

# Merito e cittadinanza, un binomio impossibile

Christian H. Kälin, *Ius Doni. The Acquisition of Citizenship by Investment*, Ideos Verlag, Zürich, 2016, pp. 514.

Odile Ammann, *Citizenship for Sale: How (Un)Meritocratic are Citizenship by Investment Programmes?* *European Journal of Migration and Law*, 22, n. 3, 2020, pp. 309-337.

Kristin Surak, *The Golden Passport: Global Mobility for Millionaires*, Harvard University Press, Harvard, 2023, pp. 325.

New Balkans Law Office, *Bulgarian Citizenship by Merit: Procedure and Recent Cases*, 9 giugno 2023, <https://www.newbalkanslawoffice.com/bulgarian-citizenship-by-merit-procedure-and-recent-cases/#:~:text=Procedure%20for%20Bulgarian%20Citizenship%20by,technology%2C%20culture%2C%20or%20sports>.

## Parole chiave

Cittadinanza, talento, investimento

Pippo Russo è ricercatore di Sociologia dell'Ambiente e del Territorio presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Firenze ([giuseppe.russo@unifi.it](mailto:giuseppe.russo@unifi.it))

**Cittadinanza e merito. Un binomio facile da enunciare, ma molto complicato da elaborare. In linea di principio, e nei termini della sua lettura**

sociologica, il profilo di cittadinanza dovrebbe avere carattere individuale e universale, come si ricava dalla seminale lezione pronunciata da Thomas Humphrey Marshall alla fine degli Anni Quaranta dello scorso secolo (Marshall 1992). E per quanto indiscutibile sia l'ampio mutamento intercorso da allora, quell'impronta d'individualità e universalismo dovrebbe restare immutata.

Invece, a partire dallo scorcio finale del Ventesimo secolo, si sono imposte spinte che portano verso la de-universalizzazione della cittadinanza. La cultura della globalizzazione, di cui la generale apertura allo status di *dual citizenship* è un epifenomeno (Mazzolari 2005), ha nettamente incrementato i processi di naturalizzazione, cioè di erogazione della cittadinanza nazionale a soggetti nativi di altri Paesi. Ci si sposta dunque decisamente nella direzione che fa della *membership* di cittadino/a un elemento sempre più acquisitivo, rispetto alla sua radice ascrivibile. Ma non è ancora questo il punto cruciale della traiettoria di de-universalizzazione. Anche i processi per l'acquisizione di nuova cittadinanza, infatti, avvengono in massima parte attraverso procedimenti di matrice universalista, cioè in esecuzione di requisiti legali fissati per essere applicati in modo identico a qualsiasi richiedente in possesso dei pre-requisiti. La vera svolta è quella che porta alla definizione di profili di cittadinanza il cui obiettivo è attrarre e premiare soggetti in ragione della loro peculiarità e soprattutto per via del capitale di risorse che portano. Due in particolare sono le formule attraverso cui questa nuova logica di attribuzione della *membership* viene applicata: la formula della *Skilled Citizenship* (SK, la cittadinanza per talento) e la formula di *Citizenship and Residence By Investment* (CRBI). In entrambe le casistiche, il principio-guida è quello dell'incremento di capitale in un contesto di competitività accentuata fra Stati-nazione. A cambiare, fra le due formule, è la natura del capitale che entra in gioco. Col ricorso alla SK si mira a incrementare il capitale umano nazionale, mentre col ricorso alla CRBI l'obiettivo è attrarre capitale d'investimento nel sistema economico nazionale.

Rimangono invariati due elementi di sfondo. Il primo riguarda la già menzionata tendenza verso la de-universalizzazione. Il secondo

chiama in causa il meccanismo giustificativo del ricorso alle formule di SK e CRBI, che porta a incardinarle nella rubrica del merito. L'erogazione dei profili di cittadinanza avverrebbe dunque come ricompensa per una sorta di 'credito da benemerita', maturato attraverso dinamiche francamente discutibili. In realtà, l'appello al merito è nulla più che un'operazione di *camouflage*, il cui scopo è nascondere la vera matrice di queste operazioni, che sono mere transazioni di mercato costruite da soggetti consapevoli di scambiare utilità, cioè capitale (umano o d'investimento) contro *membership*.

Sulla questione della cittadinanza per merito, la riflessione è vasta e costituisce parte di un'agenda di studi in corso di sviluppo. Questa agenda di studi fa riferimento a un oggetto d'interesse trasversale, poiché attraversa i campi disciplinari delle scienze sociologica, giuridica ed economica, oltre a toccare l'ambito delle dottrine filosofiche. Altrettanto trasversale è la rosa dei testi dai quali si prende spunto, che fra l'altro assumono posizioni variegata rispetto al fenomeno. Prima di menzionarli e farne una sintetica introduzione, va posta una premessa: tutti i testi scelti fanno riferimento alla formula di CRBI. Si tratta di una scelta motivata dal fatto che questa formula, rispetto a quella di SK, ha una matrice più esplicitamente e radicalmente di mercato, ciò che rende molto più complicato argomentare col ricorso al merito la casistica in oggetto.

Uno dei quattro testi prescelti è chiaramente favorevole a questa svolta di *commodification* che porta entro l'ambito del mercato l'erogazione dei profili di cittadinanza, tanto più che l'autore (Christian H. Kälin) è direttamente coinvolto nel business di CRBI, al punto da rivestirne una leadership riconosciuta a livello internazionale. Il secondo testo (firmato da Odile Ammann) va in direzione opposta: non soltanto si schiera contro il mercato della cittadinanza, ma va anche al cuore della questione che sta al centro di questo fascicolo monografico perché mette in discussione l'appropriatezza e l'opportunità di fare appello al concetto di merito per giustificare tale mercato. Il terzo testo (quello di Kristin Surak), che è anche il più recente, presenta una vasta ricognizione del mercato delle cittadinanze a pagamento, dal quale emerge un atteggiamento negativo dell'autrice verso la commercializzazione

della *membership*. Infine, ci è parso opportuno menzionare una pagina *web* che fa riferimento al concetto di cittadinanza per merito, contenuto nella legge bulgara sulla cittadinanza approvata nel 1998 e fatta oggetto di significative modifiche, l'ultima delle quali è datata 2021; in questo articolo, si mette in evidenza come il concetto di merito sia stato interpretato prevalentemente in un senso molto vicino a quello dei programmi di CRBI.

Tutti i testi segnalati, unitamente ai molti altri che avrebbero potuto essere menzionati per arricchire la panoramica sul tema, hanno necessità di prendere spunto da un interrogativo di partenza: quale spazio c'è per il merito nel profilo sociologico di cittadinanza? In linea di principio, nessuno o quasi. Come anticipato in sede di premessa, il profilo di cittadinanza è concepito per essere individuale e universale. Dovrebbe cioè essere conferito alla persona generica (attributo dell'individualità) nonché dotata del medesimo *set* di diritti e doveri per tutti (attributo dell'universalismo). Dunque non vi sarebbe spazio per il merito o per qualsivoglia attribuzione legata all'idea di *achievement*, né sono contemplati criteri di differenziazione (a parte quello dell'appartenenza allo Stato-nazione, che è pre-condizione per l'attribuzione della cittadinanza e la connette alla nazionalità). Invece, in un tempo più recente, il binomio costituito da cittadinanza e merito ha preso a circolare e viaggia verso una normalizzazione di senso. È entrato nell'orizzonte delle cose socialmente accettabili, nella stessa misura in cui si è ampiamente imposta l'idea che la cittadinanza venga sottoposta a dinamiche di de-universalizzazione. Si affermano così profili di cittadinanza personali (cioè attribuiti non già alla persona generica, ma al soggetto specifico, 'proprio a quella persona lì') e particolaristici (il conferimento della cittadinanza attraverso la creazione di corsie preferenziali, se non addirittura col ricorso a provvedimenti *ad hoc*). Tutto ciò avviene al termine di procedure che sono, né più né meno, transazioni di mercato. Dunque, non più soltanto diritti e responsabilità uguali per tutti al pari delle opportunità, racchiusi in una *membership* disegnata per essere standard, ma piuttosto *membership* di tipo nuovo, con assegnazione di diritti (molti) e responsabilità (relative) entro uno

schema di puro scambio. Si crea così un meccanismo di utilità incrociate fra Stato erogatore della *membership* e soggetto che l'acquiesce, e al centro dell'incrocio troviamo qualcosa che smette di essere *citizenship* per trasformarsi in *citizenship-shop*.

Una rassegna delle determinanti che hanno prodotto questa dinamica di de-universalizzazione della cittadinanza, e delle formule attraverso cui si esprime, ci porterebbe molto lontano (mi permetto di rimandare a Russo 2012; 2023a; 2023b). Limitandosi a ricostruire il nesso fra cittadinanza e merito, c'è da delinearne l'articolazione e estrarne gli argomenti della giustificazione.

Si è detto che rare sono le eccezioni in cui viene costruita una connessione fra cittadinanza e merito. Guardando al caso della legislazione italiana sulla cittadinanza (la 91 del 1992), si scopre che l'articolo 9 indica due criteri abbastanza generici: quello di avere "reso eminenti servizi all'Italia" e quello di "un eccezionale interesse dello Stato". Va subito sottolineato che la seconda formula, col riferimento al criterio dell'eccezionale interesse dello Stato, apre un enorme varco alla formula della SK, come testimoniato da ciò che succede nel mondo dello sport, dove la naturalizzazione di atlete e atleti ha raggiunto indici esponenziali. Per quanto riguarda invece il primo criterio, quello degli eminenti servizi resi, ne risulta una chiara matrice di ricompensa in favore del cittadino straniero che in qualche modo si sia distinto per le proprie azioni. L'esempio tipico è quello del cittadino straniero che abbia compiuto un atto di elevato altruismo, magari mettendo anche a repentaglio l'incolumità personale, e che per questo venga ritenuto degno d'essere premiato con l'attribuzione più elevata erogabile da uno Stato-nazione, cioè la *membership* di cittadino. Ciò che risulta di immediata evidenza è che entro questo schema l'azione da cui scaturisce il merito preceda il merito medesimo, che dunque viene riconosciuto *ex post*. La precisazione rischia di apparire tautologica e invece non lo è. E questa assenza di tautologia sta nel fatto che le formule di SK e CRBI si basano su schemi in cui il merito viene riconosciuto *ex ante*.

Nella casistica di SK, la cittadinanza (sia nella sua versione integrale, dunque intesa come *membership* da cittadino nazionale, sia nelle

distinte versioni di approssimazione che consistono nel conferimento di un largheggiante pacchetto di diritti non erogato ai 'normali' immigrati) è un *asset* che viene barattato col talento personale del soggetto naturalizzato, ma lo scambio avviene quando ancora il soggetto non ha messo il proprio talento a disposizione dello stato-nazione naturalizzatore. Quest'ultimo eroga lo *status* sulla base di una valutazione di utilità attesa, che potrebbe anche rivelarsi fallace, ma comunque produce effetti (appunto, l'erogazione della *membership* di cittadino) non più revocabili a meno di gravissime violazioni di legge. Sicché il tentativo di trattare questa casistica sotto la rubrica del merito comporta che esso sia 'merito sulla fiducia'. Nella realtà dei fatti, e al di fuori dell'artificio retorico, quella che si realizza è una mutua concessione di utilità, come da norma nel contesto di qualsiasi transazione di mercato.

Ancor più significativo è lo spessore dell'artificio retorico quando si passa dalla casistica di SK alla casistica di CRBI. Per comprenderne i motivi, è necessario approfondire sommariamente come funzionano le formule di CRBI o, per usare l'etichetta di maggiore popolarità nel contesto del dibattito pubblico, di *Golden Visa*, i *Visti d'Oro* che in più di un Paese sono stati al centro di inchieste giudiziarie. I *Golden Visa* consistono in un investimento nell'economia nazionale del Paese naturalizzatore. Va aggiunto che questo investimento avviene non già a piacimento dell'investitore, ma in settori economici e secondo un tariffario stabiliti dallo Stato-nazione che riceve l'investimento. Per rendere idea di come funzionano, possiamo portare ancora una volta l'esempio italiano. Anche il nostro Paese si è dotato di un programma di *Golden Visa*, varato nel 2017 e operativo dal 2018. In una prima versione, il programma prevedeva quattro aree di investimento con relativo tariffario: 1) titoli di Stato (2 milioni di euro); 2) società di capitali già esistenti (1 milione di euro); 3) progetti filantropici o di pubblico interesse, come potrebbe essere il contributo al restauro di un monumento (1 milione di euro); 4) investimento in una *start up* innovativa (500mila euro). Successivamente, il cosiddetto Decreto Rilancio, emanato nell'estate 2020 dal governo giallo-rosso guidato da Giuseppe Conte, ha generosamente abbassato il tariffario di due fra le opzioni di

investimento, dimezzando le cifre richieste per iniettare denaro in progetti filantropici (da 1 milione a 500mila euro) e in *start up* innovative (da 500mila a 250mila euro).

Va aggiunto che il programma italiano ha fatto registrare cifre estremamente modeste rispetto a quelle realizzate in altri Paesi. Le cifre fatte filtrare dal Ministero per lo Sviluppo Economico riferiscono che, dopo l'abbassamento delle soglie di investimento e, soprattutto, l'eliminazione dell'obbligo per l'investitore di risiedere sul territorio nazionale, il programma *Investor Visa for Italy* ha registrato un aumento, sia in termini di richieste di adesione che di montante del capitale investito. I dati relativi all'anno 2021 riferiscono di investimenti complessivi per quasi 20 milioni di euro, un valore che a fine 2022 si è innalzato a oltre 32 milioni di euro. Per avere un'idea di quanto questo *business* abbia inciso nelle economie nazionali di altri Paesi, è sufficiente guardare al caso portoghese, che in Europa è fra i più rilevanti. In Portogallo il programma di Golden Visa esiste da fine 2012 e a parte l'anno di avvio, quando venne attivato nell'ultimo scorcio dell'anno solare e attrasse investimenti per soli 1,2 milioni di euro, la cifra più bassa riguarda il primo anno intero di funzionamento (2013) quando vennero attratti investimenti per 296,4 milioni di euro. Da allora, le cifre annuali di investimento non sono mai andate sotto i 450 milioni di euro e hanno toccato un record nel 2014 con 915,6 milioni di euro attratti nell'economia nazionale (Dati Imidaily.com). Inoltre, il programma italiano non prevede un'opzione che altri programmi nazionali mettono a disposizione degli investitori: la proprietà immobiliare. In Spagna, ad esempio, Paese che alla fine degli Anni Zero vide l'economia messa in crisi dall'esplosione della bolla immobiliare, esiste un catalogo di proprietà immobiliari associate alle opportunità di investimento per ottenere un Golden Visa. Ciò comporta un passaggio dall'idea di *Nation State* all'idea di *Nation Real Estate*, con lo Stato trasformato in agente immobiliare (si veda la pagina web *La Vida Golden Visas – Spain Properties*). Questa opzione ha anche concorso ad aggravare la crisi dell'alloggio per le popolazioni autoctone. Il Portogallo, dove questa crisi si è fatta particolarmente drammatica, ha sperimentato l'altra

faccia del successo dei Portugal Golden Visa. Nell'autunno 2023, il governo socialista presieduto da António Costa, prima di essere costretto alle dimissioni a causa di uno scandalo di presunta corruzione dai contorni grotteschi, ha lanciato il programma *Mais Habitação* (Più Alloggi) che intende andare incontro alle esigenze delle fasce di popolazione in sofferenza abitativa. Il varo di *Mais Habitação* è stato anche presentato come uno stop del programma di Golden Visa, ciò che è inesatto. Nella realtà dei fatti, è stata soltanto, per quanto drasticamente, limitata l'opzione immobiliare.

Quello appena illustrato è dunque il panorama di un segmento dell'economia di mercato globale nel quale vengono commerciati i profili di cittadinanza. Dunque la cittadinanza viene a essere la ricompensa a un trasferimento di utilità (talento o capitale finanziario). Uno schema strumentale, nel quale i diritti vengono trasformati in merce di scambio. E poiché anche i più convinti sostenitori di questo *business* sono consapevoli della sua discutibilità etica, ecco che da parte loro si articola il tentativo di de-stigmatizzarlo. Il ricorso alla retorica del merito matura lungo questa direttrice. Ma affinché sia spendibile è necessario aggiungere un altro anello argomentativo alla catena della giustificazione. Esso viene rintracciato nella retorica del dono.

L'idea che porta a elaborare come merito l'investimento nell'economia nazionale, e dunque a ricompensarlo tramite la concessione di cittadinanza, viene elaborata come ricompensa per una benemerenzza. Entro questo schema l'investitore viene rappresentato come un benefattore dell'economia nazionale, ciò che giustifica la concessione della *membership* da cittadino o del largo *set* di diritti (come il permesso di soggiorno agevolato con prospettiva di essere trasformato in piena cittadinanza dopo il decorrere di un lasso di tempo stabilito, come è nel caso italiano), che è un ampio salto verso la direzione della piena cittadinanza.

C'è stato chi ha provato a dare sostanza teorica e giuridica a questa linea di ragionamento. Si tratta dello svizzero Christian H. Kälin, che si occupa del tema non soltanto per passione intellettuale, in quanto è fondatore e presidente di Henley & Partners, società leader nel settore della consulenza nel mercato di CRBI. Le consulenze di Henley &

Partners vengono vendute prevalentemente ai governi nazionali che intendono implementare un programma di Golden Visa. Nell'intento di legittimare il business, Kälín ha teorizzato l'esistenza di uno *Ius Doni*, cioè un 'diritto da dono'. A quest'ultimo tema sono stati dedicati diversi scritti e due libri. Tutti i testi mirano a legittimare l'idea che il dono effettuato dall'investitore ponga la premessa affinché egli si veda conferire la cittadinanza. Qui maturano le condizioni perché si parli di merito. Ma, nonostante gli sforzi dell'autore, il tentativo si rivela velleitario. Tanto più che, molto sobriamente, Kälín è convinto di avere trovato un terzo principio di attribuzione della cittadinanza oltre ai consolidati *Ius Soli* e *Ius Sanguinis*. Afferma che il principio dello *Ius Doni* sarebbe stato accettato dalla dottrina giuridica e sociologica, ma basta un sommario giro in rete per scoprire che le sole pagine web in cui se ne parla sono quelle che fanno riferimento agli scritti di Kälín. Non esiste alcuna dottrina dello *Ius Doni*. E non esiste nemmeno il dono, nella fattispecie cui il presidente di Henley & Partners fa riferimento. In linea di principio, il dono consiste infatti nel trasferimento di un bene o utilità fatto in termini gratuiti e disinteressati, dunque senza che sia prevista alcuna forma di compensazione. Ragionare di dono quando si è in presenza di un tariffario è già cosa non proponibile. E provare a spacciare quel dono come la motivazione di un merito acquisito è un artificio logico molto complicato da sostenere.

Un'ultima cosa va aggiunta. L'accostamento fra *Ius Doni* e merito viene fatto qui in termini inferenziali, nel senso che il testo di Kälín non lo percorre in modo esplicito. Esso si presenta invece in uno dei testi che sono stati citati come riferimento. E non a caso si tratta del meno teorico e più pratico fra questi testi. Si tratta del contenuto della pagina web pubblicata da *News Balkans Law Office* e intitolata *Bulgarian Citizenship by Merit*. Nel paragrafo intitolato *Cases of Citizenship by Merit* si legge: "Fra il 2012 e il 2022 circa 31 persone sono state naturalizzate sulla base della Sezione 16 della Legge [la sezione che statuisce in materia di cittadinanza per merito, ndr]. In particolare, 12 persone sono state insignite della cittadinanza bulgara esclusivamente per il loro contributo economico". Il nesso fra merito e contributo

economico viene così legittimato in modo esplicito. In molti altri casi, esso sussiste in termini impliciti e tanto basta a renderlo funzionale.

Per concludere. La cittadinanza per merito è una fattispecie molto rara, legata a circostanze straordinarie. Il tentativo di farne una fattispecie standardizzata è di per sé una contraddizione in termini. Su questa incongruenza originaria si innestano i tentativi di giustificare i programmi che fanno della cittadinanza un oggetto commercializzabile, da usare in un rapporto fondato sullo scambio di utilità. Si può dire dunque che, almeno sul fronte del merito, il tentativo di giustificare i processi di *commodification* della cittadinanza possano ritenersi falliti. A ciò si accompagna una considerazione di portata tutt'altro che complementare. Essa riguarda il concetto stesso di merito. Che di per sé sarebbe un concetto nobilissimo, ma che ormai viene usato in modo sempre più frequentemente deterioro, con lo scopo di giustificare sperequazioni sociali altrimenti ingiustificabili. E il fatto che il concetto di merito sia utilizzato per accostamenti così azzardati è indicativo dell'inflazione linguistica che ne è stata fatta. Forse sarebbe il caso di proporre una moratoria d'uso. Ma ciò esula dallo scopo del presente testo.

#### Riferimenti bibliografici

Marshall, T. H.  
1992, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, London (ed. or. 1950); trad. it., *Cittadinanza e Classe Sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

Mazzolari, F.  
2005, *Determinants of Naturalization. The Role of Dual Citizenship Laws*, Working Paper n. 117, The Center of Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, April.

Russo, P.  
2012, *La Tribù e il Talento. Traiettorie della Cittadinanza nell'Epoca della Globalizzazione*, Editpress, Firenze.

2023a, *Da Citizenship a Citizenshop: la De-Universalizzazione della Cittadinanza nell'Epoca della Globalizzazione*, in S. Grassi, M. Morisi (a cura di), *La Cittadinanza tra Giustizia e Democrazia. Atti della Giornata di Studi in Memoria di Sergio Caruso*, Firenze University Press, Firenze.

2003b, *Vedi alla voce 'eleggibilità'. Cittadinanza e nazionalità nello sport globalizzato*, *La Critica Sociologica*, LVIII, 228 (inverno), pp. 49-72.