principi-guida comuni a tutti gli Stati membri, che già nel 2004 riconoscevano che «posizioni e opinioni incompatibili con tali valori fondamentali potrebbero ostacolare il successo dell'integrazione dei migranti nella loro nuova società ospitante e influenzare negativamente la società nel suo complesso»⁴².

Questo quadro di massima, benché tratteggiato senza pretesa di esaustività⁴³, potrebbe spiegare non solo la posizione suggerita dalla Corte di giustizia sulla legittimità di sottoporre i migranti, anche minori, ai test preliminari di integrazione, ma anche, più in generale, il bilanciamento operato tra le quattro libertà di circolazione (di merci, di servizi, di persone e di capitali) e i fattori religiosi e morali che contraddistinguono le tradizioni costituzionali dei singoli Stati membri⁴⁴.

⁴⁰ Si pensi alle norme comuni per il trattamento delle domande di asilo o all'istituzione dei punti di contatto nazionali per l'integrazione. A livello finanziario, nel bilancio UE 2021-2027, è stato rinforzato il budget stanziato per le migrazioni (1.074,3 bilioni di euro in vista del traguardo EU27). Nel 2009 è stato istituito il *Forum europeo sulla migrazione* (v. www.eesc.europa.eu/it/sections-other-bodies/other/european-migration-forum) e nel 2007 il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi per il periodo 2007-2013. Tra le misure legislative, vv., ad esempio, dir. 2003/86/CE del Cons., del 22-9-2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare; dir. 2003/109/CE del Cons., del 25-11-2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

⁴¹ Justice and Home Affairs Council, *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU* (2004), p.to 2, www.ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu.

⁴² Justice and Home Affairs Council, *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU*, cit., p.to 2.

⁴³ Per il contesto europeo e le tematiche oggetto di questo saggio, si vv. Feldman, *The Migration Apparatus*, cit.; S. Gambino, e G. D'Ignazio, *Immigrazione e diritti fondamentali: fra costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Milano, 2010; T. Kostakopoulou, *Mobility, Citizenship and Migration in a Post-Crisis Europe*, 9 *Imagining Europe* 1 (2014); A. Kartsonaki, and S. Wolff, *The EU's Responses to Conflicts in its Wider Neighbourhood: Human or European Security?*, in 29 *Glob. Soc.* 199 (2015); N. Colaianni, *L'Europa e i migranti: per una dignitosa libertà (non solo religiosa)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* 1 (2017); A. Motilla, *Security and Religious Radicalization. Securitization of Islam in Europe*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* 1 (2018); G. Campesi, *Seeking Asylum in Times of Crisis: Reception, Confinement, and Detention at Europe's Southern Border*, in 37 *Refug. Surv. Q.* 44 (2018).

⁴⁴ Corte giust. (Grande Camera), sent. 27-6-2006, c-540/03, *Parliament v. Council of the European Union*.

La Corte del Lussemburgo, in particolare, si è già trovata a decidere se uno Stato membro, prima di autorizzare l'ingresso ed il soggiorno di un minore ultra-dodicenne, possa legittimamente esaminare se siano soddisfatte le condizioni per la sua integrazione, richieste dalla legislazione nazionale di attuazione della Direttiva Ue sul diritto al ricongiungimento familiare⁴⁵. Trattasi di un tema delicato, che tocca alcuni dei più fondamentali diritti, in particolare la tutela della vita privata e familiare dei migranti e delle loro famiglie, protetti dall'art. 8 della Convenzione EDU⁴⁶ e dall'art. 7 della Carta di Nizza⁴⁷. Ebbene, secondo i giudici Ue, il criterio scelto per valutare preliminarmente l'integrazione non risulta *di per sé* contrario al dovere di rispettare la vita familiare di ciascuno. Anzi, «la necessità dell'integrazione può emergere da più legittimi scopi tra quelli enunciati» dall'art. 8, c. 2, della Convenzione EDU⁴⁸.

Si consideri, ancora, il corpus di sentenze, risalente ma tuttora rilevante, in cui la Corte UE ha ritenuto ammissibili in via teorica le ragioni dell'ordine e della sicurezza pubblica, poste alla base di limitazioni della libertà di circolazione di persone e di capitali, collegati ad attività riconducibili alla Chiesa di Scientology⁴⁹. Oppure, infine, ai casi in cui ha richiamato l'attenzione sulle «considerazioni di ordine morale, *religioso* o culturale»⁵⁰, da cui non è possibile prescindere nel valutare la legittimità di restrizioni nazionali imposte ad attività spesso considerate immorali, quali scommesse, lotterie e giochi d'azzardo⁵¹.

Questa giurisprudenza fa trasparire un duplice intento, quello di favorire la sempre più stretta integrazione tra i cittadini dei diversi Stati membri e i residenti, e quello di assicurare, di pari passo, la tenuta del multi-faccettato sistema di protezione dei diritti fondamentali in Europa. Al tempo stesso, evidenzia anche che la concezione europea di integrazione muove dalla consapevolezza che non tutte le convinzioni religiose potrebbero risultare compatibili con l'*acquis communautaire* e con l'identità europea⁵².

⁴⁵ Dir. 2003/86/CE del Cons., del 22-9-2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

⁴⁶ Convenzione EDU, art. 8, relativo al diritto al rispetto della propria vita privata e familiare.

⁴⁷ Carta di Nizza (CDFUE), art. 7, relativo al diritto al rispetto della propria vita privata e familiare.

⁴⁸ Corte giust. (Grande Camera), sent. 27-6-2006, c-540/03, *Parliament v. Council of the European Union*, p.to 66.

⁴⁹ Corte giust., sent. 4-12-1974, c-41/74, *Yvonne van Duyn v. Home Office*; Corte giust., sent. 14-3-2000, c-54/99, *Association Eglise de Scientologie de Paris and Scientology International Reserves Trust v. The Prime Minister*.

⁵⁰ Corte giust., sent. 24-3-2004, c-275/92, *Her Majesty's Customs and Excise v. Gerhart Schindler and Jörg Schindler*, p.to 60.

⁵¹ Si vv. anche Corte giust., sent. 21-9-1999, c-124/97, *Markku Juhani Läära, Cotswold Microsystems Ltd and Oy Transatlantic Software Ltd c. Kihlakunnansyöttäjä (Jyväskylä) and Suomen valtio*; Corte giust., sent. 21-10-1999, c-67/98, *Questore di Verona v. Diego Zenatti*; Corte giust., sent. 6-11-2003, c-243/01, *Piergiorgio Gambelli and Others*.

⁵² S. Ninatti, e M.E. Gennusa, *Cittadinanza europea e religioni*, in 19 *Quaderni dir. pol. eccles.* 71 (2016).

Tuttavia, inquadrata alla luce di più ampi contesti nazionali, *in primis* politici, tale spinta ideale potrebbe rivelare anche delle ripercussioni negative. Rafforzare i confini e limitare la mobilità, infatti, sono stati generalmente giustificati dai governi dalla necessità impellente di salvaguardare la sicurezza interna. Nella pratica, però, la narrativa sottesa al controllo dei confini e degli ingressi si è estesa molto più in là, arrivando a comprendere le politiche e i mezzi impiegati per favorire l'integrazione⁵³.

Il ridimensionamento che i flussi migratori da paesi musulmani hanno registrato, a seguito dell'introduzione di test di integrazione civica all'estero, testimonia come le istanze securitarie si siano intrecciate, in una certa misura, con la limitazione della diversità e del pluralismo religioso. In secondo luogo, il fatto che l'integrazione nella società "ospite" sia attesa, almeno in parte, ancor prima che i migranti possano essere effettivamente "accolti" fa sì che la loro identità religiosa possa essere utilizzata come fattore di esclusione anche al di fuori dei confini nazionali e ovunque essi si trovino.

3. Dentro i confini. Cittadinanza e fattore religioso

Varcate le soglie del paese di destinazione, spesso il riconoscimento dello status di rifugiato o la registrazione come un migrante regolare rappresenta il punto di partenza di un nuovo percorso, che può culminare nel riconoscimento dello status di cittadino⁵⁴.

Soprattutto nel caso dell'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, il tema dell'integrazione e del fattore religioso si connotano di una forte dimensione retorica⁵⁵. Si aggiunga che, dopo gli eventi dell'11 settembre e la nascita del sedicente Stato islamico, la concessione della cittadinanza ha acquisito tratti sempre più controversi,

⁵³ I nuovi arrivati sono valutati sulla base di «country of birth, colour, creed, religion or culture»: H. Van Houtum, and R. Pijpers, *The European Union as a Gated Community: The Two-Faced Border and Immigration Regime of the EU*, 39(2) *Antipode* 291, 297 (2007).

⁵⁴ La letteratura che affronta il tema della cittadinanza, e le connessioni tra la cittadinanza, l'immigrazione e i diritti degli stranieri è molto ampia. Tra i tanti contributi, si rimanda a M. Ajani, *Citizenship, the Self and the Other: Critical Discussions on Citizenship and How to Approach Religious and Cultural Difference*, Cambridge, 2015; É. Balibar, *Cittadinanza*, Torino, 2012; R. Bauböck, and M. Tripkovic, *The Integration of Migrants and Refugees: An EUI Forum on Migration, Citizenship and Demography*, Firenze: European University Institute, 2017; D. Miller, *Citizenship and national identity*, Cambridge-Malden, 2000; R. Bellamy, *Citizenship: A Very Short Introduction*, Oxford, 2008; P. Costa, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2014; F. Cortese, G. Santucci, e A. Simonati (cur.), *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*, *Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento*; C. Panzera et al. (cur.), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2016; C. Joppke, and E.T. Morawska (Eds), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States. Migration, Minorities and Citizenship*, London, 2003; S. Pillai, and G. Williams, *Twenty-First Century Banishment: Citizenship Stripping*, in 66 *Int. Comp. Law Q.* 554 (2017); A. Shachar et al. (Eds), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, 2017; E. Stewart, and G. Mulvey, *Seeking Safety beyond Refuge: The Impact of Immigration and Citizenship Policy upon Refugees in the UK*, 40 *J. Ethn. Migr. Stud.* 1026 (2014).

⁵⁵ S. Pillai, and G. Williams, *Twenty-First Century Banishment: Citizenship Stripping*, cit., 554.

anche a causa dell'ansia globale indotta dal fanatismo religioso e di una generalizzata diffidenza nei confronti della diversità religiosa e culturale⁵⁶. Il terrorismo, soprattutto, è divenuto una minaccia intestina laddove sono stati i cittadini europei stessi a partecipare agli attacchi, a contribuire alla loro organizzazione o, infine, a lasciare il loro paese natale come *foreign fighters*⁵⁷.

All'indomani del 9/11, molti paesi europei hanno introdotto un test o un esame di naturalizzazione, come requisito ulteriore per ottenere la cittadinanza e, in alcuni casi, il permesso per soggiornanti di lungo periodo. Adottati in prima battuta negli Stati Uniti⁵⁸, in Canada⁵⁹ e in Australia⁶⁰, lo scopo principale dei test è quello di accertare se gli aspiranti cittadini siano consapevoli, perlomeno in minima parte, di quei valori, pratiche e convenzioni che si ritengono condivise, protette o concordate a livello linguistico, sociale e culturale⁶¹.

Oltre alle competenze linguistiche⁶², l'esame di naturalizzazione ha generalmente ad oggetto la conoscenza di base del funzionamento democratico, dei diritti, delle libertà e dei doveri costituzionali, nonché della storia, delle tradizioni e della geografia del paese in cui la domanda di naturalizzazione è inoltrata. Il conferimento della cittadinanza, perciò, è subordinato al superamento dell'esame, che avviene rispondendo correttamente alla maggioranza di domande, spesso a risposta multipla, in percentuali che variano in base ai diversi paesi⁶³.

Analizzando il tenore e il contenuto di alcuni quesiti somministrati ai candidati, emerge come questi possano, più o meno indirettamente,

⁵⁶ A. Motilla, *Security and Religious Radicalization. Securitization of Islam in Europe*, cit.; a pag. 13 e ss. l'A. si concentra sui test di naturalizzazione (rilevanti per il proseguo del presente saggio).

⁵⁷ A. Vedeschi, *Il diritto alla verità e le misure antiterrorismo nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in L. Forni, e T. Vettor (cur.), *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, Torino, 2018, 179; C.C. Murphy, *EU Counter-Terrorism Law: What Kind of Exemplar of Transnational Law?*, in 21 *Cambridge Yearb. Eur. Leg. Stud.* 217 (2019).

⁵⁸ *Naturalization Act*, Pub. L. 59–338, Chap. 3592 (1906): la *Section 8* introduce, per la prima volta, il requisito della conoscenza della lingua inglese come condizione per ottenere la cittadinanza; il *literacy test*, invece, è stato introdotto dal *Immigration Act*, Pub. L. 64–301 (1917), *Section 3*.

⁵⁹ *Canadian Citizenship Act*, Pub. L. SC 1946, c. 15 (1947), introduce il requisito della conoscenza della lingua inglese o francese e delle responsabilità e privilegi legati alla cittadinanza canadese: si v. *Section 10(1)(e)(f)*.

⁶⁰ A partire dal 2007: *Australian Citizenship Act*, Pub. L. n. 20 (2007), in particolare si vv. *Section 21(2)(d)–(f)*, 21(2A), 23A, 46(1A) e 53(2).

⁶¹ A. Etzioni, *Citizenship Tests: A Comparative, Communitarian Perspective*, 78 *Polit. Q.* 353 (2007).

⁶² Su cui, per una visione critica, si rimanda a A. von Busekist, and B. Boudou, *Language Proficiency and Migration: An Argument Against Testing*, in M. Gazzola, T. Templin, and B.-A. Wickström (Eds), *Language Policy and Linguistic Justice: Economic, Philosophical and Sociolinguistic Approaches*, Berlin, 2018, 189 ff.

⁶³ Il test USA comprende 10 domande ed è superato con 6 risposte corrette; quello austriaco 18 domande (la sufficienza si attesta tra le 9 e le 12 risposte corrette); il test tedesco e quello olandese comprendono rispettivamente 17 e 43 domande circa, con soglie di superamento fissate a 17 e 27 circa: I. Michalowski, *Required to Assimilate? The Content of Citizenship Tests in Five Countries*, 15 *Citizenship Stud.* 757 (2011).

riguardare anche le differenze religiose e intersecare questioni relative al pluralismo culturale. I Paesi Bassi, ad esempio, richiedono di dimostrare sufficiente padronanza della lingua e della società olandese e superare un test di integrazione civica: secondo alcuni dati, circa il 28% delle domande è legato alla politica, alla storia e alla geografia; un altro 46% all'economia pubblica e, infine, circa il 16% alla morale e «all'etichetta»⁶⁴. Il candidato deve sapere che in Olanda il rapporto tra donne e uomini è paritario, non solo in pubblico ma anche nelle dimore private, che la convivenza di fatto è socialmente accettata a prescindere dall'orientamento sessuale della coppia, e che alcuni modi di vestire in pubblico non devono essere interpretati come poco casti⁶⁵.

Da una parte, dimostrare di conoscere alcune tradizioni nazionali presuppone la verifica di una consapevolezza di tipo meramente cognitivo, che riguarda la lingua, le istituzioni e la storia della società ricevente. Eppure, l'introduzione dei test di naturalizzazione ha suscitato un vivace dibattito nella letteratura, ancora non risolto⁶⁶, relativo al rispetto dei principi liberali di eguaglianza e salvaguardia del pluralismo culturale e religioso⁶⁷. Secondo parte della dottrina, infatti, assumere come parametri di verifica dell'avvenuta integrazione dei fattori religioso-identitari, in sede di riconoscimento dello status di cittadino, chiama in causa il doveroso rispetto della diversità, che gli stati liberal-democratici si sono impegnati a rispettare⁶⁸.

In particolare, è stato sottolineato come risulti essenziale non solo prestare attenzione ai quesiti in termini di contenuto, ma anche chiedersi «how much competence they attribute to the state when it comes to regulating possible dissent that emerges from a culturally and religiously diverse population»⁶⁹. In altre parole, occorre verificare se e in che misura le domande dei test suppongano un'accettazione delle norme *sociali*, posto che né la loro condivisione né la loro approvazione *soggettiva* sono ritenute necessarie in una democrazia liberale.

Sotto questo punto di vista, alcuni dubbi su una possibile natura intrusiva emergono dall'analisi del test di naturalizzazione danese, nel momento in cui i quesiti paiono tesi a valutare le convinzioni religiose dei candidati e il grado di lealtà all'ordinamento chiedendo, ad esempio, se debbano essere le regole della società a prevalere sulle credenze religiose o,

⁶⁴ I. Michalowski, *Required to Assimilate?*, cit., 758.

⁶⁵ I. Michalowski, *Required to Assimilate?*, cit., 759.

⁶⁶ Si v., di recente, R. van Oers, *Deserving Citizenship in Germany and The Netherlands. Citizenship Tests in Liberal Democracies*, in 21(2) *Ethnicities* 271 (2021).

⁶⁷ A. Taraborrelli, *Migrazione e integrazione. Il nuovo paradigma dell'integrazione civica*, in 1 *Iride* 102 (2019).

⁶⁸ S. W. Goodman, *The civic integration turn*, in A. Weiner, S. Bonjour, and L. Zhyznomirska (Eds), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, Oxon, 2018, 178.

⁶⁹ I. Michalowski, *Citizenship tests and traditions of state interference with cultural diversity*, in C. Joppke, and R. Bauböck (Eds), *How liberal are citizenship test?* Firenze, European University Institute, 2010, 6.

invece, il contrario⁷⁰. Inoltre, anche il susseguirsi di riforme che hanno coinvolto la legge sulla cittadinanza tedesca, che ha ricevuto molta attenzione da parte comunità scientifica⁷¹, risulta un caso di studio rilevante ai fini del presente saggio: parte degli emendamenti, infatti, sono avvenuti sulla scia del terrorismo internazionale e permettono di comparare lo *status quo* prima e dopo l'11 settembre 2001⁷².

Nel 2000 la legge sul conferimento della cittadinanza tedesca (*Staatsangehörigkeitsgesetz*)⁷³ è stata ampiamente riformata: senza poter scendere nei dettagli, basti menzionare che è stata introdotta una forma di *ius soli* per gli immigrati di seconda generazione e che gli anni di residenza necessari per la naturalizzazione sono stati ridotti da quindici a otto⁷⁴. In quel momento storico, l'integrazione era percepita anche, sebbene non esclusivamente, in termini di *governance* della diversità religiosa, tanto che il Commissario federale per la migrazione, i rifugiati e l'integrazione con il suffisso «Integration mit R» (integrazione con la R) per richiamare l'attenzione sulla dimensione religiosa dell'integrazione e per auspicare un intervento in questo senso da parte delle politiche pubbliche⁷⁵.

L'allentamento dei requisiti per l'ottenimento della cittadinanza, però, ha subito un arresto dopo il 2001, quando la necessità di escludere potenziali terroristi dall'intraprendere il processo di naturalizzazione si è posta come un *topos* nell'arena politica e come una necessità improrogabile nel dibattito pubblico. Negli anni successivi, non solo i requisiti per la naturalizzazione si sono progressivamente inaspriti, ma è stato anche introdotto il necessario superamento del test di lingua e cultura (*Einbürgerungstest*)⁷⁶. In ciò, è stato conferito ai vari *Länder* un certo margine di manovra nel selezionare e

⁷⁰ *Two Thirds Failed the New Danish Citizenship Test*, in *Globalcit*, 7 luglio 2016, www.globalcit.eu/two-thirds-failed-the-new-danish-citizenship-test/. Su questa scia, di recente il partito nazionale di centro-destra ha proposto di saggiare ulteriormente la conoscenza dei «valori danesi», tra i quali rientrerebbe sapere se in Danimarca sia consentito o meno per una donna scegliere liberamente il proprio partner: si v., *Citizenship: Foreigners in Denmark Could Face Interviews to Test 'Danish Values'*, in *The Local Denmark*, 9 febbraio 2021, www.thelocal.dk/20210209/citizenship-applicants-should-attend-interviews-to-test-danish-values-proposal/.

⁷¹ La traduzione in inglese della *Staatsangehörigkeitsgesetz* (legge tedesca sulla cittadinanza), del 22-7-1913, così come emendata dalla *Gesetzes vom 20. November 2019*, BGBl. I S. 1626, è disponibile nel sito www.gesetze-im-internet.de/englisch_stag/index.html.

⁷² In Germania, tra l'altro, si registra una presenza in continua crescita di popolazione musulmana: v. *The Growth of Germany's Muslim Population*, *Pew Research Center's Religion & Public Life Project*, 29 novembre 2017, www.pewforum.org/essay/the-growth-of-germanys-muslim-population/.

⁷³ Art. 10(1), *Staatsangehörigkeitsgesetz* (legge tedesca sulla cittadinanza), cit.

⁷⁴ Art. 10(1), *Staatsangehörigkeitsgesetz* (legge tedesca sulla cittadinanza), cit.

⁷⁵ M. Koenig, *Incorporating Muslim migrants in western nation states—a comparison of the United Kingdom, France, and Germany*, in 6 *J. Int. Migr. Integr.* 220 (2005).

⁷⁶ Art. 10(5), *Staatsangehörigkeitsgesetz* (legge tedesca sulla cittadinanza), cit., introduce il test di naturalizzazione; l'art. 10(4) specifica i requisiti linguistici. Per la descrizione dell'evoluzione della legge si rimanda a D. Yetkin Aker, *Citizenship and Naturalization among Turkish Skilled Migrants*, London, 2020, 33 ff.; R. van Oers, *Deserving Citizenship: Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Leiden-Boston, 2014, 152.

proporre le domande relative alla cosiddetta *Bekanntnis*, la dichiarazione di fedeltà alla Costituzione tedesca⁷⁷. Così, nel 2006, il Baden-Württemberg ha pubblicato una guida all'intervista (*Gesprächsleitfaden*), ribattezzata dalla stampa come «test musulmano»⁷⁸, consistente in una lista di domande che l'esaminatore avrebbe potuto utilizzare per verificare la corrispondenza tra la dichiarazione scritta di fedeltà e i reali convincimenti *interiori* del candidato⁷⁹: i quesiti potevano riguardare la sua opinione in tema di obbedienza della donna al marito, di liceità delle conversioni religiose e di nudismo⁸⁰.

Gli esami di naturalizzazione come quelli danese, olandese e tedesco, illustrati in questo paragrafo, rappresentano una questione spinosa sotto molti profili: soprattutto, mettere sotto scrutinio le convinzioni di natura religiosa e specialmente quelle riconducibili, nell'immaginario collettivo, a una determinata comunità, chiama in causa la tutela offerta dai diritti e dalle libertà fondamentali⁸¹.

In particolare, si pone il tema della compatibilità di questi test con la libertà religiosa, specialmente individuale, che è protetta negli ordinamenti europei in questione da un reticolo di fonti multilivello, non solo di rango costituzionale⁸²

⁷⁷ Si tratta di una dichiarazione di una pagina, in cui i candidati dichiarano di accettare, ad esempio, le elezioni libere e democratiche, lo stato di diritto, l'indipendenza della magistratura, etc., e di non svolgere alcuna attività contraria all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o di ostacolare la pubblica amministrazione e le autorità: I. Michalowski, *Integration Tests in Germany. A Communitarian Approach?*, in R. van Oers, E. Ersbøll, and D. Kostakopoulou (Eds), *A Re-Definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Leiden-Boston, 2010, 195.

⁷⁸ C. Hawley, *Muslim Profiling: A German State Quizzes Muslim Immigrants on Jews, Gays and Swim Lessons*, *Der Spiegel*, 31 gennaio 2006, www.spiegel.de/international/muslim-profiling-a-german-state-quizzes-muslim-immigrants-on-jews-gays-and-swim-lessons-a-397482.html.

⁷⁹ C. Joppke, *How liberal are citizenship tests?*, in C. Joppke, and R. Bauböck (Eds), *How liberal are citizenship test?*, cit., 2.

⁸⁰ Si v. R. van Oers, *Deserving Citizenship*, cit., 77–78. In maniera simile, anche il Land dell'Assia ha diffuso un modulo con cento domande, che avevano ad oggetto, tra l'altro, anche la possibilità o meno per le donne di apparire in pubblico o viaggiare senza l'accompagnamento di un parente di sesso maschile: L. Orgad, *Illiberal Liberalism Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe*, cit., 66–70.

Il test è stato successivamente modificato nel 2008: si v. *Einbürgerungstestverordnung vom 5. August 2008*, BGBl. I S. 1649, www.gesetze-im-internet.de/einbtestv/BJNR164900008.html. La nuova versione, adottata a livello federale, sebbene continui a mettere a tema il fattore religioso, ha mutato impostazione di fondo, intraprendendo una curvatura certamente più liberale anche se non del tutto esente da critiche: I. Michalowski, *Required to Assimilate?*, cit., 759. Si v. anche A. Farahat, and K. Hailbronner, *Report on Citizenship Law: Germany*, European University Institute, marzo 2020, www.cadmus.eui.eu.

⁸¹ Meer ad es. si chiede «whether contemporary citizenship continues to reflect tensions arising from its exclusionary aspects, and how this may be particularly evidenced around sociological cleavages of [...] religion»: N. Meer, *Key Concepts in Race and Ethnicity*, London, 2014, 3.

⁸² Per quanto riguarda gli ordinamenti europei citati in questo paragrafo per affrontare il tema dei test di naturalizzazione, il quadro delle tutele costituzionali relativo alla protezione della libertà religiosa (in particolare individuale) è definito da: Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania (*Grundgesetz*), art. 4; Costituzione del Regno dei Paesi Bassi (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*), art.6; Legge

ma anche di respiro sovranazionale⁸³ ed internazionale⁸⁴.

Prendendo in analisi soltanto le tutele offerte dalla Convenzione EDU, che accomuna gli ordinamenti in esame, si consideri che il sistema convenzionale riconosce a ogni individuo il diritto – assoluto e incondizionato – di avere, non avere o cambiare un pensiero, un’opinione e un credo religioso o non religioso, ossia di natura morale (art. 9, c. 1, CEDU). In questo modo, protegge la persona e la sua coscienza da possibili interferenze da parte dei poteri pubblici, che percorrano la direzione di «dictate what a person believes or take coercive steps to make him change his beliefs»⁸⁵.

Secondo il sistema di Strasburgo, ancora, sono considerate *Convention-compliant* solo le limitazioni alla *manifestazione* di credenze o convinzioni religiose, sotto le stringenti condizioni di necessità in una società democratica e per finalità legittime e preventivamente identificate dalla Carta stessa⁸⁶, ovvero la pubblica sicurezza, la protezione dell’ordine, della salute o della morale pubblica, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui (art. 9, c. 2, CEDU)⁸⁷.

I tratti salienti che caratterizzano la protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d’Europa si prefiggono, dunque, di schermare il foro interno dell’individuo da interferenze dello Stato, imponendo che siano

costituzionale della Danimarca (*Danmarks Riges Grundlov*), art. 67.

⁸³ In particolare, Carta di Nizza (CDFUE), art. 10. Si rimanda, per tutti, R. McCrea, *Religion and the Public Order of the European Union*, Oxford, UK, 2010.

⁸⁴ Convenzione EDU, art. 9, su cui per tutti si v. M. Toscano, *Il fattore religioso nella Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Pisa, 2018. Per un confronto tra i sistemi Ue e CEDU, si v. N. Marchei, *La libertà religiosa nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *33 Stato, Chiese e pluralismo confessionale* 46 (2019).

⁸⁵ ECHR, *Ivanova v. Bulgaria*, 52435/99, 12-4-2007, p.to. 79: «[t]he fundamental nature of the rights guaranteed in Article 9 § 1 of the Convention [...] emphasises the primary importance of the right to freedom of thought, conscience and religion and the fact that a State cannot dictate what a person believes or take coercive steps to make him change his beliefs».

⁸⁶ ECHR, *Erweida and Others v. the United Kingdom*, 48420/10, 36516/10, 51671/10, 59842/10, 15-1-2013: «[s]ince the manifestation by one person of his or her religious belief may have an impact on others, the drafters of the Convention qualified this aspect of freedom of religion in the manner set out in Article 9 § 2».

⁸⁷ La letteratura sulla libertà religiosa nel contesto europeo è vastissima. Tra tutti si rimanda ai già citati M. Toscano, *Il fattore religioso nella Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo*, cit. e R. McCrea, *Religion and the Public Order of the European Union*, cit.; cfr. anche: M. Bond, *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, 2018; J. Temperman, T.J. Gunn, and M.D. Evans (Eds), *The European Court of Human Rights and the Freedom of Religion or Belief: The 25 Years since Kokkinakis*, Leiden-Boston, 2019; J. Temperman, *State-Religion Relationships and Human Rights Law: Towards a Right to Religiously Neutral Governance*, Leiden-Boston, 2010; Id., *The Lautsi papers*, Leiden-Boston, 2012; S. Knights, *Freedom of Religion, Minorities, and the Law*, Oxford, 2007; M. Hill (Ed.), *Religious Liberty and Human Rights*, Cardiff, 2002; J. Murdoch, *Protecting the right to freedom of thought, conscience and religion under the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, 2012; M.D. Evans, *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge, 2008; N. Doe, *Law and Religion in Europe: A Comparative Introduction*, Oxford, 2011; L.P. Vanoni, *Pluralismo religioso e Stato (post)secolare: Una sfida per la modernità*, Torino, 2016; S. Ceccanti, *Una libertà comparata: libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, Bologna, 2001.

esclusivamente determinati comportamenti esteriori dei consociati a poter essere oggetto di regolamentazione ed eventualmente di restrizioni. Questo quadro giuridico implica inoltre che, da una parte, lo Stato membro non possa neppure indagare gli orientamenti religiosi delle persone (inclusi gli stranieri) e che, dall'altra parte, gli individui abbiano il diritto di mantenere confidenziali i loro convincimenti religiosi⁸⁸.

Al contrario, i test di cittadinanza appena descritti sembrano porsi in discontinuità rispetto a questa impostazione di fondo, facendo inoltre emergere un dubbio legato a un loro *bias* ideologico⁸⁹, laddove subordinano il riconoscimento dello status di cittadino non tanto a una mera conoscenza dell'ordinamento giuridico e del *modus vivendi* della società ricevente, quanto a domande che riguardano anche giudizi morali dei migranti e loro privati convincimenti religiosi.

4. Conclusioni

I test illustrati in questo saggio appartengono all'ampio spettro delle politiche di integrazione che, ormai da parecchi anni, si propagano in due direzioni: l'una esterna, a cui si possono ricondurre i test di integrazione civica condotti all'estero dalle autorità diplomatiche e consolari degli Stati membri dell'Ue; l'altra interna, in cui si fanno rientrare i test somministrati agli aspiranti cittadini in sede ottenimento della cittadinanza per naturalizzazione.

Il «civic turn» nelle politiche di integrazione⁹⁰, e la diffusione delle pratiche dei test, però, sono maturate all'interno di una pericolosa promiscuità tra differenti temi: così, la necessità di favorire l'integrazione dei migranti e tentare di salvaguardare la sicurezza dei cittadini (o allentare la percezione soggettiva dell'insicurezza) è divenuta occasione per affrontare la complessa e delicata gestione del pluralismo culturale e religioso⁹¹.

Tuttavia, c'è un'incoerenza di fondo nel voler proteggere i cittadini, impedendo ora l'ingresso, ora la naturalizzazione dei non cittadini, sulla base

⁸⁸ In tema di rilevanza del fattore religioso all'interno del procedimento di richiesta d'asilo nell'ordinamento italiano si rimanda a P. Bonetti, *The "Place" of Religion in the Italian Asylum Seekers' Reception System: Constitutional, Legislative and Procedural Framework*, in L. Zanfrini (Ed.), *Migrants and Religion: Paths, Issues, and Lenses*, cit., 267 ss.

⁸⁹ A. Taraborrelli, *Migrazione e integrazione. Il nuovo paradigma dell'integrazione civica*, in 1 *Iride* 95, 102 (2019). Alle pagg. 102 e 103 l'A. riassume le principali critiche al paradigma dell'educazione civica.

⁹⁰ A. Taraborrelli, *Migrazione e integrazione. Il nuovo paradigma dell'integrazione civica*, cit., 99.

⁹¹ Si rimanda, tra i tanti, a L. Zanfrini (Ed.), *Migrants and Religion: Paths, Issues, and Lenses*, cit.; N. Nijaim, *Migration Dilemma: Security versus Humanitarian Nexus*, 2 *Granite J.* 25, 32 (2018); G. Karyotis, *European Migration Policy in the Aftermath of September 11: The Security-Migration Nexus*, 20 *Innovation: Eur. J. Soc. Sci.* 1 (2007); M. Barberis, *Non c'è sicurezza senza libertà: il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Bologna, 2017; A. Vedaschi, and C. Graziani, *Citizenship Revocation in Italy as a Counter-Terrorism Measure*, in *Verfassungsblog*, 31 gennaio 2019, www.verfassungsblog.de/citizenship-revocation-in-italy-as-a-counter-terrorism-measure/.

di indici presuntivi che colpiscono le opinioni e le convinzioni religiose e morali, private e interiori (seppur potenzialmente illiberali) di questi ultimi. Tali test, infatti, riguardano apparentemente le posizioni giuridiche degli *outsiders* ma, in ultima analisi, interessano la garanzia dei diritti fondamentali di tutti⁹² e la doverosa aderenza ad alcuni principi tipici del costituzionalismo liberale.

In relazione a questi ultimi, un primo rilievo critico si collega al rispetto del principio di neutralità che grava in capo allo Stato e che gli impone di non assecondare particolari dottrine morali, religiose o filosofiche professate dagli individui⁹³. Come ricorda Dworkin in *È possibile la democrazia?* «in una società veramente libera, il mondo delle idee e dei valori appartiene a tutti e a nessuno»⁹⁴. Nelle democrazie liberali, infatti, i poteri pubblici dovrebbero esercitarsi in ossequio ai principi di imparzialità, indifferenza, equidistanza rispetto a tutti e a tutte le varie religioni, confessioni e credenze⁹⁵.

Un'ulteriore perplessità coinvolge la natura discriminatoria e selettiva di queste pratiche, anche in relazione ai loro esiti escludenti descritti in precedenza⁹⁶. Le grida per una maggior sicurezza e la necessità di difendersi dalla minaccia oggettiva degli attacchi terroristici si sono confuse con il tentativo di respingere la minaccia ideale degli scontri identitari, con il risultato di «aprire e chiudere selettivamente le porte di ingresso, privilegiando i pochi e respingendo i molti»⁹⁷. Tra questi ultimi, certamente rientrano i migranti musulmani e le persone più svantaggiate per condizioni economiche, culturali o sociali.

Una terza preoccupazione, infine, riguarda l'adeguatezza del mezzo prescelto (i test) rispetto allo scopo principale che queste misure si prefiggono (verificare la possibile o avvenuta integrazione). In particolare, un ordinamento giuridico orientato al pluralismo religioso, nel perseguire legittimi scopi, tra cui certamente rientrano sia la tutela della sicurezza nazionale, sia la facilitazione dell'integrazione, deve adoperare mezzi adeguati che non tradiscano il pluralismo stesso. A questo proposito, come è stato notato, agli occhi di qualcuno i test potrebbero far «inarcare le

⁹² P. Bonetti, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti del diritto non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, in 3 *Dir. pubbl.* 654 (2019).

⁹³ C. Del Bò, *Il rapporto tra laicità e neutralità: una questione concettuale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* 1 (2014).

⁹⁴ Si v. l'originale in R. Dworkin, *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*, Princeton, 2006, 89: «in a genuinely free society the world of ideas and values belongs to no one and to everyone».

⁹⁵ Si v. F. Leni, *Liberal Neutrality and State Support for Religion*, Berlin, 2016.

⁹⁶ V. le conclusioni del par. 2 e par. 3.

⁹⁷ A. Shachar, *The shifting border: Legal cartographies of migration and mobility (Critical Powers)*, cit., 253.

sopracciglia, precisamente per trasgredire la sottile linea che separa la regolamentazione di una condotta dal controllo delle opinioni»⁹⁸.

Sotto questa luce, aver accostato il contenuto dei test di pre-partenza e dei test di naturalizzazione, mettendo a fuoco il fattore religioso, mette in discussione la postura dei pubblici poteri non solo nei confronti degli stranieri ma anche nei confronti dei cittadini stessi. I test, infatti, da una parte sembrano funzionare come meccanismo di *gatekeeping*, per rendere più difficile l'ingresso nella nazione per migranti e aspiranti cittadini⁹⁹, e, dall'altra parte, paiono muovere da (e forse preservare?) una prestabilita e determinata visione della cultura nazionale¹⁰⁰.

In ogni caso, e per concludere, essi rispondono a percepite minacce religioso-identitarie utilizzando indici presuntivi, e religiosamente orientati, che tentano di demarcare a priori i confini di quella differenza religiosa che può essere considerata "accettabile".

Tania Pagotto

Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Milano-Bicocca
tania.pagotto@unimib.it

⁹⁸ C. Joppke, *How Liberal are Citizenship Tests?*, cit., 3.

⁹⁹ S. Wright, *Citizenship Tests in Europe – Editorial Introduction*, in 10 *Int. J. Multicult. Soc.* 2 (2008).

¹⁰⁰ Secondo alcuni, i test addirittura cercano di «rendere questi immigrati trasparenti» agli occhi degli stati: O. Löwenheim, and O. Gazit, *Power and Examination: A Critique of Citizenship Tests*, 40 *Sec. Dial.* 156 (2009).