

Sulla doppia cittadinanza in Alto Adige/Südtirol: brevi note a margine di una (annunciata) proposta di legge austriaca*

di Lino Panzeri – Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi dell’Insubria

ABSTRACT: The essay deals with dual citizenship and reconstructs its legal evolution. It analyzes the impact on this evolution of both the intensification of migratory flows and the process of re-ethnicization of citizenship resulting from socio-political transformations after 1989. From this perspective, the Author focuses on a recent bill aimed at extending Austrian citizenship to the German speaking inhabitants of Alto Adige/Südtirol and on the possible problematic implications of this bill for the model of coexistence between the various linguistic groups which has been built with much difficulty over the last few decades.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’istituto della doppia cittadinanza: cenni generali. – 3. L’(annunciata) proposta di legge austriaca sulla concessione della cittadinanza ai germanofoni (ed ai ladnofoni) dell’Alto Adige/Südtirol. – 4. La reazione italiana alla proposta austriaca ed i riflessi di scelte normative interne di analogo tenore. – 5. Sulle conseguenze dell’eventuale seguito della proposta austriaca: potenziamento delle garanzie di convivenza o destabilizzazione del “modello” sudtirolese?

1. Premessa

Dando seguito a quanto previsto dall’accordo raggiunto tra i popolari dell’*Österreichische Volkspartei* (ÖVP) ed il movimento della destra “libertaria” *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ), il Governo di Vienna ha annunciato, per fine anno, al termine dei lavori di una commissione di studio appositamente costituita, la presentazione di un progetto di legge volto a concedere la cittadinanza austriaca agli Altoatesini di lingua tedesca e ladina¹.

* Contributo referato dalla Direzione della rivista.

¹ Nel testo dell’Accordo di programma (*ÖVP-FPÖ-Koalitionsabkommen*), sottoscritto dalle due forze politiche in data 19 dicembre 2017, si afferma, a pagina 33: «Ripensare la doppia cittadinanza/Doppia cittadinanza in Südtirol e per gli ex Austriaci. Nello spirito dell’integrazione europea ed al fine di sostenere un’unione sempre più salda delle

La proposta ha suscitato, come prevedibile, un ampio dibattito, con accesi strascichi polemici, nel corso del quale valutazioni di natura strettamente politica si sono intrecciate, a volte inscindibilmente, con questioni giuridiche assai problematiche, sulle quali, pur mancando ancora un articolato di legge, è già possibile formulare qualche prima riflessione.

2. L'istituto della doppia cittadinanza: cenni generali

Il tema della doppia cittadinanza, dalla prospettiva giuridica, è stato oggetto nel tempo di orientamenti contrastanti.

Se, sul piano definitorio, è condivisa la qualificazione della cittadinanza come rapporto che lega un individuo ad uno Stato ed al quale conseguono, per entrambi, diritti e doveri², diverso è, invece, il fondamento che si ritiene legittimare l'esistenza di questo rapporto, suscettibile di condurre ad esiti interpretativi diversi rispetto all'ammissibilità della cittadinanza plurima.

Da una parte, i sostenitori della necessaria unicità dello *status* di cittadino hanno a lungo insistito sull'esigenza che il relativo riconoscimento normativo sia legittimato, preliminarmente, dall'esistenza di un legame spirituale dell'individuo con un Popolo-Nazione. Questa concezione, soprattutto in passato, si ispirava all'idea ottocentesca che individuava nella Nazione il fondamento dello Stato³ e, conseguentemente, ammetteva la formalizzazione del vincolo di cittadinanza soltanto per coloro che potessero vantare un'appartenenza, appunto, ad una comune Nazione. Muovendo da questo approccio dogmatico, l'accesso ad un'ulteriore cittadinanza non poteva considerarsi possibile: ciò, infatti, avrebbe presupposto l'esistenza di un duplice (o plurimo) vincolo nazionale, di natura innanzi tutto spirituale, ritenuto però irrealizzabile in conformità all'assunto per il quale «[o]n ne peut avoir deux patries, comme on ne peut avoir deux mères»⁴; ma anche ove se ne fosse ammessa l'astratta possibilità, questa opzione era ritenuta socialmente censurabile, come la poligamia secondo la morale cristiana⁵, e, come tale, da contrastare o, al più, da tollerare al pari di un'anomalia contingente. Sul piano normativo, questo approccio, alimentato dal rischio di “conflitti

cittadine e dei cittadini degli Stati membri, sarà presa in considerazione la possibilità di concedere agli appartenenti ai gruppi etnici di madrelingua tedesca e ladina del Südtirol, nei confronti dei quali l'Austria esercita una funzione di tutela in base al Trattato di Parigi ed alla prassi successiva, l'acquisto, in aggiunta alla cittadinanza italiana, della cittadinanza austriaca».

² Su questa definizione, per tutti, G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (Diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, Giuffrè, 1960, 140.

³ In generale, sul binomio Stato-Nazione quale forma tipica entro la quale, a partire dalla fine del XVIII secolo, si è rigenerata la vita politica e sociale nel mondo occidentale cfr. C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2005, 34-35.

⁴ Su questo assunto cfr. A. WEISS, *Traité théorique et pratique de droit international privé*, vol. I, *La nationalité*, Paris, Recueil Sirey, 1907, 25.

⁵ Utilizza questo riferimento, A. LIEBICH, *Citizenship in its International Dimension*, in A. LIEBICH, D. WARNER, L. DRAGOVIC (Eds.), *Citizenship. East and West*, London-New York, Kegan Paul International, 1995, 38.

positivi” di cittadinanza⁶, condizionò negativamente la posizione degli Stati nei confronti di questo istituto, favorendo la definizione di accordi internazionali volti ad evitarne il verificarsi⁷ o, comunque, a contenerne le criticità nelle dinamiche interstatuali⁸.

Dall'altra parte, tuttavia, nel corso del XX secolo, si è gradualmente individuato quale fondamento della cittadinanza l'esistenza, accanto ad un vincolo “nazionale”, di un legame “civico”, basato sull'adesione ai valori che reggono una società, o, almeno, di un rapporto di fatto con un ordinamento statale, suscettibile di assumere rilevanza sul piano giuridico⁹.

A questa evoluzione hanno contribuito più fattori: non solo, in periodi diversi, l'intensificazione dei flussi migratori – ai quali ha lentamente fatto seguito la formalizzazione dell'appartenenza degli immigrati allo Stato d'arrivo a prescindere dalla relativa appartenenza nazionale –, ma anche l'affermazione dell'universalità dei diritti dell'uomo, destinata sia ad attenuare il *discrimen* tra cittadino e straniero nel godimento dei diritti fondamentali¹⁰, sia a favorire un approccio inclusivo allo *status civitatis*, sganciato da qualunque connotazione etnica o nazionale. La «de-etnicizzazione» della cittadinanza¹¹ ha gradualmente inciso sull'iniziale preclusione della titolarità di una doppia appartenenza¹². Il relativo sdoganamento, anzi, ha finito con il soddisfare tanto l'esigenza dello Stato d'arrivo di legittimare l'esistenza di un “proprio” popolo sulla base di un legame fondato sulla residenza (ed ispiratore delle legislazioni basate sullo *ius soli*), quanto

⁶ Sui c.d. “conflitti positivi” di cittadinanza, già R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *N.mo dig. it.*, vol. III, Torino, Utet, 1957, 317.

⁷ In questo senso si orientava, ancora all'inizio degli Anni Sessanta, la «Convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima», firmata a Strasburgo il 6 maggio 1963.

⁸ Sulle (almeno iniziali) resistenze del diritto internazionale nei confronti dell'istituto della doppia cittadinanza, in generale, cfr. A.F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, Jovene, 1984, 211 ss.

⁹ Sulla dicotomia tra *ethno-cultural* e *civic citizenship*, da ultimo, E. CODINI, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2017, 46 ss.

¹⁰ In generale, sulla perdita di centralità della cittadinanza al fine del riconoscimento di un nucleo di diritti inviolabili dell'uomo, V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Dir. e soc.*, 2009, spec. 542-543.

¹¹ Su questo processo – che tende all'inclusione degli immigrati, ma, nei Paesi occidentali, convive con l'opposta pressione alla «ri-etnicizzazione» della cittadinanza, volta al mantenimento del legame con gli emigrati – C. JOPPKE, *Citizenship between De- and Re-Ethnicization*, in *European Journal of Sociology*, 44, n. 3, 2003, 429 ss.

¹² Sull'ammissione della doppia cittadinanza come fenomeno conseguente, innanzi tutto, ai flussi migratori, C. MARGIOTTA, O. VONK, *Doppia cittadinanza e cittadinanza duale: normative degli Stati membri e cittadinanza europea*, in *Dir. imm. e citt.*, 2010, 14-16; più in generale, sulla lenta accettazione della doppia cittadinanza, T. HAMMAR, *State, Nation and Dual Citizenship*, in W. ROGERS BRUBAKER (Ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham-New York-London, University Press of America, 1989, 81-83, T. FAIST, *Dual Citizenship: Change, Prospects and Limits*, in T. FAIST (Ed.), *Dual Citizenship in Europe. From Nationhood to Societal Integration*, Aldershot, Ashgate, 2007, 171 ss., P.J. SPIRO, *Dual citizenship as human right*, in *International Journal of Constitutional Law*, 8, n. 1, 2010, 115-118.

l'ambizione dello Stato d'origine a conservare un legame con i propri immigrati, riconoscendo loro il mantenimento della cittadinanza oriunda sulla base di una precisa ascendenza nazionale¹³.

Laddove l'appartenenza plurima derivi da fenomeni migratori, la relativa formalizzazione può essere affrontata dagli Stati interessati sulla base di un distinto rapporto col "proprio" cittadino, fondato su presupposti diversi (la residenza, da un lato, l'origine, dall'altra), che, almeno a certe condizioni, non sono conflittuali. La questione della doppia cittadinanza, tuttavia, può porsi anche al verificarsi di situazioni diverse, nelle quali lo spostamento non riguardi le persone, ma, spesso all'esito di conflitti, i confini tra gli Stati. In questi casi, specialmente laddove la definizione dei confini coinvolga Stati nazionali, la materia *de qua*, in mancanza di appositi accordi tra le parti, può diventare causa di gravi tensioni¹⁴, alimentando le spinte rivendicative dei Paesi confinanti.

Situazioni di questo tipo si sono proposte con frequenza dopo il 1989. Con la conclusione dell'esperienza comunista, che per quasi mezzo secolo aveva sopito, ma solo in apparenza, le spinte nazionalistiche radicate in molti contesti dell'Europa centro-orientale, le stesse sono riesplose con prepotenza, spesso acuite dalla disgregazione di Stati preesistenti e dalla nascita, sulla base dell'elemento nazionale, di nuovi Stati sovrani.

In questo mutato contesto, l'istituto della doppia cittadinanza ha conosciuto un nuovo impulso¹⁵. La concessione (anche) della cittadinanza dello Stato nazionale ad individui venutisi a trovare al di fuori del relativo territorio – stante la sostanziale libertà di ciascuno Stato di disciplinare i modi di attribuzione o di perdita dello *status civitatis* in base alle regole interne che ritiene più opportune¹⁶ – è stata spesso giustificata dall'esigenza del *kin State* di mantenere vivo il legame con i propri "connazionali", assicurando loro, una volta divenuti minoranza nello Stato "ospitante", una protezione aggiuntiva rispetto a quella assicurata da quest'ultimo sulla base dei soli obblighi internazionali. Il riconoscimento di questo rapporto giuridico, tuttavia, ha spesso avuto riflessi problematici nelle relazioni tra i diversi soggetti coinvolti, ovverosia minoranze nazionali, *kin States* e Stati "ospitanti"¹⁷: questa scelta, infatti, piuttosto che al potenziamento della tutela minoritaria, è stata spesso funzionalizzata in chiave nazionalistica, trasformandosi in uno strumento suscettibile di destabilizzare rapporti bilaterali spesso faticosamente normalizzati nel tempo.

¹³ Sul mantenimento della cittadinanza d'origine quale garanzia per l'ipotesi in cui non fosse riuscita la piena integrazione dell'emigrato nella comunità d'accoglienza, G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 1998, 283-284.

¹⁴ Cfr. S. RIEDEL, *Doppelte Staatsbürgerschaften als Konfliktpotential: nationale Divergenzen unter europäischer Flagge*, Berlin, SWP-Studie, 2012, 5 ss.

¹⁵ Cfr. C. IORDACHI, *Dual citizenship in Post-Communist Central and Eastern Europe: Regional Integration and Inter-ethnic Tensions*, in O. IEDA, T. UYAMA (Eds.), *Reconstruction and Interaction of Slavic Eurasia and Its Neighboring Worlds*, Sapporo, Slavic Research Center-Hokkaido University, 2006, 116-127.

¹⁶ Su questa libertà di ciascuno Stato, salvo in caso di impegni internazionali di diverso contenuto, R. CLERICI, *Cittadinanza*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Torino, Utet, 1989, 137.

¹⁷ Sulle dinamiche relazionali tra questi soggetti, R. BRUBAKER, *Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, spec. 55 ss.

3. *L'(annunciata) proposta di legge austriaca sulla concessione della cittadinanza ai germanofoni (ed ai ladinofoni) dell'Alto Adige/Südtirol*

La proposta di legge annunciata dal Governo austriaco si inserisce a pieno titolo nella seconda ipotesi di accesso alla doppia cittadinanza, essendo primariamente rivolta agli appartenenti alla comunità autoctona di lingua tedesca dell'Alto Adige/Südtirol, già parte integrante dell'Impero austro-ungarico, divenuti, dopo la I guerra mondiale, cittadini italiani.

La presenza della comunità germanofona – storicamente maggioritaria nell'attuale Provincia di Bolzano – fu causa, sin dai primi anni dell'annessione all'Italia, di crescenti tensioni. Dopo l'ascesa al potere del fascismo, infatti, il regime tentò dapprima di soffocare ogni rivendicazione identitaria attraverso una violenta azione d'italianizzazione forzata¹⁸ e, poi, di risolvere definitivamente la questione, agendo proprio sulla cittadinanza, mediante i c.d. “Accordi Hitler-Mussolini”. Essi, avviati con la sottoscrizione, a Berlino, il 23 giugno 1939, di apposite intese, poi perfezionate con specifici impegni formalizzati nei mesi successivi, riconoscevano ai cittadini italiani di lingua tedesca la possibilità di optare per la cittadinanza del *Reich*, subordinandola però alla *Rückwanderung*, cioè al trasferimento in Germania o, in prospettiva, nei nuovi territori oggetto delle mire espansionistiche naziste e, come tali, da “germanizzare” a seguito dell'occupazione militare¹⁹.

Alla fine della guerra, ristabilita la condizione giuridica degli optanti – ai quali fu riconosciuta la possibilità di chiedere la revoca dell'opzione e la conservazione o il riacquisto della cittadinanza italiana²⁰ –, i rapporti bilaterali tra Italia ed Austria, a partire dall'Accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946, impegnarono l'Italia a garantire agli abitanti di lingua tedesca della Provincia di Bolzano «completa eguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana» ed all'Austria il compito di potenza tutrice²¹. Nel corso dei decenni successivi, come è noto, questo impegno internazionale è stato adempiuto dall'Italia, dapprima, con l'adozione dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige (Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 5) e, a seguito dei Colloqui Moro-Waldheim del 1969, con l'adozione delle relative «Modifiche ed integrazioni» (Legge cost. 10 novembre 1971, n. 1), cui fece seguito il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige». Attraverso l'adozione dei decreti attuativi dello Statuto, si è poi dato pieno seguito al “Pacchetto” di misure concordate nei Colloqui del 1969, realizzando un modello avanzato sul piano della tutela dei diritti delle comunità residenti nella Provincia (quella tedesca, quella italiana e quella ladina), che si regge

¹⁸ Cfr. G. MOTTA, *Le minoranze nel XX secolo. Dallo Stato nazionale all'integrazione europea*, Milano, Franco Angeli, 2006, 159-163.

¹⁹ Su questi “Accordi”, A.F. PANZERA, *Cittadinanza e circolazione delle persone nei rapporti di vicinato italo-austriaci*, in A. DE GUTTRY, N. RONZITTI (a cura di), *I rapporti di vicinato tra Italia e Austria*, Milano, Giuffrè, 1987, 171-172.

²⁰ Cfr. A.F. PANZERA, *op. cit.*, 172-177.

²¹ Sul tema cfr. P. HILPOLD, *Aspetti internazionali dell'autonomia dell'Alto Adige*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, 89 ss.

su un equilibrio faticosamente costruito nel corso dei decenni. Esso ha permesso il superamento della tradizionale concezione dell'autonomia, definita «storica» o «etnica», a favore di una «territoriale», basata sulla consapevolezza dei limiti di un approccio difensivo e, per contro, del significato che l'autonomia assume di per sé, al di là delle motivazioni originarie, quale garanzia per la pacifica coesistenza delle diversità²².

È alla luce di quanto precede che occorre contestualizzare l'annunciato progetto di legge austriaco, il quale, stando alle anticipazioni, permetterebbe ai cittadini italiani di lingua tedesca e ladina residenti in Alto Adige/Südtirol di accedere, senza perdere quella italiana, alla cittadinanza austriaca.

La proposta, come detto, da subito, ha sollecitato molteplici interrogativi.

Innanzitutto, tra gli strumenti di *soft law*, sono state evocate le «Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations and Explanatory Note», rese dall'OSCE nel 2008, che, al fine di assicurare le buone relazioni tra gli Stati confinanti e la tutela delle minoranze, si oppongono alla concessione unilaterale della cittadinanza in massa su base etnica²³. Dalla prospettiva giuridica, soprattutto, pur superandosi eventuali rilievi ostativi di fonte internazionale²⁴, è stato sottolineato come la legislazione austriaca non preveda la doppia cittadinanza ed imponga ad ogni richiedente, al momento dell'accettazione del nuovo *status*, la rinuncia a quello d'origine, sanzionando l'omesso adempimento con la revoca della cittadinanza già conseguita. La severità con cui questa regola è costantemente applicata – risale ai primi mesi dell'anno corrente l'avvio di molti accertamenti nei confronti di cittadini di origine turca accusati di aver illecitamente mantenuto il passaporto d'origine – rende di dubbia qualificazione l'opposta “generosità” con cui, negli stessi mesi, si è avviata la discussione sulla proposta di legge ora in esame.

Sul piano dei contenuti, numerose doglianze si sono appuntate sull'individuazione di chi potrebbe considerarsi legittimato ad accedere allo *status civitatis*. L'appartenenza linguistica, infatti, rilevante nella Provincia di Bolzano ai fini della c.d. “proporzionale etnica”, rappresenta una variabile soggettiva priva come tale di un'effettiva attitudine selettiva. Essa costituisce infatti una scelta personalissima dell'individuo, tanto che la stessa dichiarazione di appartenenza ad un gruppo linguistico, resa in occasione dei censimenti periodici, può essere liberamente modificata dall'interessato²⁵. Al contempo, l'elemento storico, ovvero sia l'essere il potenziale beneficiario della cittadinanza austriaca (oltre che di lingua tedesca o ladina, anche), originario, per ascendenza, del territorio corrispondente all'area ceduta all'Italia nel 1918, trascurerebbe non solo la coesistenza

²² F. PALERMO, *L'Alto Adige fra tutela dell'etnia e governo del territorio*, in *Il Mulino*, 1999, 674-676.

²³ Sulle cit. *Recommendations* cfr. i contributi raccolti in F. PALERMO, N. SABANADZE (Eds.), *National Minorities in Inter-State Relations*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2011.

²⁴ In questo senso, P. HILPOLD, *Die doppelte Staatsbürgerschaft im Völkerrecht*, in *Europa ethnica*, n. 1-2, 2016, 4, che riconduce al piano politico la definizione del tema.

²⁵ Cfr. G. POGGESCHI, *Il censimento e la dichiarazione di appartenenza linguistica*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale*, cit., 653 ss.; sulla “proporzionale etnica”, ID., *La proporzionale “etnica”*, *ivi*, 686 ss.

in quello stesso territorio di individui appartenenti ad altre nazionalità dell'ex Impero, ma anche la condizione di chi, originario di quell'area, è poi emigrato altrove, in Europa o in un altro Continente. Da ultimo, il solo elemento territoriale determinerebbe un'irragionevole discriminazione dei ladinofoni, la cui area d'insediamento, a seguito dell'annessione all'Italia, non venne a costituire un'entità amministrativa a sé, ma fu suddivisa, restando tale anche dopo la parentesi totalitaria, tra più entità regionali (e provinciali) dotate di diversi livelli di autonomia.

Il progetto, inoltre, ha sollecitato interrogativi in punto di fattibilità.

In particolare, è stato rilevato come la concessione della cittadinanza austriaca ai Sudtirolesi comporterebbe alcune criticità pratiche, afferenti, innanzi tutto, alla materia elettorale. L'art. 26, comma 2, della Costituzione austriaca prevede infatti che, per l'elezione del Consiglio nazionale (*Nationalrat*), il territorio federale sia ripartito in circoscrizioni elettorali territorialmente continue e che il numero dei deputati da eleggere sia ripartito in rapporto al numero dei cittadini residenti in ciascuna circoscrizione in base al risultato dell'ultimo censimento della popolazione, il che si frapporrebbe all'esercizio del diritto di voto da parte di (neo)cittadini residenti in Alto Adige/Südtirol. A queste difficoltà, poi, secondo alcuni, ne seguirebbero altre – legate, in particolare, alla prestazione del servizio di leva o del servizio civile, all'accesso alle prestazioni sociali e, ancora, al regime fiscale –, del tutto analoghe a quelle che, già in passato, focalizzandosi sui riflessi interstatuali dei flussi migratori, i detrattori della doppia cittadinanza avevano portato a tema.

4. La reazione italiana alla proposta austriaca ed i riflessi di scelte normative interne di analogo tenore

La proposta di legge austriaca ha sollevato, da parte italiana, molte riserve. Sul piano diplomatico, attraverso un apposito comunicato stampa, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha giudicato l'iniziativa «inopportuna per la sua portata potenzialmente turbativa», annoverandola tra le iniziative «suscettibili di creare discordia», oltre che «curiosa», considerando l'esistenza della cittadinanza europea quale istituto funzionale ad unire i cittadini dei diversi Paesi membri dell'Unione²⁶.

Rispetto alla presa di posizione italiana, tuttavia, non può trascurarsi che una scelta di analogo tenore, *mutatis mutandis*, fu compiuta anche dal legislatore statale nei confronti della "propria" minoranza nazionale autoctona radicata negli attuali territori di Slovenia e Croazia²⁷. In linea di

²⁶ V. Comunicato del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale del 7 settembre 2018 («Posizione italiana sul progetto di legge austriaco di concessione della cittadinanza agli Altoatesini di lingua tedesca e ladina»).

²⁷ La minoranza italiana radicata nelle due Repubbliche, invero, ha caratteristiche diverse da quella germanofona dell'Alto Adige/Südtirol, a cominciare dalla minore consistenza numerica e dalla limitata compattezza territoriale: sul tema cfr. E. GIURICIN, L. GIURICIN, *La comunità italiana in Croazia e Slovenia: il percorso storico, la situazione, le*

continuità con altri interventi normativi più risalenti volti ad estendere la cittadinanza agli appartenenti a minoranze italiane già residenti nel territorio dell'ex Impero austro-ungarico²⁸, la Legge 8 marzo 2006, n. 124 («Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, concernenti il riconoscimento della cittadinanza italiana ai connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia e ai loro discendenti») introdusse infatti nella Legge sulla cittadinanza del 1992 gli artt. 17-*bis* e 17-*ter*. Con essi, previa apposita istanza, si riconobbe il diritto alla cittadinanza ai soggetti che fossero stati cittadini italiani, già residenti nei territori facenti parte dello Stato italiano poi ceduti alla Jugoslavia, in forza dei Trattati di Parigi o di Osimo, alle condizioni previste ed in possesso dei requisiti per il diritto di opzione di cui ai Trattati stessi (art. 17-*bis*, lett. *a*), e, inoltre, alle persone di lingua e cultura italiane che fossero figli o discendenti in linea retta dei soggetti di cui alla lettera *a* (art. 17-*bis*, lett. *b*).

Il testo, oggetto di ampia condivisione tra le forze parlamentari ed accolto con favore dagli appartenenti alle comunità italiane di Slovenia e Croazia, quale strumento di rafforzamento della tutela minoritaria²⁹, assume interesse per “inquadrare” l’odierna proposta del Governo di Vienna.

Dal punto di vista politico, rileva come la reazione da parte croata e slovena alla novella legislativa del 2006 ricalchi quella attuale delle Autorità italiane³⁰. E proprio l’esistenza di un precedente di questo tenore rischia d’indebolire ogni futura pretesa da parte dell’Italia, che, forse anche per questo motivo, in attesa di conoscere i dettagli del testo, ha assunto in sede diplomatica una posizione critica nella forma ma interlocutoria nella sostanza.

Dal punto di vista giuridico, invece, la cit. Legge n. 124/2006 – muovendo da un approccio soggettivo all’“italianità”, che ne valorizzava la dimensione sentimentale e volontaristica³¹ – pose, già in fase di esame parlamentare del testo, dubbi attuativi in parte analoghi a quelli sollevati dall’annunciato progetto austriaco. Essi riguardavano, innanzi tutto, la selezione dei potenziali beneficiari, aggravati dal forte indebolimento identitario – individuale e di gruppo – degli

prospettive, in T. FAVARETTO, E. GRECO (a cura di), *Il confine riscoperto. Beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con Slovenia e Croazia*, Milano, Franco Angeli, 1997, 92 ss.

²⁸ Si vedano l’art. 18 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91 («Nuove norme sulla cittadinanza») e la Legge 14 dicembre 2000, n. 379 («Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all’Impero austro-ungarico e ai loro discendenti»): su questi interventi normativi cfr. L. PANZERI, *Lo status di “italiano non appartenente alla Repubblica” nel diritto interno ed alla luce del processo di integrazione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, 1557.

²⁹ Così, ancora di recente, M. TREMUL, *Die Wiedererlangung der italienischen Staatsbürgerschaft für die Angehörigen der italienischen Minderheit in Kroatien und Slowenien*, in AA.VV., *Doppelte Staatsbürgerschaft als Mittel des Minderheitenschutzes im europäischen bzw. internationalen Vergleich*, Neumarkt-Bozen, Effekt!, 2017, 34-35.

³⁰ Su queste polemiche, D. PIRJAVEC RAMEŠA, *Cittadinanza della discordia*, in *Panorama (Edit-Fiume)*, n. 4, 2006.

³¹ In questo senso, già nel corso dell’*iter legis*, B. NASCIBENE, *Proposte a favore dell’acquisto o riacquisto della cittadinanza italiana da parte di connazionali residenti in Slovenia e Croazia*, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 2005, 375.

appartenenti alla minoranza italiana conseguente all'esodo da Istria, Fiume e Dalmazia e riflessosi, nel tempo, anche sulla conservazione linguistica³².

Queste difficoltà furono affrontate con la circolare prot. n. K.60.1 del 22 maggio 2006³³, che individuò analiticamente il contenuto dell'istanza che gli interessati avrebbero dovuto presentare. Si stabilì, infatti, che i destinatari dell'art. 19 del Trattato di pace di Parigi e dell'art. 3 del Trattato di Osimo (cioè i c.d. "mancati optanti") fossero tenuti a produrre, tra l'altro, l'«attestazione rilasciata da eventuali Circoli, Associazioni o Comunità di Italiani presenti sul territorio estero di residenza, dalla quale risult[asse] la data di iscrizione, la lingua usuale dell'interessato ed ogni altro utile elemento comprovante la conoscenza della lingua italiana». Si richiese, inoltre, ai destinatari del cit. art. 19, la presentazione di «ogni altra utile documentazione comprovante la lingua usuale dell'interessato (ad esempio copia di attestati di frequenza di scuole di lingua italiana, pagelle scolastiche, ecc.)» e, a quelli del cit. art. 3, «ogni utile documentazione comprovante l'appartenenza al gruppo etnico italiano». Similmente, per i figli o discendenti in linea retta dei soggetti di cui ai cit. artt. 19 e 3, si formalizzò l'onere di allegazione alla domanda, tra l'altro, di un'«attestazione rilasciata da eventuali Associazioni o Comunità di Italiani» e di «ogni altra utile documentazione» comprovante la conoscenza, da parte del richiedente, «della lingua e cultura italiane».

L'esame di questa circolare e delle soluzioni ivi contenute – a cominciare dal pressoché esclusivo riferimento alla conoscenza linguistica quale elemento "sintomatico" dell'"italianità" – conferma appieno l'insuperabile difficoltà di normare l'appartenenza nazionale di un individuo. Questo documento, al contempo, pur non consentendo l'integrale superamento dei dubbi di legittimità sollevati sulla proposta austriaca, permette di riflettere almeno su alcuni dei problemi organizzativi messi in luce dai primi commentatori della stessa, relativizzandone l'incidenza.

Innanzitutto, con riferimento all'individuazione dei potenziali beneficiari, l'appartenenza alla comunità germanofona quale condizione per l'accesso allo *status civitatis* potrebbe attingere ai dati raccolti in occasione del censimento (ad esempio, subordinando l'accesso alla cittadinanza alla dichiarazione di appartenenza linguistica a far tempo da una certa data), potendosi in questo modo contenere il rischio di strumentalizzazioni nella presentazione delle domande. Rispetto ai potenziali "conflitti positivi", ancora, al di fuori della materia elettorale, potrebbero individuarsi soluzioni di compromesso, conformi al canone della ragionevolezza, almeno con riguardo all'obbligo militare, agli oneri tributari, all'accesso alle prestazioni sociali, ad esempio subordinando l'esercizio di diritti e di doveri alla effettiva residenza in Austria.

Se, ad una prima lettura, il "precedente" italiano sembra attenuare alcuni dei timori avanzati sulla proposta formalizzata nell'Accordo tra ÖVP e FPÖ, l'unicità del modello di coesistenza delle diversità operante in Alto Adige/Südtirol preclude tuttavia di spingere oltre il confronto e,

³² Sul tema, restano fondamentali i contributi raccolti in V. PIERGIGLI (a cura di), *L'autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Padova, Cedam, 2005; volendo, altresì, cfr. L. PANZERI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Lo statuto giuridico della lingua italiana in Europa. I casi di Croazia, Slovenia e Svizzera a confronto*, Milano, Giuffrè, 2011, 1 ss. e 61 ss.

³³ Il testo è pubblicato in *Dir. imm. e citt.*, 2006, 242-244.

soprattutto, di ritenere meccanicisticamente superabili le difficoltà conseguenti all'eventuale approvazione del testo attraverso interventi afferenti alla sola dimensione funzionale ed organizzativa. Al di là dei problemi contingenti, di per sé in qualche modo ovviabili, occorre infatti indagare più in profondità sugli interessi coinvolti e, avendone contezza, trarre qualche riflessione conclusiva sui reali effetti “di sistema” dei quali la legittimazione della doppia cittadinanza potrebbe essere foriera.

5. Sulle conseguenze dell'eventuale seguito della proposta austriaca: potenziamento delle garanzie di convivenza o destabilizzazione del “modello” sudtirolese?

L'interrogativo sul quale riflettere riguarda la funzionalità della doppia cittadinanza al potenziamento delle garanzie linguistiche e culturali riconosciute ai gruppi di lingua tedesca e ladina della Provincia autonoma, come di recente ipotizzato da alcuni³⁴, o, al contrario, la relativa attitudine ad incidere negativamente sui rapporti bilaterali tra lo Stato “ospitante” e quello “protettore” e, dunque, anche sulla condizione minoritaria. Rispetto a questa alternativa, occorre considerare non solo i possibili riflessi del relativo seguito alla luce del quadro normativo vigente, ma anche, e soprattutto, il particolarissimo contesto geopolitico in cui la realtà dell'Alto Adige/Südtirol si colloca.

Sul primo piano, il conseguimento della nuova cittadinanza non determinerebbe, per i germanofoni (ed i ladinofoni) residenti nella Provincia di Bolzano, l'acquisto di alcun particolare diritto o dovere, se non, all'esito di apposite modifiche costituzionali, rispetto alla partecipazione alle elezioni politiche. Ma anche ove l'eventuale interessato volesse trasferirsi in Austria, gli stessi diritti e doveri conseguenti al suo nuovo *status* gli sarebbero in gran parte assicurati non solo dalla legislazione austriaca vigente (che già facilita l'accesso dei Sudtirolesi ad alcune prestazioni sociali), ma anche dalla titolarità della cittadinanza europea in quanto cittadini italiani.

Ove la proposta di legge avesse un seguito, dunque, essa avrebbe poche conseguenze sul piano individuale, acquisendo, semmai, un significato simbolico ed emotivo per il richiedente, costituendo, come sostenuto da alcuni esponenti della *Südtiroler Volkspartei*, «una questione di cuore». Questa dimensione, ovviamente, non deve essere né trascurata né stigmatizzata in quanto tale³⁵, ma deve confrontarsi con l'esigenza di non compromettere, sul piano collettivo, il modello autonomistico dell'Alto Adige/Südtirol. Esso, infatti, come detto, ha nel tempo assicurato il raggiungimento di standard di tutela elevati per tutte le componenti linguistiche della Provincia di

³⁴ Cfr. D. TURP, *Die doppelte Staatsbürgerschaft als Mittel zum Schutz von Minderheiten nach europäischen und internationalen Standards*, in AA.VV., *Doppelte Staatsbürgerschaft*, cit., 53.

³⁵ F. PALERMO, *A proposito di una doppia cittadinanza per gli Altoatesini di lingua tedesca. Rompere ciò che funziona?*, in *Il Mulino*, 21 dicembre 2017, dopo aver rilevato come il senso di appartenenza sia fortemente condizionato dall'attrattività del gruppo di cui si fa o si vorrebbe fare parte, qualifica «un grave errore bollare tutto come nazionalismo retrogrado».

Bolzano, sia di maggioranza (quella di lingua tedesca) sia di minoranza (quelle di lingua italiana e ladina), in conformità al principio pluralistico che informa la specialità provinciale³⁶.

Se, dunque, l'obiettivo autenticamente perseguito dalla proposta austriaca è quello di favorire la tutela della comunità germanofona, è quanto mai necessario valutare con attenzione se l'intervento sulla cittadinanza possa davvero considerarsi utile o, come è stato efficacemente ricordato, se non sia meglio, stante il buon funzionamento della "macchina", «evitare riparazioni inutili e forse dannose»³⁷. Ogni scelta operata in tema di cittadinanza, ove la stessa assuma una connotazione "nazionale", non può essere compiuta trascurandone le implicazioni o sostenendole sulla base di valutazioni ipotetiche, quali l'asserita funzionalità della cittadinanza aggiuntiva alla migliore tutela degli appartenenti a gruppi di minoranza. Del resto, l'effettiva consistenza di questo argomento dovrebbe confrontarsi con le gravissime tensioni infiammatesi, a seguito di provvedimenti di simile contenuto, in alcuni contesti dell'Europa centro-orientale³⁸.

Enzo Bettiza, nel riferirsi alla condizione dei Dalmati italiani alla fine della I guerra mondiale – che, pur legittimati a restare nel Regno di Jugoslavia beneficiando di alcune garanzie linguistiche, furono però chiamati ad optare tra la cittadinanza del nuovo Regno e quella italiana –, definì l'opzione a favore della cittadinanza "nazionale" d'origine compiuta da molti di essi come una «bella scelta romantica», ma, al contempo, «scomoda» e «drastica», avente in sé il seme delle tragedie che, nei decenni successivi, avrebbero colpito i diretti interessati³⁹. Sebbene la realtà storico-politica dell'Alto Adige/Südtirol sia, fortunatamente, molto diversa e la proposta austriaca non ponga all'interessato l'alternativa tra uno *status* e l'altro, il significato di un atto «insieme sentimentale e notarile» quale la scelta di accedere ad una cittadinanza su base "nazionale" suscita comunque molte riserve. Nel contesto ora in esame, in particolare, sussiste il rischio che, per soddisfare un interesse meramente simbolico ed identitario, si alimenti una spirale gravida di incognite⁴⁰, e ciò nonostante le formali rassicurazioni di Vienna di non voler procedere sulla delicata questione con decisioni unilaterali ma, al contrario, conformandosi allo «spirito europeo».

La consapevolezza di quanto finora conseguito, semmai, dovrebbe suggerire l'urgenza di rilanciare il progetto europeo, che, pur attraversato da limiti e contraddizioni, costituisce una garanzia per la convivenza delle diversità. A tal fine, dovrebbe riflettersi sulla sostanziale esclusività della competenza dei Paesi membri nel regolare l'accesso alla cittadinanza statale. Stante il carattere "derivato" di quella europea, infatti, l'avvio di un processo di armonizzazione delle

³⁶ Sul principio pluralistico quale fondamento dell'ordinamento speciale dell'Alto Adige/Südtirol, S. BARTOLE, *L'autonomia della Provincia di Bolzano nel quadro dell'unità dell'ordinamento repubblicano*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale*, cit., 236.

³⁷ S. ROMANO, *L'Austria e l'Alto Adige: idee inutili e forse dannose*, in *Corriere della Sera*, 17 febbraio 2018.

³⁸ A titolo d'esempio, si pensi alle tensioni tra l'Ungheria ed i Paesi confinanti generate dall'approvazione, nel 2010, delle integrazioni alla Legge sulla cittadinanza ungherese, che ha riconosciuto il diritto di conseguire questo *status* ai "connazionali" residenti fuori dai confini statali: sull'incidenza di questa novella nei rapporti bilaterali, soprattutto con la Slovacchia, S. RIEDEL, *Doppelte Staatsbürgerschaften als Konfliktpotential*, cit., 9-14.

³⁹ E. BETTIZA, *Esilio*, Milano, Mondadori, 1996, 32.

⁴⁰ Su questo rischio, F. PALERMO, *A proposito di una doppia cittadinanza*, cit.

discipline statali sul tema⁴¹ potrebbe rivelarsi funzionale ad evitare non solo l'irragionevole esclusione dallo *status civitatis* di alcune categorie di individui – si pensi ai “non cittadini” ex sovietici delle Repubbliche baltiche o ai “cancellati” di Slovenia – ma anche scelte di segno opposto, estensive della cittadinanza “nazionale” ad individui già cittadini di altri Stati della UE. Per quanto apparentemente ampliative dei diritti, infatti, esse esprimono un atteggiamento intimamente nazionalistico, sulla cui coerenza con i principi ispiratori della cittadinanza europea e, più in generale, con il processo d'integrazione avviato oltre sessant'anni fa è quanto meno lecito dubitare.

⁴¹ Su questa prospettiva, di recente, O.W. VONK, *Dual Nationality in the European Union*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2012, spec. 68-69.