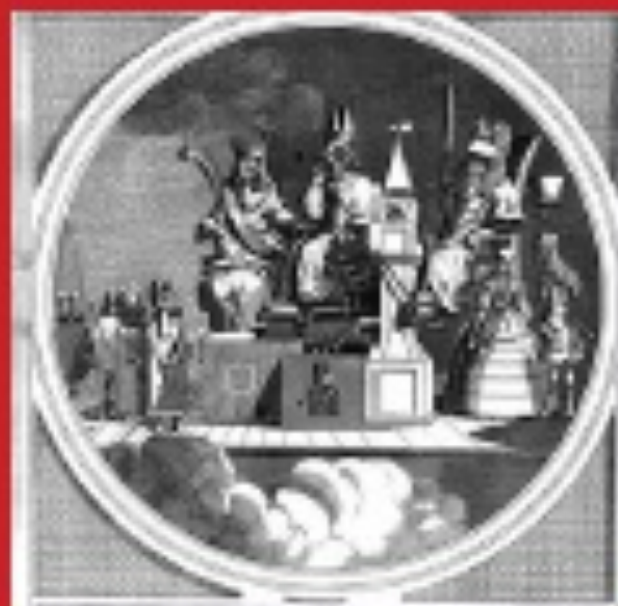




Nomos

Le attualità nel diritto



2020/2



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

Oskar Peterlini*

Doppio passaporto austriaco - L'intento e le polemiche, il diritto internazionale e comparato, i precedenti italiani**

SOMMARIO: 1. La problematica. - 2. Il programma dell'Austria: preoccupazioni e resistenze. - 2.1. Polemiche contro la soluzione etnica prescelta. - 2.2. Il sondaggio. - 2.3. La reazione dell'Italia contro il progetto austriaco. - 3. La cittadinanza e la doppia cittadinanza nel diritto internazionale. - 3.1. Il concetto di cittadinanza, di nazione e popolo. - 3.2. I principi generali del diritto internazionale. - 3.3. La doppia cittadinanza a tutela di una minoranza etnica. - 3.4. La cittadinanza europea e la doppia cittadinanza di due Stati membri. - 4. La normativa sulla cittadinanza in Italia. - 4.1. Le radici della cittadinanza nel Codice civile del 1865. - 4.2. Le fondamenta costituzionali della cittadinanza italiana. - 4.3. L'attuale legge sulla cittadinanza italiana. - 5. L'Istria – un modello poco felice. - 5.1. Trattati di pace sul confine orientale. - 5.2. Il riacquisto della cittadinanza nei territori dell'Istria nel 2006. - 6. Una soluzione storica invece che etnica – gli italiani all'estero. - 6.1. Riconoscimento grazie alla discendenza da antenati italiani. - 6.2. La procedura di riconoscimento. - 7. La normativa sulla cittadinanza in Austria. - 7.1. Le radici della cittadinanza nel Codice civile. - 7.2. Le fondamenta costituzionali della cittadinanza austriaca. - 7.3. Heimatrecht e Landesbürgerschaft verso la cittadinanza unica. - 7.4. L'attuale legge sulla cittadinanza austriaca. - 7.5. L'acquisizione della cittadinanza austriaca. - 7.6. La perdita della cittadinanza austriaca. - 7.7. Austriaci all'estero e doppia cittadinanza. - 8. Suggesti per l'Austria dall'esperienza italiana. - 8.1. La dichiarazione linguistica come base per la cittadinanza? - 8.2. Difficoltà e prospettive.

1. La problematica

L'intenzione del Governo di Vienna di concedere la cittadinanza austriaca ai «*Südtiroler*» (sudtirolesi)¹ o più precisamente ai cittadini di lingua tedesca e ladina della provincia di Bolzano, ha provocato reazioni contrastanti, speranze, resistenze e polemiche che rischiano di compromettere le relazioni tra l'Italia e l'Austria. La

* Docente di Diritto pubblico e Scienza politica alla Libera Università di Bolzano, Ph.D.

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

¹ Tutte le traduzioni in questo saggio sono curate dall'autore. Il termine *Südtiroler* o tradotto «sudtirolesi» di regola si riferisce ai discendenti dell'ex Tirolo storico a sud del Brennero, prima dell'annessione all'Italia, e ora agli appartenenti delle minoranze tedesca e ladina. Senza riferimento al gruppo linguistico rimane però ambiguo, perché potrebbe riferirsi anche a tutti gli abitanti del *Südtirol* o «Sud Tirolo» in senso territoriale. Nei testi austriaci tradotti lo lasciamo in originale.

questione irruppe «come un elefante nella cristalleria» (Francesco Palermo, 2018)² durante la campagna elettorale per le provinciali del 2018. Se ne discute, però, ormai da anni in «Alto Adige/Südtirol», come si chiama ufficialmente la provincia autonoma di Bolzano dal 2001, con l'inserimento del toponimo tedesco anche nella Costituzione³. La riforma costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 ha, infatti, aggiunto la denominazione tedesca alla – pur controversa – denominazione «Alto Adige», ancora oggi oggetto di polemiche. Sud Tirolo o Alto Adige? Bisognerebbe usarli entrambi, suggeriva Giuseppe Caprotti (1988)⁴, ma non è così semplice nell'uso quotidiano.

Già il 12 marzo 2009 i parlamentari della FPÖ (il partito liberale di destra dei Freiheitlichen) Neubauer, Königshofer e Gartlgruber et al. avevano presentato al Nationalrat (Camera del parlamento austriaco) una «proposta di risoluzione sulla concessione della cittadinanza austriaca agli ex austriaci di appartenenza statale⁵ straniera (...)»⁶.

La risoluzione impegnava il Governo Federale a: «presentare un disegno di legge governativo che preveda la concessione della cittadinanza austriaca, su richiesta, agli ex austriaci di appartenenza statale straniera che vivevano, prima dei trattati di periferia di Parigi, nel territorio del Südtirol⁷ e del Trentino inclusa Cortina D'Ampezzo, e ai loro discendenti»⁸. Il tema fu assegnato alla commissione competente, ma non è mai stato trattato. La soluzione ivi prospettata si basava sul diritto di discendenza, senza distinzione linguistica e si riferiva a tutto il Tirolo storico comprendente anche il Trentino e le valli ladine di Cortina.

La questione del passaporto è stata nuovamente sollevata, il 19 settembre 2019, nell'ultima seduta del *Nationalrat*, prima delle ultime elezioni politiche. Il Parlamento austriaco ha rilanciato il tema, grazie ai voti dell'ÖVP (i Popolari del leader ed allora ex

² F. PALERMO, «Doppio Passaporto»: *Uno sguardo comparato*, in *Politika, Südtiroler Jahrbuch für Politik*, 2020, 205-226; F. PALERMO, *Doppio Passaporto, Le domande scomode*, in *Quotidiano Alto Adige*, 3 agosto 2018, <https://palermofrancesco.wordpress.com/2018/08/06/doppio-passaporto-domande-scomode/>, ultimo accesso 24.4.2020.

³ La legge cost. n. 3/2001, art. 2, ha riformato l'art. 116 della Costituzione introducendo tra l'altro il nome tedesco *Südtirol* in Costituzione, che fino allora era previsto solamente come traduzione tedesca nello Statuto speciale di autonomia del Trentino Alto Adige, dall'entrata in vigore della riforma dello Statuto del 1972 (legge cost. 10.11.1971, n.1), TU DPR 31.8.1972, n.670, art. 114.

⁴ G. CAPROTTI, *Alto Adige o Südtirol?* Milano, Franco Angeli, 1988, 11.

⁵ Nell'ordinamento austriaco il termine *Staatsangehörigkeit* (appartenenza statale) si riferisce a cittadinanze straniere, mentre solo per quella austriaca si usa *Staatsbürgerschaft* (cittadinanza).

⁶ Testo originale: «*Entschließungsantrag der Abgeordneten Neubauer, DDr. Königshofer, Gartlgruber und weiterer Abgeordneter betreffend Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an Altösterreicher mit einer fremden Staatsangehörigkeit, die vor den Pariser Vorortverträgen auf dem Gebiet Südtirols und Trentino samt Cortina d'Ampezzo gelebt haben, sowie an deren Nachfahren*,» 532/A(E) XXIV. GP, presentato il 12.3.2009, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_00532/index.shtml, accesso 19.4.2020.

⁷ Nelle traduzioni dei testi austriaci si lasciano i termini originali *Südtirol* o *Südtiroler*, senza tradurli in Sudtirolo o Alto Adige o Sudtirolesi il che potrebbe essere arbitrario.

⁸ Testo originale: «*Die Bundesregierung wird aufgefordert, dem Nationalrat eine Regierungsvorlage vorzulegen, die vorsieht, Altösterreichern mit einer fremden Staatsangehörigkeit, die vor den Pariser Vorortverträgen auf dem Gebiet Südtirols und Trentino samt Cortina D'Ampezzo gelebt haben, sowie deren Nachfahren auf Antrag die österreichische Staatsbürgerschaft zu verleihen*.» Entschließungsantrag 12. März 2009, 532/A(E) XXIV. GP -NR. 12.3.2009, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_00532/imfname_152420.pdf, accesso 19.4.2020.

cancelliere Sebastian Kurz) e della FPÖ. Il *Nationalrat*, infatti, ha approvato un emendamento ad una mozione, che impegna il governo di Vienna ad avviare nuovi colloqui con l'Italia e con «i rappresentanti della popolazione nel Südtirol», per poi presentare un disegno di legge sulla doppia cittadinanza per i *Südtiroler*. La mozione⁹, per quanto approvata in pieno clima elettorale, si esprime in termini molto cauti e impegna i ministri degli esteri e degli interni soltanto a riprendere i colloqui con Roma e Bolzano. Nel nuovo programma di coalizione «*turchese-verde*» del secondo governo Kurz (2020), la questione del doppio passaggio non compare, perché i Verdi si sono opposti. Ma la discussione è tutt'altro che conclusa.

Vienna è sempre stata prudente su questo tema. Nel 2009, alle grandi festività per la ricorrenza dei 200 anni dalle guerre di liberazione tirolesi contro Napoleone del 1809, soprattutto gli *Schützen* (i corpi tradizionali tirolesi che ricordano il diritto all'autodifesa del Tirolo storico, decretato dall'imperatore Maximilian I. nel 1511) ventilarono la richiesta di autodeterminazione. Non riuscirono a sfondare, ricorda Hans Heiss (2011)¹⁰, ma proprio in quel periodo, sulla scia della legge per gli italiani in Istria del 2006, i deputati della Südtiroler Volkspartei (SVP) Siegfried Brugger e Karl Zeller lanciarono l'idea di chiedere a Vienna il passaporto austriaco per i discendenti (sic) dei cittadini della vecchia Austria¹¹. Una tale possibilità avrebbe potuto – sostiene Heiss – contrastare la richiesta di secessione: «Nessuno spostamento di confine, ma una naturalizzazione dei sudtirolesi in forma di un ritorno *ad patriam* almeno sotto il profilo del diritto statale con l'aiuto di un secondo passaporto». E l'Italia, fresca delle misure per l'Istria, avrebbe avuto difficoltà ad opporsi. Chi si oppose, invece, fu il governo di Vienna, che nei colloqui espresse grandi dubbi e perplessità; il solo Partito liberale di destra FPÖ si espresse a favore¹².

La recente mozione del Parlamento austriaco esprime l'esplicita volontà di cercare il dialogo con l'Italia, e conseguentemente – s'intende – di procedere in accordo con l'Italia. Altra novità è il riferimento ai «colloqui» da intraprendere anche «con i rappresentanti e le rappresentanti (*den Vertreterinnen und Vertretern*) della popolazione nel Südtirol», che comprenderebbero, almeno secondo la lettera del documento, anche quelli di lingua italiana, mentre fino ad allora i contatti si erano svolti prevalentemente con i partiti di lingua tedesca.

«Il Ministro federale dell'Interno e il Ministro federale per l'Europa, l'Integrazione e gli Affari esteri sono invitati ad avviare colloqui bilaterali con i colleghi italiani e le

⁹ Testo originale: *Entschließungsantrag der Abgeordneten Neubauer, Gabr, Kolleginnen und Kollegen betreffend enge bilaterale Gespräche zur Doppelstaatsbürgerschaft für Südtiroler*, 287/UEA XXVI. GP, presentato il 19.9.2019, XXVI. GP, 88 Sitzung /1, A - 21:50:51, seduta del 19.9.2019, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/UEA/UEA_00287/index.shtml#tab-Uebersicht. La proposta è stata inserita come emendamento a una mozione presentata dalla SPÖ (Socialdemocratici), *Antrag 536/A der Abgeordneten Dr.in Pamela Rendi-Wagner, Kolleginnen und Kollegen*, volta a offrire ai discendenti degli espulsi dal regime nazista l'opportunità di acquisire la doppia cittadinanza in modo semplificato. votazione finale su tutte le due proposte approvate: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/NRSITZ/NRSITZ_00088/A_-21_50_51_00207363.pdf, ultimo accesso 26.4.2020. Vedi anche nota 13.

¹⁰ H. HEISS, *Annus semper mirabilis: Das 200. Anniversar der Tiroler Erhebung*, Cap. 6. *Finale furioso: Doppelpass als Eigentor*, in G. GROTE - B. SILLER (a cura di), *Südtirolismen*, Innsbruck, Universitätsverlag Wagner, 2011, 79-81.

¹¹ R. OLT, *Herzensangelegenheit Südtirol*, in *Genius, Gesellschaft für friedliches Denken*, 28.1.2018, <http://www.genius.co.at/index.php?id=875>, ultimo accesso 12.12.2018, cap. *Rückblende*.

¹² HEISS, nota 10; anche OLT, nota 11, cap. *Umfaller e Bremser*.

rappresentanti e i rappresentanti della popolazione in *Südtirol* per discutere il tema della doppia cittadinanza per i *Südtiroler*. A seguito di questi colloqui, il Ministro federale dell'interno è invitato a presentare al *Nationalrat* un disegno di legge sulla doppia cittadinanza per i *Südtiroler*¹³.

Fin qui la parte deliberante. Nell'introduzione della mozione (pure approvata insieme alla mozione, a maggioranza di voti), si legge espressamente che l'Austria non intende proseguire da sola ma esclusivamente in accordo con l'Italia e nello spirito europeo:

«La realizzazione di questo progetto richiede un buon coordinamento tra Austria e Italia, che deve avvenire nello spirito europeo. L'Austria non dovrebbe agire da sola. La prassi giuridica dimostra che le questioni della doppia cittadinanza sono una materia delicata, la cui applicazione può spesso portare a disaccordi bilaterali. Questo deve essere evitato a tutti i costi, ma l'esigenza, che molti *Südtirolerinnen* e *Südtiroler* sentono, dovrebbe comunque essere esaminata»¹⁴.

Alla luce della dura reazione espressa dall'Italia (si veda nel dettaglio più avanti)¹⁵, la proposta di conferire la doppia cittadinanza ai sudtirolesi, come formulata dall'Austria nel recente programma di governo (2017-22), difficilmente potrà trovare un consenso da parte italiana e tantomeno una condivisione nel territorio interessato. Per questo motivo il presente saggio cerca di analizzare i punti e le ragioni del diniego e proporre su quella base una possibile soluzione condivisa.

Non s'intende, infatti, prendere posizione per un'opinione o per l'altra. Si tratta piuttosto di verificare se esistono soluzioni che possano facilitare la discussione. La tesi da trattare è la seguente: le paure, le riserve e i dinieghi potrebbero essere alleviati, se non completamente superati, se tale misura non fosse fondata su basi etniche ma storiche. Non si tratta, quindi, di un aut aut, ma della forma in cui l'Austria potrebbe attuare tale misura. La legge italiana per l'Istria e la Dalmazia, che a sua volta ha sollevato polemiche, non dovrebbe essere presa a modello, come, invece, è avvenuto. La normativa, poco conosciuta, per gli Italiani nel mondo sembra al contrario, prestarsi più agevolmente a una emulazione. La legge ha cento anni e consente agli interessati all'estero di ottenere la cittadinanza italiana se sono in grado di dimostrare di avere un antenato con cittadinanza italiana.

¹³ *Nationalrat XXVI. GP 19. September 2019, 88. Sitzung/1*, testo originale della parte deliberante: «Der Bundesminister für Inneres und der Bundesminister für Europa, Integration und Äußeres werden aufgefordert, zeitnah mit ihrer italienischen Kollegin und ihrem italienischen Kollegen sowie den Vertreterinnen und Vertretern der Bevölkerung in Südtirol in bilaterale Gespräche zu treten, um das Thema Doppelstaatsbürgerschaft für Südtiroler zu erörtern. Nach diesen Gesprächen wird der Bundesminister für Inneres aufgefordert, dem Nationalrat einen Gesetzesvorschlag für eine Doppelstaatsbürgerschaft für Südtiroler vorzulegen.» https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/NRSITZ/NRSITZ_00088/A_-_21_20_57_00207250.pdf, ultimo accesso 5.11.2019. Vedi anche nota 9.

¹⁴ Testo originale: «Für die Realisierung dieses Vorhabens bedarf es einer guten Abstimmung zwischen Österreich und Italien, die im europäischen Geist erfolgen muss. Österreich sollte hier keine Alleingänge unternehmen. Die Rechtspraxis zeigt, dass Fragen der Doppelstaatsbürgerschaft ein sensibles Thema sind, deren Durchsetzung oft zu bilateralen Verstimmungen führen können. Dies ist in jedem Fall zu vermeiden, dennoch sollte dieses Anliegen, das viele Südtirolerinnen und Südtiroler hegen, geprüft werden.» «Entschließungsantrag der Abgeordneten Werner Neubauer, Hermann Gabr, Nationalrat, XXVI. GP 19. September 2019, 88. Sitzung / 3.»

¹⁵ Cfr. cap. 0 2.3 La reazione dell'Italia contro il progetto austriaco.

2. Il programma dell'Austria: preoccupazioni e resistenze

Da quando l'Italia ha concesso la cittadinanza alle sue minoranze in Istria e Dalmazia¹⁶ nel 2006 ed è emersa l'idea che anche l'Austria potesse concedere la stessa opportunità ai sudtirolesi, la discussione non si è mai arrestata. Per rispetto verso l'Italia, tuttavia, le richieste dei vari ambienti sudtirolesi per lungo tempo non sono state prese in considerazione da Vienna.

Le posizioni sono, infatti, molto controverse. L'Italia è intransigente nella sua opposizione. In Austria la questione è stata a lungo trattata con moderazione, per non compromettere i buoni rapporti con l'Italia. In provincia di Bolzano, gli ambienti nostalgici vedono in questo strumento l'opportunità di avvicinarsi alla madrepatria austriaca. Altri temono che possa causare una incrinatura delle relazioni tra i gruppi etnici, con la costruzione di nuove barriere. Addirittura, il vescovo è arrivato ad esprimere le sue preoccupazioni in proposito¹⁷.

Solo l'ex governo austriaco del Cancelliere federale Sebastian Kurz (Partito popolare austriaco, ÖVP) e del Vicecancelliere Heinz-Christian Strache (Partito liberale austriaco, FPÖ, recentemente caduto in disgrazia a causa dello scandalo Ibiza), appena insediatosi, il 18 dicembre 2017, decise di inserire questo punto in favore della minoranza sudtirolese in Italia nel programma di governo¹⁸. I sudtirolesi dovrebbero poter assumere, oltre alla cittadinanza italiana, anche la cittadinanza austriaca. Il programma governativo 2017–2022, al capitolo «*Ordnung und Sicherheit*» (Ordine e Sicurezza), prevede, tra l'altro, misure per gli austriaci nel Regno Unito colpiti dalla *Brexit* e la doppia cittadinanza per i discendenti austriaci delle vittime del nazionalsocialismo. Più esattamente:

«Ripensare la doppia cittadinanza – Doppia cittadinanza *Südtirol* e antichi austriaci: nello spirito dell'integrazione europea e per promuovere un'unione sempre più stretta delle cittadine e dei cittadini degli Stati membri, si prevede di concedere agli appartenenti ai gruppi etnici di madrelingua tedesca e ladina in *Südtirol*, per i quali l'Austria esercita, in base al trattato di Parigi e la prassi successiva, la funzione protettiva, la possibilità di acquisire, in aggiunta alla cittadinanza italiana la cittadinanza austriaca»¹⁹.

¹⁶ Si veda più avanti cap. 5 L'Istria – un modello poco felice.

¹⁷ G. DENICOLÒ - G. PALLAVER, *Doppelstaatsbürgerschaft für Südtiroler/-innen: Verzicht auf Alleingänge*, in *Politika, Südtiroler Jahrbuch für Politik*, 2018, 267-269; I. MUSER, *Il doppio passaporto? Dico no a ciò che divide*, intervista, in *Alto Adige* 22.12.2017, <http://www.altoadige.it/cronaca/muser-il-doppio-passaporto-dico-no-a-ci%C3%B2-che-divide-1.1478557>, ultimo accesso 21.9.2019.

¹⁸ Sul concetto di minoranza cfr. tra altri V. PIERGIGLI, *Minoranze e lingue, tra questioni interpretative ed esigenze di tutela giuridica*, in V. PIERGIGLI, (a cura di), *L'autocrazia divisa, La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Padova, CEDAM, 2005, 135-136.

¹⁹ Testo originale: *Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022*, 33, «Doppelstaatsbürgerschaft neu denken - Doppelstaatsbürgerschaft Südtirol und Alt-Österreich: Im Geiste der europäischen Integration und zur Förderung einer immer engeren Union der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten wird in Aussicht genommen, den Angehörigen der Volksgruppen deutscher und ladinischer Muttersprache in Südtirol, für die Österreich auf der Grundlage des Pariser Vertrages und der nachfolgenden späteren Praxis die Schutzfunktion ausübt, die Möglichkeit einzuräumen, zusätzlich zur italienischen Staatsbürgerschaft die österreichische Staatsbürgerschaft zu erwerben». https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf, ultimo accesso 24.4.2020.

2.1 Polemiche contro la soluzione etnica prescelta

La formula prescelta ha sollevato polemiche da parte italiana e, di conseguenza, una dura opposizione, che si sarebbero potute evitare o almeno notevolmente ridurre. Perché? La soluzione contenuta nel programma governativo dell'ÖVP e del FPÖ prevede «la possibilità per i membri dei gruppi etnici di lingua tedesca e ladina in *Südtirol* (...) di acquisire, oltre alla cittadinanza italiana, anche la cittadinanza austriaca», limitandola deliberatamente ai membri dei gruppi etnici di *lingua madre* tedesca e ladina. Così l'argomento è stato trasformato in una questione etnica.

Per giustificare la misura è stato invocato lo spirito europeo. Nelle parole introduttive al relativo programma, si sottolinea la volontà di operare nell'ambito del contesto dell'integrazione europea: «Nello spirito dell'integrazione europea e al fine di promuovere l'unione sempre più stretta dei cittadini degli Stati membri (...)». Le solenni dichiarazioni però non sono riuscite a impedire la polemica e occultare la distinzione etnica che si sarebbe determinata in provincia di Bolzano.

Anche da parte sudtirolese vari politici hanno cercato di rilevare lo spirito europeo di un duplice passaporto di due Stati dell'Unione Europea²⁰. I critici, invece, hanno giudicato la questione del «doppio passaporto» come un profondo elemento di frattura tra i gruppi linguistici²¹. Il partito di maggioranza in provincia, la SVP, messa in difficoltà dalle richieste, da un lato, non ha voluto (né vuole) spaccature con il governo italiano, dall'altro sostiene la richiesta, anche sotto la pressione interna e dei partiti di opposizione tedesca²².

2.2 Il sondaggio

Secondo un sondaggio dell'Istituto di ricerca Apollis di Bolzano, tenutosi nella primavera del 2019, solo un quarto (25%) degli intervistati in provincia ritiene che la doppia cittadinanza sia un'idea molto buona o buona, il 32% ritiene che sia un'idea problematica e quasi un terzo (31%) ritiene che debba essere respinta²³.

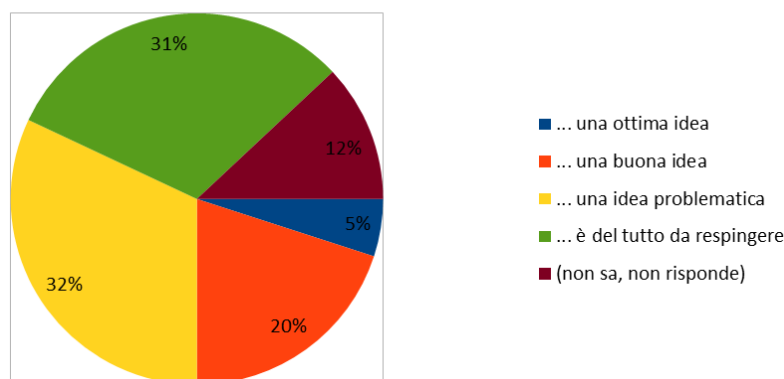
²⁰ Una serie di rappresentanti politici saluta positivamente il programma di coalizione ÖVP-FPÖ, oltre i partiti di opposizione tedesca, il Presidente della Provincia di Bolzano Arno KOMPATSCHER e il Segretario della SVP, Philipp ACHAMMER, anche se con una certa cautela e sottolineando lo spirito europeo, in *Dolomiten, Mit sieben Zeilen zum Doppelpass*, 18.12. 2017, 3.

²¹ Cfr. M. HALLER - H. ATZ - G. PALLAVER, *Doppelstaatsbürgerschaft: Politischer Spaltpilz oder Instrument der Stärkung sozialer Integration und transnationaler Verbundenheit?* in *Politika, Südtiroler Jahrbuch für Politik*, 2020, 143-179; T. VIKOLER, *Bedrohter Frieden*, in *Neue Südtiroler Tageszeitung*, 2./3.12.2017; M. KOFLER, *Spaltpilz oder Chance?*, in *Neue Südtiroler Tageszeitung*, 1.12.2017, interviste con i consiglieri provinciali Roberto BIZZO (PD), Riccardo DELLO SBARBA (Verdi), Alessandro URZI (Alto Adige nel Cuore), Christian TOMMASINI (PD), Michaela BIANCOFIORE (Forza Italia), 4 e 5.

²² A. OBERHOFER, *Nicht mit der Brechstange* (Non a colpi di mazza), intervista al Segretario politico Philipp ACHAMMER, l'Obman dell'SVP, che chiede di porre fine alle provocazioni politiche e chiarisce che il doppio passaporto non sarebbe fattibile senza l'accordo con gli italiani, in *Neue Südtiroler Tageszeitung*, 22.11.2019, 6.

²³ Apollis - Istituto di ricerca sociale & demoscopia di Bolzano, per conto della Società *Michael Gaismair Gesellschaft* Bolzano/Bozen, presentato a Vienna il 23.10.2019, <http://www.michael-gaismair.it/pressekonferenz-zum-thema-doppelstaatsbürgerschaft/>, ultimo accesso 11.12.2019.

La doppia cittadinanza è...

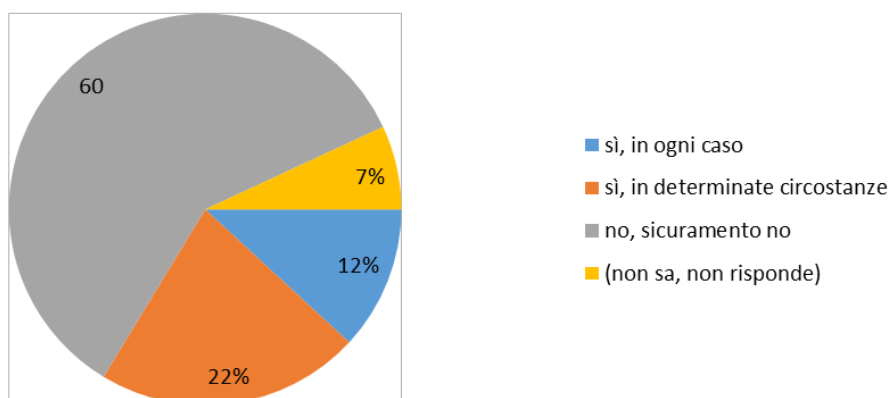


Fonte: Istituto di ricerca Apollis, Bolzano, 2019.

Come prevedibile, distinguendo i risultati per gruppi linguistici: un'ampia maggioranza del gruppo linguistico italiano è più critica nei confronti dell'idea di doppia cittadinanza (71%), anche se di poco; anche nel gruppo di lingua tedesca predominano chiaramente le voci critiche con il 62%.

Il 12% degli intervistati si avvarrebbe, però, in ogni caso dell'offerta della cittadinanza austriaca, il 22% in determinate circostanze, mentre il 60% rifiuterebbe l'offerta. Anche per questa domanda la differenza tra i gruppi linguistici è poco rilevante: il 68% degli intervistati di madre lingua italiana e il 58% di madre lingua tedesca non presenterebbero domanda per la doppia cittadinanza.

Richiederebbe Lei stesso la cittadinanza austriaca, se fosse possibile?



Fonte: Istituto di ricerca Apollis, Bolzano, 2019.

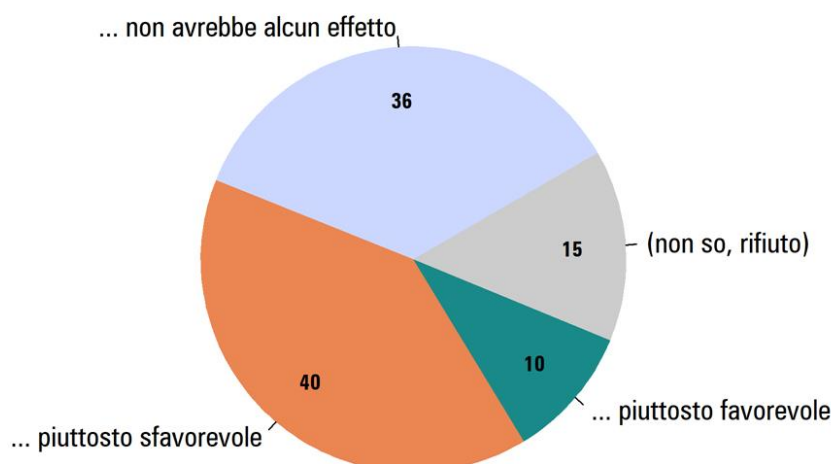
Cantarono pertanto vittoria gli scettici: la maggioranza è contraria! Cantarono però vittoria anche i favorevoli: il 34% degli intervistati chiederebbe il passaporto austriaco, che corrisponderebbe a 136.000 persone delle quali oltre 35.000 italiani, così affermò trionfante

Sven Knoll, leader della Südtiroler Freiheit²⁴. Gli oppositori della doppia cittadinanza avevano sempre sostenuto che al massimo 5.000-10.000 cittadini avrebbero richiesto la cittadinanza austriaca. Knoll sottolineò inoltre, un altro aspetto emerso dal sondaggio, che sarebbero soprattutto i giovani, le persone bilingui e più colte della società a sostenere la richiesta del doppio passaporto²⁵.

Si deve comunque tenere presente che tale sondaggio si riferiva al programma di governo austriaco, che prevedeva il passaporto per i soli cittadini di lingua tedesca e ladina.

Di particolare interesse per l'analisi sono le ragioni del rifiuto e, pertanto, la domanda riguardante le possibili conseguenze per la convivenza in provincia di Bolzano: complessivamente solo il 10% è dell'opinione che essa avvantaggerebbe la convivenza, mentre per il 40% la convivenza subirebbe un danno; il 36% non vede alcun effetto, un altro 15% non vuole fornire una valutazione. La percentuale di coloro che si aspettano conseguenze negative è quasi la stessa in entrambi i gruppi linguistici (circa il 40%).

Effetto sulla convivenza



Fonte: Istituto di ricerca Apollis, Bolzano, 2019.

Il sondaggio evidenzia pertanto anche il principale motivo delle opinioni sfavorevoli, che risiede nella preoccupazione per la pacifica convivenza.

«Probabilmente non si realizzerà, ma i suoi effetti li ha già prodotti», sintetizzava, già prima del sondaggio, Francesco Palermo (2017) le conseguenze e le preoccupazioni, «mettendo in imbarazzo la SVP, suscitando reazioni molto preoccupate in Italia e soprattutto rischiando di impattare pesantemente sui delicati equilibri della convivenza in Alto Adige»²⁶.

²⁴ S. KNOLL, citato in *Nene Südtiroler Tageszeitung* 26/27.10.2019, 2-3; S. KNOLL, *136.000 Südtiroler beantragen laut Umfrage Doppelpass*, citato in *UnserTirol.com*, 23.10.2019, <https://www.unsertirol24.com/2019/10/23/136-000-suedtiroler-beantragen-laut-umfrage-doppelpass/>, ultimo accesso 18.7.2020.

²⁵ Il sondaggio completo in H. ATZ - A. FORLIN, *Le appartenenze territoriali ed etniche degli altoatesini*, in *Politika, Südtiroler Jahrbuch für Politik*, 2020, 181-204.

²⁶ F. PALERMO, *A proposito di un doppia cittadinanza per gli altoatesini di lingua tedesca, Rompere ciò che funziona?*, in *Il Mulino*, 21 dicembre 2017, https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:4204, ultimo accesso 16.12.2019.

2.3 La reazione dell'Italia contro il progetto austriaco

Il 27 settembre 2018 la Camera dei deputati ha approvato una dura mozione contro questo intento perseguito dall'Austria e da varie componenti dei partiti sudtirolesi²⁷. Nelle premesse della mozione la Camera ricorda le esperienze positive di autonomia e cooperazione transfrontaliera ed esprime le sue preoccupazioni per questa iniziativa.

Nella parte deliberante invita il governo a «ribadire, anche nelle sedi dell'Unione Europea, i rischi potenziali che potrebbe comportare per la popolazione di lingua italiana, un'eventuale approvazione della legge austriaca (...)» e a «difendere il modello di autonomia e convivenza pacifica in Alto Adige (...)».

Nel febbraio 2019 il Ministro degli Esteri italiano, Enzo Moavero Milanesi – dopo varie dichiarazioni rilasciate ai media – ha ribadito ancora una volta in una nota al Parlamento la posizione contraria dell'Italia all'intento austriaco. Il ministro ha ricordato i vari passi compiuti dal governo italiano contro questa iniziativa ed espressi in vari comunicati stampa, fino al rifiuto del 17 settembre 2018, da parte dello stesso ministro, dell'invito del suo omologo austriaco Karin Kneissl ad un incontro bilaterale²⁸.

Il ministro, inoltre, aveva incaricato l'Ambasciatore italiano a Vienna di «ribadire in tutte le sedi opportune, la nostra ferma posizione anche al fine di evitare di prestare acquiescenza di fronte di eventuali sviluppi del progetto politico». L'ambasciatore doveva anche sensibilizzare le forze politiche e parlamentari a Vienna «circa il rischio concreto di compromettere, in caso di sua attuazione, le relazioni bilaterali con l'Italia». «In tutti gli interventi» – ha sottolineato il ministro ancora una volta nella sua nota alle Camere – «è stato altresì sottolineato come la misura prospettata da parte austriaca sia suscettibile di introdurre elementi divisivi e di andare a minare la coesione sociale e la pacifica convivenza delle comunità residenti nella provincia, con il rischio di compromettere il successo dell'autonomia dell'Alto Adige, un modello di tutela delle minoranze e di serena coabitazione tra gruppi linguistici diversi che i due Paesi additano ad esempio alla comunità internazionale».

«A fronte delle dichiarazioni da parte austriaca di voler procedere con l'iniziativa soltanto “d'intesa” con Roma, è stata puntualmente ricordata l'indisponibilità dell'Italia verso ogni forma ed ogni livello di discussione sul tema, di cui non si condividono i presupposti giuridici né politici.»

²⁷ Camera dei deputati, 27.9.2018. Mozione approvata (sul doppio passaporto) del 27.9.2018, su iniziativa di Francesco D'UVA (CinqueStelle) e Riccardo MOLINARI (Lega) n. 1- 00047, parere favorevole del governo e approvata dalla Camera il 27.9.2018, <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0051&tipo=stenografico>, ultimo accesso 21.9.2019.

²⁸ Nota del Ministro degli Affari Esteri del 15.2.2019 al Presidente della Camera dei deputati sull'attuazione della mozione della Camera del 27.9.2018.

Prosegue poi la nota del Ministero degli Esteri: «considerando il potenziale impatto anche in prospettiva europea della misura perseguita dal Governo di Vienna (...), questo Ministero ha informato della questione i competenti servizi della Commissione Europea»²⁹.

Più dura e intransigente la dichiarazione ufficiale dell'Italia non avrebbe potuto essere! «La protesta diplomatica italiana è difficile da comprendere se si considerano le caratteristiche fondamentali e i principi guida degli emendamenti alla legge sulla cittadinanza del 1992», commenta Monica Rosini (2019), ricordando che le pietre miliari della legislazione del 1992 includono l'accettazione esplicita della doppia cittadinanza³⁰.

È interessante notare che nella mozione stessa si temono effetti negativi sulla popolazione italiana e nella dichiarazione del ministero un pericolo per la convivenza. Ciò non può che far riferimento al fatto che la misura austriaca sia riservata ai soli gruppi di lingua tedesca e ladina, deplorato come elemento di separazione.

3. La cittadinanza e la doppia cittadinanza nel diritto internazionale

3.1 Il concetto di cittadinanza, di nazione e popolo

La cittadinanza nella sua concezione moderna è considerata un lascito della Rivoluzione Francese, sulla scia del quale sono stati istituzionalizzati i diritti umani e civili (Guinaudeau et al., 2015)³¹. La cittadinanza definisce l'appartenenza a comunità politiche delimitate («*in bounded political communities*»), come gli Stati, ma anche città o entità sovra-nazionali. La cittadinanza garantisce libertà politica uguale ai suoi membri, diritti e doveri civili, politici, sociali e talvolta culturali, sulla base della reciprocità e della fiducia tra i cittadini («*underlying reciprocity and trust among citizens*», Faist, 2019)³².

Molto critico verso la cittadinanza in tempi moderni Kochenov (2019): I diritti più importanti sono quelli «che permettono ai cittadini di entrare nel territorio controllato dall'autorità che rilascia lo status e di risiedervi e lavorare senza la minaccia di essere espulsi all'estero»³³. Come in una lotteria, accusa Kochenov, si distingue tra i biglietti vincenti e quelli non vincenti (*between the good and the bad ones*), tra chi ha la fortuna di essere svizzero o la sfortuna di provenire dalla Somalia³⁴.

In una prima accezione per cittadinanza si può intendere come «partecipazione attiva» a una comunità politica, nel senso della partecipazione alla polis della Grecia antica, o – in termini più moderni e sociologici – alla Rivoluzione francese. In una seconda accezione,

²⁹ Ibid.

³⁰ M. ROSINI, *Dual Citizenship for German and Ladin Minority Groups of South Tyrol*, in *Europa Ethnica* 1/2, 2019, 32-36.

³¹ I. GUINAUDEAU - A. KUFER - C. PREMAT (a cura di), in *Handwörterbuch der deutsch-französischen Beziehungen*, 2.Auflage, Baden-Baden, Nomos, 2015, 84-85.

³² T. FAIST, *Local and Transnational Citizenship*, in *Europa Ethnica* 1/2, 2019, 12.

³³ D. KOCHENOV, *Citizenship*, MIT Press, 2019, 121: «*The most important rights, this chapter argues, are those allowing citizens to enter the territory controlled by the authority issuing the status and to reside and work there, without a threat of being deported abroad.*»

³⁴ KOCHENOV, *ibid.*, 11.

più propriamente giuridica, si riferisce a un legame di appartenenza a uno Stato, dal quale derivano diritti e doveri.

Un'utile distinzione per la definizione di cittadinanza è la distinzione analitica tra l'appartenenza a uno Stato (*Staatsangehörigkeit*) e la cittadinanza (*Staatsbürgerschaft*) o, in inglese, tra *nationality* e *citizenship*. Nel diritto internazionale si usa, infatti, generalmente il termine *nationality* per definire l'appartenenza a uno Stato, termine che, pertanto, si riferisce al contesto internazionale (Reichel, 2011). La *citizenship*, invece, si riferisce ai diritti e ai doveri all'interno del rispettivo Stato³⁵.

Mentre la lingua italiana conosce un unico termine per cittadinanza, la lingua francese distingue, infatti, tra il termine «*citoyenneté*», nel senso di partecipazione attiva, e «*nationalité*» nel secondo senso, quello giuridico (Groppi-Simoncini, 2017)³⁶.

La traduzione letterale di «*nationalité*» in «nazionalità» o «*Nationalität*» (in tedesco) ci porterebbe a un concetto diverso, perché per *nazione* in italiano (come per *Nationalität* in tedesco) s'intende una comunità che s'identifica per la sua lingua e cultura, le sue radici storiche, i suoi costumi, la religione o simili (Falcon, 2008)³⁷. Anche il termine inglese *nationality* evidenzia quest'ambiguità, in quanto si riferisce (oltre a quello descritto) anche alle affiliazioni etniche al di là dello status giuridico (Bauböck, 2006)³⁸.

Altrettanto succede nella Costituzione Italiana, che non distingue precisamente tra Stato e Nazione, usando in diversi articoli il termine «Nazione» per lo Stato, come all'art. 9 («patrimonio della Nazione»), all'art. 67 («Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione») e all'art. 98 («I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione»), uso improprio che deriva dalla concezione storica dello Stato-Nazione. Mentre Camera e Senato usano anche nelle versioni inglesi e tedesche del testo costituzionale la traduzione verbale «*Nation*»³⁹. La traduzione ufficiale della Provincia autonoma di Bolzano usa il termine più appropriato «*Staat*» in tutti i tre gli articoli citati⁴⁰.

Le nazioni, pertanto, non corrispondono alle cittadinanze, perché i confini degli Stati non coincidono quasi mai con quelli delle nazioni. Proprio nel caso in esame la minoranza linguistica *tedesca* della provincia di Bolzano, come rivela la stessa denominazione, appartiene alla nazionalità austriaco-tedesca, ma ha la cittadinanza italiana. Ed è esattamente da questa divergenza che nasce il problema da esaminare: una minoranza nazionale che vorrebbe acquisire anche la cittadinanza del paese con il quale si sente legata dalla nazionalità.

³⁵ D. REICHEL, *Staatsbürgerschaft und Integration*, Wiesbaden, VS Research Verlag für Sozialwissenschaften, Springer, 2011, 17-18.

³⁶ T. GROPPi - A. SIMONCINI, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, 4a ed. Torino, Giappichelli, 2017, 165-167.

³⁷ D. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 2008, 112.

³⁸ R. BAUBÖCK, *Citizenship and migration – concepts and controversies*, in R. BAUBÖCK (a cura di), *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*, Amsterdam University Press, 2006, 16 SS.

³⁹ Camera, <https://storia.camera.it/norme-fondamentali-e-leggi/nf-costituzione>; <https://leg16.camera.it/289?documenti=33>; Senato: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf; ultimo accesso 20.11.2019.

⁴⁰ Autonome Provinz Bozen Südtirol (2009): *Das neue Autonomiestatut*, http://www.provinz.bz.it/lpa/download/statut_dt.pdf, ultimo accesso 4.12.2019.

Il popolo invece è composto da tutti i cittadini, ai quali l'art. 1, comma 2 della Costituzione attribuisce la sovranità, *uti universi* (Tosato, 1957)⁴¹, senza distinzione, come precisa l'art. 3, di razza, di lingua, di religione ecc. La cittadinanza nel senso giuridico, al quale noi ci riferiamo, è uno status, cui la Costituzione riconnette una serie di diritti, tra i quali in particolare i diritti politici (come l'elettorato attivo e passivo, di associarsi in partiti, rivolgere petizioni e accedere a cariche pubbliche (artt. 48-51 Cost.), e di doveri costituzionali, espressione di solidarietà tra i componenti di un unico popolo (i cittadini), come p.es. la difesa, la contribuzione alle spese pubbliche, la fedeltà, artt. 52-54 Cost. (Bin - Pitruzzella, 2016)⁴².

Anche in sistemi federali la competenza in materia di cittadinanza si annovera tra le classiche competenze dello Stato, che non possono essere frazionate. Si tratta, infatti, di costituire, attorno ad un nucleo sufficientemente consistente di diritti e doveri, una cittadinanza comune (D'Atena, 2010)⁴³. In Italia la competenza statale è prevista all'art. 117, comma 2, lett. i) della Costituzione, in Austria all'art 6 della Legge costituzionale federale, il c.d. «*Bundesverfassungsgesetz*» (B-VG del 1945)⁴⁴. È cittadino pertanto chi appartiene alla comunità di uno Stato, in contrapposizione a chi non vi appartiene come gli stranieri o gli apolidi (Barbera - Fusaro, 2014)⁴⁵. «*Citizenship constitutes a mechanism of social closure, securing opening towards the members and closing against aliens*», la cittadinanza costituisce un meccanismo di chiusura sociale, garantendo l'apertura verso i membri e chiudendo contro gli alieni (Faist, Thomas, 2019)⁴⁶. Dello stesso tenore Kochenov (2019)⁴⁷. Mentre i diritti civili hanno garantito il successo della transizione «da uno status di attaccamento feudale alla possibilità di stipulare liberamente contratti, rendendo la forza lavoro liberamente disponibile sul mercato, i diritti sociali hanno allievato l'industria dalla responsabilità sociale al di là del contratto di lavoro» (Sater, 2014)⁴⁸, la cittadinanza emerge come «strumento chiave per la conservazione delle disuguaglianze sociali e delle strutture di classe profondamente stratificate» (Kochenov, 2019)⁴⁹.

⁴¹ E. TOSATO, *Studi De Francesco*, 23, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2008, art.1, IV.

⁴² R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2016, 15.

⁴³ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, 73.

⁴⁴ *Rechtsinformationssystem des Bundes* (Ris): <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>, versione attuale, accesso 5.4.2020.

⁴⁵ A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2014, 131.

⁴⁶ FAIST, nota 32, 12.

⁴⁷ KOCHENOV, nota 33, 122.

⁴⁸ J. SATER, *Citizenship and Migration in Arab Gulf Monarchies*, in *Citizenship Studies* 18, 2014, 292: «*Civil rights ensured a successful transition from a status of feudal attachment to the ability to enter contracts freely, making the labor force freely available on the market, social rights relieved the industry of social responsibility beyond the labor contracts*».

⁴⁹ KOCHENOV, nota 33, 122: «*Citizenship thus emerges as a key tool for the preservation of social inequality and deeply stratified class structures*».

3.2 I principi generali del diritto internazionale

La definizione non differisce neanche nel diritto internazionale: la cittadinanza è intesa come un vincolo giuridico tra lo Stato e determinate persone che hanno instaurato con il medesimo un rapporto speciale di prossimità attraverso un atto statale, una legge o un atto amministrativo. La cittadinanza crea un rapporto di diritti e doveri basato su aspettative reciproche tra il cittadino e lo Stato di appartenenza, un rapporto di diritto pubblico. In virtù di questo rapporto, l'individuo è considerato collegato a un particolare Stato in modo efficace, permanente e normalmente esclusivo (Gornig, 2019)⁵⁰. I cittadini nel loro insieme formano un'associazione di persone («*Personenverband*»), c'è chi la chiama addirittura «*Schicksalsgemeinschaft*», una comunità di destino (Doehring, 2004)⁵¹.

In linea di principio, ciascuno Stato determina autonomamente chi sono i suoi cittadini, com'è acquistata la sua cittadinanza e come viene persa, quindi ciascuno Stato ha discrezionalità in materia. La cittadinanza costituisce pertanto una questione interna: *«It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognised by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognised with regard to nationality»* (Art. 1 *Hague Convention*, 1930)⁵².

Dal principio secondo cui ogni Stato ha il diritto di regolare la cittadinanza dei suoi cittadini a propria discrezione, discende che ad altri Stati è proibito dal diritto internazionale regolare la cittadinanza di un altro Stato, cioè di concedere o revocare una cittadinanza straniera a un individuo. Il conferimento della cittadinanza o le rivendicazioni di una persona come cittadino vengono accettate a livello internazionale solamente se esiste un rapporto effettivo stretto tra lo Stato e la persona interessata. Questa relazione stretta deve basarsi su legami oggettivamente identificabili tra la persona e lo Stato in questione.

Oltre alla discendenza, sono riconosciuti: luogo di nascita, carica pubblica, residenza permanente nel paese, attività commerciale, matrimonio e partecipazione alla vita pubblica (Gornig, 2019)⁵³. Il motivo di questa limitazione è da ricercare nel fatto, che altrimenti potrebbero nascere dei conflitti d'interesse tra gli obblighi che un cittadino dovrebbe adempiere verso due o più Stati di appartenenza: il caso estremo è quello di guerra, ma anche il semplice diritto di voto potrebbe essere esercitato in modo da nuocere l'altro Stato di appartenenza. Il diritto internazionale cerca pertanto di limitare i casi di doppia cittadinanza.

Il termine «doppio passaporto» o «doppia cittadinanza», spesso usato, si riferisce al possesso da parte di un cittadino di due cittadinanze diverse. Più correttamente, a differenza del linguaggio corrente, si dovrebbe parlare di due cittadinanze, perché la parola «doppio» significa due volte la stessa cosa. Questa distorsione linguistica è usata sia da istituzioni

⁵⁰ G. GORNIG, *Doppelte Staatsangehörigkeit und Völkerrecht*, in *Europa Ethnica* 1/2 2019, 16.

⁵¹ K. DOEHRING, *Völkerrecht*, 2., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, C.F. Müller, 2014, 30.

⁵² League of Nations O. J. 847, *Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws*, 12 aprile 1930, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b00.html>, ultimo accesso 6.11.2019.

⁵³ GORNIG, nota 50, 16.

italiane, p. es. dalla Polizia di Stato⁵⁴, sia da quelle tedesche («*Doppelpass*»), p. es. dalla «*Bundeszentrale für politische Bildung*» della Germania⁵⁵, ossia dallo stesso governo austriaco.⁵⁶ Questo non costituisce tuttavia una garanzia di correttezza linguistica.

Le regole internazionali che riservano l'ordinamento della cittadinanza ai singoli Stati, non riescono ad impedire sovrapposizioni. Il motivo sta proprio nelle diverse normative per l'acquisto della cittadinanza, se p. es. un bambino nasce da genitori di diversi paesi, del quale uno prevede lo *ius sanguinis*, e l'altro lo *ius soli*, ma anche a causa delle migrazioni dei popoli.

Il diritto internazionale ha cercato di limitare le doppie cittadinanze, in particolare con la già citata Convenzione dell'Aia (*Hague Convention*, 1930). La Convenzione precisa, inoltre, che una persona avente due o più cittadinanze può essere considerata da ciascuno degli Stati di cui possiede la cittadinanza, come se possedesse solo la sua cittadinanza. In altre parole, lo Stato ospitante non deve fare nessuna differenza tra i suoi ordinari cittadini e quelli che possiedono anche un'altra cittadinanza, rispetto ai quali non deve pertanto osservare il diritto internazionale degli stranieri (art. 3, *Hague Convention*). Questa disposizione relativizza molto il possesso della doppia cittadinanza dal punto di vista giuridico. Uno Stato inoltre non può concedere protezione diplomatica a un suo cittadino contro uno Stato di cui tale persona possiede anche la cittadinanza (art. 4 *Hague Convention*).

Alla Convenzione dell'Aia è seguita tutta una serie di Convenzioni, per superare le difficoltà risultanti dal possesso di doppie cittadinanze, con l'obiettivo di limitarle, p. es. la Convenzione ONU sulla nazionalità delle donne sposate (1957)⁵⁷: il matrimonio e il divorzio in linea di principio non dovrebbero influenzare la cittadinanza (art.1). Seguì la «Convenzione sulla diminuzione dei casi di doppia nazionalità e sugli obblighi militari in caso di doppia nazionalità» del Consiglio d'Europa del 1963, ratificata sia dall'Italia (1968) sia dall'Austria (1975), che cerca di limitare i casi di doppia cittadinanza⁵⁸.

Questa Convenzione è entrata in vigore per l'Austria il 1° settembre 1975⁵⁹. È stata ratificata con legge e non sottoposta a riserva di esecuzione. Di conseguenza, le sue disposizioni sono direttamente applicabili in Austria. In Italia, la Convenzione è in vigore già dal 28 marzo 1968⁶⁰; la ratifica è stata autorizzata con la legge del 4 ottobre 1966, n. 876,

⁵⁴ Polizia di Stato, *Doppio passaporto*, <https://www.poliziadistato.it/articolo/21601>, ultimo accesso 20.12.2019.

⁵⁵ *Bundeszentrale für politische Bildung: Doppelte Staatsangehörigkeit in Deutschland: Zahlen und Fakten*, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/254191/doppelte-staatsangehoerigkeit-zahlen-und-fakten?p=al>, ultimo accesso 21.9.2019.

⁵⁶ *Oesterreich.gv.at 2019: Doppelstaatsbürgerschaft, Ihr Wegweiser durch die Ämter und Behörden in Österreich*, <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/26/Seite.260430.html>, ultimo accesso 21.9.2019.

⁵⁷ ONU, *Convention on the nationality of married women, Opened for signature and ratification by General Assembly resolution 1040 (XI) of 29 January 1957 entry into force 11 August 1958*, http://dirittumani.donne.aidos.it/bibl_2_testi/b_patti_conv_protoc/e_altre_conv_e_protoc/c_conv_nazion_donn_e_sposate/conv_naz_donne_sposate_engl.pdf, ultimo accesso 22.11.2019.

⁵⁸ Consiglio d'Europa, Trattato n. 43, *Convenzione sulla diminuzione dei casi di doppia nazionalità e sugli obblighi militari in caso di doppia nazionalità*, entrata in vigore il 28.03.1968, <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/043>, ultimo accesso 26.4.2020.

⁵⁹ BGBl 1976/145.

⁶⁰ Cfr. BGBl 1975/471; 1987/424.

e dichiarata applicabile a partire dalla sua entrata in vigore secondo il diritto internazionale⁶¹.

Sia l'Austria sia l'Italia hanno inserito una riserva all'obbligo, previsto all'art. 1 della Convenzione, di evitare casi di cittadinanza multipla. L'Austria si è però limitata a riservarsi il diritto di concedere a un suo cittadino la possibilità di mantenere la cittadinanza solamente se la parte contraente alla quale chiede l'acquisizione della nuova cittadinanza abbia dato il suo consenso preventivo. L'Italia ha invece fatto pieno uso del regime di riserva di cui all'allegato della Convenzione (Obwexer, 2011)⁶². Si è riservata, tra l'altro, il diritto di subordinare la perdita della cittadinanza alla condizione che l'interessato risieda abitualmente al di fuori del territorio italiano o vi stabilisca in qualunque momento la sua residenza abituale, a meno che l'interessato venga esentato dall'autorità competente dalla condizione di residenza abituale all'estero⁶³. Sullo sviluppo di questo punto torneremo più avanti⁶⁴.

La società, però, è in continuo cambiamento. Una moltitudine di crisi pone nuove sfide agli ordinamenti tradizionali di democrazia pluralistica che hanno innescato negli ultimi anni «profondi cambiamenti sia sul piano economico che su quello sociale-culturale e, infine, su quello istituzionale». Il tema dell'acquisizione della cittadinanza rappresenta quindi uno dei nodi principali da dirimere (Lanchester, 2014)⁶⁵. Essere cittadini dello Stato in cui si vive costituisce un fattore fondamentale di inclusione sociale, mentre la mancata acquisizione della cittadinanza può essere causa di esclusione sociale (Aravantinou Leonidi, 2019). Le norme riguardanti l'acquisizione o la perdita della cittadinanza, così come la possibilità di avere la cittadinanza multipla costituiscono, conclude Aravantinou Leonidi, un fattore fondamentale per garantire la stabilità sociale di uno Stato⁶⁶.

Nonostante le limitazioni del diritto internazionale, sono molti i paesi nel mondo che hanno aperto alla possibilità di una «doppia» cittadinanza per i propri cittadini, tra questi anche l'Italia⁶⁷. Dei ventotto paesi (2019) dell'UE, ventuno la permettono liberamente, tre con limitazioni (Lettonia, Polonia, Slovacchia) e quattro la vietano completamente, eccezion

⁶¹ GU n. 272 del 31.10.1966.

⁶² W. OBWEXER, *Rechtliche Rahmenbedingungen für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch Südtiroler*, in *Gutachten*, Innsbruck, Leopold Franzens Universität Innsbruck, Institut für Europarecht und Völkerrecht, 24.5.2011, 6-8.

⁶³ Consiglio d'Europa, Trattato n. 43, *Convenzione sulla diminuzione dei casi di doppia nazionalità e sugli obblighi militari in caso di doppia nazionalità*, entrata in vigore il 28.03.1968, <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/043>, ultimo accesso 9.12.2019.

⁶⁴ Cfr. nota 240 e il relativo testo sulla denuncia da parte dell'Italia del capitolo I della Convenzione.

⁶⁵ F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014.

⁶⁶ G. ARAVANTINO LEONIDI, *Evoluzione storica e aspetti giuridici problematici del diritto di cittadinanza in Francia*, *Democrazia e Sicurezza* – in *Democracy and Security Review*, anno VIII, n. 2, 2018, 115-116.

⁶⁷ Cfr. M. GEISTLINGER – P. HILPOLD – G. KREMnitz - A. RAFFEINER (a cura di), *Schwerpunkt: Doppelte Staatsbürgerschaft – aktuelle Entwicklungen im internationalen Vergleich*, in *Europa Ethnica* 1/2, 2019; M. GEISTLINGER – P. HILPOLD – G. KREMnitz (a cura di), *Schwerpunkt: Doppelte Staatsbürgerschaft*, in *Europa Ethnica* 1/2, 2016.

C. KOLLMANN (a cura di), *Doppelte Staatsbürgerschaft als Mittel des Minderheitenschutzes im europäischen bzw. internationalen Vergleich*, Bozen, Landtagsfraktion der Süd-Tiroler Freiheit, 2017.

P. HILPOLD, *Die doppelte Staatsbürgerschaft im Völkerrecht*, in *Europa Ethnica* 1/2 2016, 2.

fatta per casi straordinari, tra i quali la stessa Austria, i Paesi Bassi, l'Estonia e la Lituania⁶⁸. Per l'Austria una tale concessione comporterebbe, pertanto, anche uno stravolgimento dell'assetto giuridico, o comunque un'eccezione al sistema.

Dal 1973 si registra una certa apertura dell'Assemblea del Consiglio d'Europa, con la raccomandazione 696, che permette la doppia cittadinanza in caso d'interessi superiori (Hannappel, 1996)⁶⁹. Infine deve essere menzionata la Convenzione europea sulla nazionalità del Consiglio d'Europa del 6 novembre 1997, entrata in vigore l'1 marzo 2000⁷⁰. La Convenzione, che non modifica la Convenzione del 1963 e non è con quella incompatibile, tende a facilitare l'acquisizione della nazionalità e la reintegrazione nella nazionalità d'origine. Allo stesso tempo, limita le possibilità di perdita della cittadinanza e impedisce la revoca arbitraria della stessa. Si può, pertanto, constatare una certa apertura, anche se il diritto internazionale, in linea di principio, rimane avverso alla doppia cittadinanza.

3.3 La doppia cittadinanza a tutela di una minoranza etnica

Il problema fondamentale della tutela delle minoranze nelle relazioni interstatali consiste in una contraddizione giuridica latente ma fondamentale (Palermo, 2011)⁷¹. Da un lato, secondo il diritto internazionale, la protezione dei diritti umani, compresi i diritti delle minoranze, rientra in primo luogo nella responsabilità dello Stato in cui le minoranze risiedono. D'altra parte, la maggioranza degli Stati prevede disposizioni costituzionali, leggi, pratiche amministrative o politiche che promuovono le loro minoranze all'estero in conformità a considerazioni etno-nazionali. Queste misure talvolta si estendono fino al conferimento della cittadinanza, cioè portando i cittadini stranieri sotto la giurisdizione di un altro paese.

Le Raccomandazioni di Bolzano/Bozen sulle minoranze nazionali dell'OSCE (2008) hanno cercato di affrontare le relazioni interstatali relative alle minoranze⁷². «*The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities*», al punto 11, si occupano anche del conferimento della cittadinanza degli Stati alle proprie minoranze all'estero:

«11. Nella loro decisione di concedere la cittadinanza a singoli individui all'estero, gli Stati possono prendere in considerazione le competenze linguistiche preferite e i legami culturali,

⁶⁸ A. RAFFEINER, *Die doppelte Staatsbürgerschaft in den 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union*, in *Europa Ethnica* 1/2, 2019, 2-11.

⁶⁹ W. HANNAPPEL, *Staatsangehörigkeit und Völkerrecht, Die Entwicklung des Völkerrechtes auf das Staatsangehörigkeitsrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main, 1996, 79.

⁷⁰ Consiglio d'Europa, Trattato n.166, Convenzione europea sulla nazionalità, Strasburgo, 6.1.1997, <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166>, ultimo accesso 23.11.2019.

⁷¹ F. PALERMO, *National Minorities in Inter-State Relations*, in F. PALERMO – N. SABANADZE (a cura di), *National Minorities in Inter-State Relations*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2011, 3.

⁷² High Commissioner on National Minorities-HCNM, *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note*, Publisher Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 2008, <https://www.osce.org/hcnm/bolzano-bozen-recommendations?download=true>, ultimo accesso 12.12.2019, tradotto, nota 13.

storici o familiari. Gli Stati membri dovrebbero tuttavia garantire che tale conferimento di cittadinanza rispetti i principi di relazioni amichevoli, compresi i rapporti di buon vicinato e sovranità territoriale, e dovrebbero astenersi dal conferire la cittadinanza in massa, anche se la doppia cittadinanza è consentita dallo Stato di residenza. Se uno Stato accetta la doppia cittadinanza come parte del suo sistema giuridico, non dovrebbe discriminare i doppi cittadini»⁷³.

Naturalmente si tratta di raccomandazioni, cioè di *soft law* e non di diritto internazionale consolidato. Palermo (2011), nell'introduzione a un volume che analizza le menzionate *Raccomandazioni*⁷⁴, lancia la centrale domanda, se dal punto di vista giuridico, il conferimento della cittadinanza a stranieri possa rappresentare una violazione del suddetto principio di diritto internazionale, che conferisce allo Stato il diritto e il dovere di proteggere i diritti delle minoranze che risiedono nel suo territorio. Più precisamente si chiede in quali ipotesi tali politiche promozionali costituiscano una violazione di tale principio e quando no⁷⁵. Per evitare conflitti, almeno a livello europeo, Beniamino Caravita (2019) suggerisce di introdurre principi comuni europei per l'acquisizione della cittadinanza, che è anche cittadinanza europea⁷⁶.

Le Raccomandazioni di Bolzano/Bozen differenziano tra il conferimento della cittadinanza a singoli (accettabile sotto certe condizioni) e il conferimento in massa a tutti i propri connazionali, che viene ritenuto problematico e da respingere. Su quest'ultimo aspetto – il conferimento in massa della cittadinanza da parte del *Kin-State* (Stato parente) alla sua minoranza – si sofferma Enrico Milano (2001)⁷⁷, che cerca di individuare le circostanze in cui una tale misura possa trovare una giustificazione ai sensi del diritto internazionale, anche in assenza del consenso dello Stato di residenza.

Secondo il diritto internazionale consuetudinario, basato principalmente sul paradigma interstatale, sembra che ci sia poco, se non addirittura nessuno spazio, per tale politica, riassume Milano. D'altra parte, si può sostenere che il *Kin-State* possa adottare contromisure nei confronti dello Stato di residenza, anche tramite il conferimento in massa della propria cittadinanza, quando quest'ultimo violi i diritti umani della minoranza, e soprattutto quando limiti la possibilità di acquisire la cittadinanza, operando discriminazioni nazionali, religiose o etniche.

Il *Kin-State* dovrebbe, però, innanzitutto cercare di negoziare una soluzione e la contromisura dovrebbe essere proporzionata, temporanea e volta a ripristinare una situazione di legalità. Ciò che Milano, tuttavia, ritiene un problema non è tanto la proporzionalità di tale contromisura, né il fatto che essa possa essere volta a porre fine alle

⁷³ HCNM, nota 72, 19.

⁷⁴ PALERMO - SABANADZE, nota 71.

⁷⁵ PALERMO, nota 71, 5.

⁷⁶ B. CARAVITA, *Knowledge of national language and citizenship: Is there still space to build a multicultural citizenship in Europe?*, in *federalismi.it* n. 6, marzo 2019, 4.

⁷⁷ E. MILANO, *The Conferral of Citizenship en masse by Kin-States: Creeping Annexation or Responsibility to Protect?* In F. PALERMO - N. SABANADZE (a cura di), *National Minorities in Inter-State Relations*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2011, 145-163.

violazioni dei diritti delle minoranze, ma che la cittadinanza crei un legame permanente con lo Stato che la concede, rendendo così difficile e irrealistico concepire che una contromisura di questo tipo possa essere ritirata una volta che la situazione si sia risolta.

Come soluzione migliore Milano raccomanda di individuare, come Caravita (2019)⁷⁸, *de lege ferenda* una serie di criteri che lo Stato parente dovrebbe soddisfare per conferire legittimamente, in circostanze estreme, la cittadinanza ad un numero sostanziale di membri della sua *kin-minoranza*⁷⁹.

Minori preoccupazioni in tal senso esprime Peter Hilpold (2016)⁸⁰, occupandosi in concreto del possibile conferimento della cittadinanza austriaca ai sudtirolesi. Pur riconoscendo le difficoltà del diritto internazionale («non sarà una passeggiata»), ritiene che gli ostacoli esistenti possano essere superati. Le riserve che sono state espresse contro questa intenzione dal punto di vista del diritto internazionale sarebbero esagerate. «Potevano essere plausibili nel 1950, ma non nel 2015»⁸¹. Viviamo in un'epoca di identità multiple; il pieno riconoscimento giuridico di questa diversità di identità serve anche allo sviluppo della persona e può quindi essere considerato quasi uno strumento per la promozione dei diritti umani. Non si porrebbe più nemmeno il problema della protezione diplomatica: in passato due Stati i cui cittadini avevano entrambe le cittadinanze non potevano esercitare una protezione diplomatica reciproca. Questo problema, tuttavia, non esiste più: la protezione diplomatica può ora essere esercitata dallo Stato la cui cittadinanza è predominante, conclude Hilpold.

Il caso dell'Ungheria

Dopo le due guerre mondiali le potenze vittoriose proclamarono il principio di autodeterminazione dei popoli. I confini, tuttavia, li tracciarono – soprattutto dopo la prima guerra – in completa difformità da questo principio per soddisfare richieste di tipo diverso. Nei trattati di pace di Versailles, Saint Germain e Trianon, l'Impero tedesco, l'Austria e l'Ungheria dovettero cedere diversi territori, anche se per la maggior parte abitati dalle loro popolazioni. Queste popolazioni da allora vivono come minoranze negli Stati confinanti. Non è solo il caso dei sudtirolesi ovviamente.

Fortemente colpita fu anche l'Ungheria, che perse due terzi del proprio territorio con il trattato di Trianon, che fu costretta a firmare nel 1920 in quanto Stato perdente della Prima guerra mondiale. L'Ungheria attualmente conta quasi dieci milioni di abitanti sul proprio territorio⁸². Al di fuori dei confini si stima che vivano da 2,4 a 3 milioni di magiari, dei quali

⁷⁸ Cfr. nota 76.

⁷⁹ MILANO, nota 77, 160-162.

⁸⁰ P. HILPOLD, *Die doppelte Staatsbürgerschaft im Völkerrecht*, in *Europa Ethnica* 1/2, 2016, S.3-4

⁸¹ Ibid.

⁸² *Index Mundi: Hungary Demographics Profile* 2018, https://www.indexmundi.com/hungary/demographics_profile.html, secondo l'ultimo censimento del 2011, esattamente 9.937.628 abitanti, http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tables_regional_00, ultimo accesso 29.11.2019.

circa 1,2 milioni in Romania, circa 500.000 in Slovacchia, 250.000 in Serbia e 150.000 in Ucraina (Oltay, 2018)⁸³.

Dopo molti decenni nei quali il governo ungherese ha ignorato il problema delle minoranze, nel 2010 il secondo governo Fidesz del primo ministro Viktor Orbán ha cambiato la politica nei confronti delle proprie minoranze all'estero. Il 26 maggio 2010 il Parlamento ungherese approvò, con 344 voti a favore, tre contrari e cinque astensioni, cioè a stragrande maggioranza, una nuova legge, che consentì agli ungheresi nei vari Stati limitrofi di acquisire la cittadinanza ungherese, ove avessero dimostrato di avere almeno un antenato e competenze linguistiche ungheresi. A questi nuovi cittadini fu, di conseguenza, concesso il diritto di voto e la possibilità di registrarsi alle elezioni parlamentari e ai referendum⁸⁴. Nel 2012 entrò in vigore anche la nuova costituzione (del 25.4.2011, criticata come democraticamente regressiva) che impegna lo Stato ungherese a promuovere queste comunità di lingua ungherese all'estero e la loro «cooperazione reciproca e con l'Ungheria» e a sostenere gli sforzi di queste comunità per «preservare la loro identità ungherese»⁸⁵.

Ma come reagì la Slovacchia alla concessione della cittadinanza? Male, anche perché il governo di Budapest aveva rifiutato ogni trattativa e interlocuzione con Bratislava (Bota - Bittner, 2010)⁸⁶. Il governo socialdemocratico di Bratislava reagì prontamente alla decisione parlamentare di Budapest: gli slovacchi che avessero richiesto la cittadinanza ungherese avrebbero perso il passaporto slovacco. La decisione fu deliberata dal parlamento di Bratislava con una procedura d'urgenza (Ozsváth, 2010)⁸⁷. Le conseguenze erano fatali, soprattutto per i funzionari slovacchi che avrebbero perso il posto di lavoro in caso di perdita della cittadinanza del paese. Diverso, invece, il comportamento tenuto nei confronti della Repubblica Ceca. Si prevedeva, infatti, un'eccezione per le migliaia di slovacchi che detenevano anche la cittadinanza ceca⁸⁸.

Anche l'Ucraina reagì male, espellendo un console ungherese che aveva raccomandato ai neocittadini ungheresi di tenere segreta la loro nuova cittadinanza alle autorità ucraine (Haller et al, 2020)⁸⁹.

Tuttavia, le conseguenze delle misure adottate dall'Ungheria non hanno interessato solo i paesi limitrofi, perché la doppia cittadinanza ungherese coinvolge anche lo spazio

⁸³ E. OLTAY, *Wende in der Regierungspolitik, Verhältnis zu den ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern*, in *Budapester Zeitung*, 11.10.2019, 21 ° anno, n.36, 2018, 26-29.

⁸⁴ OLTAY, *ibid*, 26.

⁸⁵ *The Fundamental Law of Hungary* (25 April 2011), Traduzione inglese della versione consolidata della legge fondamentale, del 1° ottobre 2013. <https://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>, ultimo accesso 29.11.2019, art. D.

⁸⁶ A. BOTA - J. BITTNER, *Europäische Union, Ungarn überall*, in *Die Zeit*, 27.05.2010 n. 22, <https://www.zeit.de/2010/22/Ungarn-Slowakei>, ultimo accesso 29.11.2019.

⁸⁷ S. OZSVÁTH, *Ungarn und die doppelte Staatsbürgerschaft. Konservative Regierung verärgert Slowakei*, 27.05.2010, https://www.deutschlandfunk.de/ungarn-und-die-doppelte-staatsbuergerschaft.795.de.html?dram:article_id=118788, ultimo accesso 29.11.2019.

⁸⁸ ORF: *Doppel-Staatsbürgerschaft*, 8.04.2017, <https://oe1.orf.at/artikel/245846/Doppel-Staatsbuergerschaft>, ultimo accesso 29.11.2019.

⁸⁹ HALLER – ATZ - PALLAVER, nota 21, 149.

Schengen. Anche gli ungheresi della Carpazio-Ucraina e della Serbia hanno ricevuto con il passaporto ungherese un biglietto per l'UE. Una circostanza che a Bruxelles ha suscitato reazioni di disapprovazione⁹⁰. Nel frattempo però la maggior parte dei paesi dell'UE ha accettato la doppia cittadinanza, soprattutto per i nuovi migranti. Alla fine del 2018 più di un milione di ungheresi all'estero erano diventati cittadini ungheresi, nonostante vivessero in paesi dell'UE, ad eccezione di Serbia e Ucraina. Il grande interesse ad accettare la cittadinanza ungherese è legato alla notevole insoddisfazione delle minoranze ungheresi per la situazione nei loro paesi. Essi si sentono «trattati dalla maggioranza della popolazione come cittadini di seconda classe» (Oltay, 2018).

Il caso della Russia

Il Presidente della Russia Wladimir Putin ha firmato, nell'aprile 2019, un decreto per facilitare l'acquisizione della cittadinanza russa da parte dei cittadini abitanti nell'est dell'Ucraina, facendo riferimento a normative analoghe adottate in Polonia, Ungheria e Romania. Si tratterebbe, secondo Putin, di una misura umanitaria e le nuove regole corrisponderebbero «ai principi generalmente accettati e alle norme di diritto internazionale»⁹¹.

La presidenza dell'Ucraina, ma anche l'UE e gli USA hanno criticato il passo ritenendolo una provocazione. La misura di Putin è stata vista più come un primo passo verso l'annessione dell'Ucraina orientale. Kiev ha protestato contro la misura e minacciato di non riconoscere i passaporti. Finora, infatti, non è stato dimostrato che i diritti umani dei cittadini dell'Ucraina orientale siano stati violati⁹².

Politiche simili all'Ungheria e alla Russia in Ucraina sono state perseguite dalla Romania verso la Moldavia, dalla Bulgaria verso la Macedonia e dalla Russia anche verso la Transnistria, l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud⁹³. In Abkhazia e in Ossezia del Sud, la Russia aveva già iniziato a rilasciare passaporti russi all'inizio degli anni 2000. Nell'estate del 2008 scoppiò una breve guerra tra Russia e Georgia. A scatenarla fu l'attacco della Georgia all'Ossezia del Sud. L'allora presidente russo Dmitry Medvedev giustificò l'azione militare della Russia affermando che «doveva proteggere i cittadini russi ovunque si trovassero»⁹⁴.

Dagli esempi si può trarre la lezione che la concessione della cittadinanza sulla base dell'etnia provoca reazioni negative nei paesi interessati e peggiora le relazioni, spesso a scapito delle minoranze stesse residenti in questi paesi.

⁹⁰ OZSVÁTH, nota 87.

⁹¹ Spiegel Online, *Putin-Erlass, Russland weitert umstrittene Passvergabe für Ukrainer aus*, 17.7.2019, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/russland-weitert-umstrittene-passvergabe-fuer-ukrainer-aus-a-1277831.html>, ultimo accesso 21.9.2019.

⁹² Ibid.

⁹³ HALLER – ATZ – PALLAVER, nota 21, 149.

⁹⁴ G. DORNBLÜTH, *Russland, Machtpolitik mit Pässen*, in *Deutschlandfunk*, 7.06.2019, https://www.deutschlandfunk.de/russland-machtpolitik-mit-paessen.724.de.html?dram:article_id=450837, accesso 5.5.2020.

Una visione altrettanto negativa della doppia cittadinanza la trae Gornig (2011)⁹⁵ anche per le nuove minoranze. L'appartenenza a due Stati renderebbe più difficile agli immigrati integrarsi e identificarsi con il nuovo Stato. La doppia cittadinanza, basata in questo caso sulla provenienza, creerebbe un elemento di «conflitto interiore» e renderebbe «straniere le persone in entrambi gli Stati». Tuttavia, queste considerazioni non valgono – sostiene Gornig – quando si tratta di migliorare la sorte delle minoranze nazionali la cui terra è stata separata dalla loro patria da trattati internazionali in violazione del diritto all'autodeterminazione.

Da queste considerazioni e dalla mancanza di criteri precisi si può concludere che la concessione unilaterale della cittadinanza crea problemi con gli Stati interessati, ma che in certe condizioni e per una motivata tutela delle proprie minoranze può essere giustificata. Resta, tuttavia, indiscussa la necessità di trovare una forma che non appesantisca le relazioni tra gli Stati e le popolazioni della zona interessata.

3.3 La cittadinanza europea e la doppia cittadinanza di due Stati membri

Un passaporto austriaco nonostante il passaporto europeo?

Ormai dal 1992 tutti i cittadini di uno Stato membro dell'UE hanno acquisito la cittadinanza europea, in aggiunta a quella nazionale, in virtù del trattato di Maastricht, e possiedono pertanto già una «doppia» cittadinanza ⁹⁶. Questo è anche il caso dei sudtirolesi di cittadinanza italiana, ma anche degli austriaci e, naturalmente, dei tirolesi al nord del Brennero.

L'appartenenza a una cittadinanza comune è di particolare importanza politica proprio per le minoranze, nel caso specifico in provincia di Bolzano. Da quando l'Austria ha aderito all'Unione europea⁹⁷ nel 1995, esse condividono la stessa cittadinanza e pertanto la stessa comunità, quella europea. L'appartenenza a una stessa comunità di Stati federati non solo ha attenuato il confine statale al Brennero, ma ha anche incluso sudtirolesi e nord-est-tirolesi nella stessa comunità sovraordinata. Da questo punto di vista, si potrebbe sostenere che una terza cittadinanza, quella austriaca, sia diventata superflua. Inoltre, il Trattato di Maastricht, nell'introdurre la cittadinanza europea (art. 20, I TFEU), ha previsto una serie di diritti che garantiscono, tra gli altri, il diritto di muoversi, di risiedere, di studiare, di lavorare liberamente in ogni Stato membro. Pertanto, tanti diritti che il passaporto austriaco garantirebbe ai sudtirolesi in Austria, sono già previsti dalla legislazione europea.

Non c'è dubbio che l'integrazione nell'Unione europea di entrambe le ex parti del Tirolo storico e, quindi, il passaporto europeo siano più importanti di un'ulteriore cittadinanza

⁹⁵ GORNIG, nota 50, 16.

⁹⁶ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea* (Versione consolidata), del 26.10.2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>, ultimo accesso 21.9.2019.

⁹⁷ Republik Österreich, das Parlament, *Vor 20 Jahren: Abschluss des EU-Beitrittsvertrags und der EU*.

austriaca, poiché i vantaggi sono incomparabilmente maggiori del possesso più o meno simbolico di un passaporto austriaco.

In particolare, l'accordo di Schengen ha fatto cadere le barriere al Brennero. Il Regolamento (CE) n. 1082 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 ha gettato una solida base giuridica sovranazionale per la collaborazione transfrontaliera, che non dipende più dalla volontà dei singoli Stati⁹⁸. La possibilità di una stretta cooperazione tra le ex parti del Tirolo storico in un c.d. «Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)», più semplicemente in un'Euroregione, ha rafforzato i legami⁹⁹.

Le minoranze in provincia di Bolzano sono tutelate da una autonomia speciale e da norme giuridiche di rango costituzionale che trovano, a differenza delle altre regioni speciali italiane¹⁰⁰, un fondamento nel diritto internazionale, grazie all'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946, incluso nel Trattato di pace degli Alleati con l'Italia¹⁰¹, siglato a Parigi il 10 febbraio 1947. Ma è proprio il rapporto dell'Austria con l'Italia e il Trattato di Parigi che pongono un problema, perché l'Italia potrebbe considerare una tale misura come un'interferenza che va oltre il Trattato. Ed è esattamente ciò che è accaduto, come dimostrano le diverse prese di posizioni dei rappresentanti del governo italiano, nonché, dall'altra parte, la cautela con cui i rappresentanti austriaci hanno reagito.

L'Europa come nuova preoccupazione?

Con queste argomentazioni, tuttavia, non si può spazzare via completamente la discussione sul passaporto austriaco per i sudtirolesi, ritenuto un «*Herzensanliegen*» (una questione di cuore) dalla SVP, il partito maggioritario delle minoranze sudtirolesi, e non solo dei partiti minori di lingua tedesca. Già nel 2012 la SVP aveva deliberato questo obiettivo in occasione del suo congresso¹⁰². Le contro-argomentazioni non sono in grado di placare il dibattito, che continua ormai da anni. Soprattutto, non possono impedire ai proponenti di persistere nella loro richiesta, come fanno di continuo.

⁹⁸ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 31.7.2006 IT, Regolamento (CE) N. 1082/2006, del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=EN>, ultimo accesso 21.9.2019.

⁹⁹ Cfr. P. BUBJÄGER - A. GAMPER - E. HAPPACHER - J. WOELK (a cura di), *Der europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino*, Institut für Föderalismus, Band 113, Wien, Braumüller, 2011.

J. WOELK - P. BUBJÄGER, *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*, Bozen, EURAC book 59, 2010;

A. ENGL - C. ZWILLING (a cura di), *European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC*, Bozen, EURAC book 63, 2014.

M. ROSINI (Autrice, ital.) - O. PETERLINI (versione tedesca), *Europa delle Regioni, Cooperazione transfrontaliera e GECT / Europa der Regionen, Anwendung des EU-Rechtes und Euregio*, Libera Università di Bolzano, lezioni e presentazione PowerPoint, 2019.

¹⁰⁰ O. PETERLINI, *Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino-Alto Adige, Cenni di storia e cultura, diritto e politica*, Bolzano-Trento, Consiglio della Regione Autonoma del Trentino Alto Adige, 2000.

¹⁰¹ Il Trattato è stato ratificato dall'Assemblea costituente con legge del 8 agosto 1947, n. 811.

¹⁰² Congresso SVP del 24 marzo 2012, nel capitolo *Europa* della risoluzione principale: «La Südtiroler Volkspartei si batte per la doppia cittadinanza per i sudtirolesi come espressione dello stretto legame con la patria Austria nello spirito europeo.»

UnserTirol.com: *SVP-Altmandatäre veröffentlichen Informationsschrift zum Doppelpass*, 15.02.2018 <https://www.unsertirol24.com//2018/02/15/svp-altmandatäre-veroeffentlichen-informationsschrift-zum-doppelpass/>, ultimo accesso 3.1.2019.

Tra tante altre iniziative, nel dicembre del 2019 una delegazione apartitica, alla quale hanno partecipato gli *Schützen*, varie associazioni e rappresentanti di partiti di lingua tedesca, sia della SVP che dell'opposizione, ha presentato ai gruppi parlamentari del parlamento austriaco e ai rappresentanti dei Ministeri degli Esteri e degli Interni una raccolta di oltre mille firme per la richiesta del doppio passaporto¹⁰³.

I sostenitori si aspettano un elemento di legame della minoranza con lo Stato madre, il cosiddetto *Kin-State*¹⁰⁴. Con il Trattato di Parigi del 1946 e il Pacchetto, l'Austria come parte contrattuale ha il diritto di controllare ed esigere il rispetto del Trattato e quindi si definisce una *Schutzmacht* (un potere di tutela). Per i proponenti la concessione della cittadinanza austriaca è intesa come un'ulteriore misura di protezione che l'Austria potrebbe concedere unilateralmente senza il consenso dell'Italia, modificando la propria legge.

Piuttosto che aspettare che si riscaldi il clima in un territorio così sensibile, sarebbe meglio ricercare i motivi e studiare delle soluzioni opportune. Innanzitutto, però, ci si dovrebbe interrogare sui motivi che, nonostante l'Europa e il passaporto europeo, fanno rivivere il desiderio di un passaporto austriaco, anche se al momento solo in un numero limitato di persone.

L'Italia sbaglierebbe a non interrogarsi sul perché, «nonostante la popolazione dell'Alto Adige non sia mai stata meglio nella storia, l'appartenenza all'Italia sia vista con fastidio da un numero crescente di persone», ammonisce Palermo (2017)¹⁰⁵.

Per quanto riguarda i motivi, la prospettiva europea presenta, infatti, anche il rovescio della medaglia. Non potrebbe essere proprio la preoccupazione per la crisi in Europa, per il crollo del sogno europeo, per le nuove tendenze antieuropee¹⁰⁶, soprattutto in Italia, ad alimentare il desiderio di un legame più forte con l'Austria? Non sono per niente da sottovalutare – come le definisce Palermo – «le paure di chi teme, che una frattura dell'Europa tra quella di serie A e quella di serie B abbia al Brennero il suo confine»¹⁰⁷.

L'integrazione europea non solo ha aperto visibilmente a tutti la frontiera del Brennero, ma ha anche aperto nuove prospettive per il futuro dei membri delle minoranze: Italia e Austria appartengono alla stessa grande e promettente Unione Europea, il futuro è nella coesione dei paesi, non c'è bisogno di spostare i confini, ma di superarli! Se questo sogno però svanisse, cosa potrebbe succedere?

¹⁰³ Quotidiano Dolomiten: *Vom Herzensanliegen zum strategischen Fahrplan*, 17.12.2019, 14.

¹⁰⁴ Cfr. tra altri D. SCANNIELLO, *Minoranze germanofone e doppia cittadinanza, I casi di Slesia, Südtirol e Ungheria*, Facoltà di lettere e filosofia, Corso di Laurea in Mediazione linguistica ed interculturale, tesi di laurea presso Prof. A. CARTENY, La Sapienza – Università di Roma, anno accademico 2017/2018.

¹⁰⁵ PALERMO, nota 26.

¹⁰⁶ Cfr. O. PETERLINI, *(Wie) Kann die Europa-Skepsis bekämpft werden? Appelle eines besorgten Europäers*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 4/2019, 898-911,

¹⁰⁷ PALERMO, nota 26.

4. La normativa sulla cittadinanza in Italia

4.1 Le radici della cittadinanza nel Codice civile del 1865

L'economista e filosofo Melchiorre Gioja (1767-1829) di Piacenza, ormai due secoli fa, nel periodo del Regno napoleonico (1805-1814), in un libro di 40 pagine, ricordava con minuziosa acrobazia i presupposti vigenti ai suoi tempi, per acquisire la cittadinanza italiana, il tutto per giustificare la legittimità della sua personale acquisizione (Gioja, 1809). Riferendosi alla «Costituzione italiana e la legge del 25 luglio 1802» elenca i seguenti presupposti, descrivendoli poi nel dettaglio¹⁰⁸:

1. Abilità straordinaria nelle scienze o arti;
2. 'Servigi' importanti resi allo Stato;
3. Stabilimento d'industria, in cui lavorino quattro operai nazionali, e domicilio di sette anni;
4. Proprietà fondiaria di 3 m. scudi d'estimo e domicilio suddetto.

Da ciò si evince come la concessione della cittadinanza fosse dipendente dai benefici che uno straniero poteva apportare alla comunità, o in campo scientifico, o come servitore dello Stato, o come datore di posti di lavoro, oltre al presupposto del domicilio negli ultimi due casi. Ma il Regno Italico comprendeva solamente un paio di regioni settentrionali e fu di breve durata, cessando di esistere nel 1814, con la caduta di Napoleone. L'accesso alla cittadinanza di quei tempi rimane comunque una curiosità.

Nel periodo immediatamente successivo della Restaurazione, dopo il Congresso di Vienna (1814-15), in Italia incominciò un'intensa discussione politica e accademica per unificare, con una soluzione federale, le varie Città-Stato della penisola. Il federalismo era un'opzione realistica per l'indipendenza e l'unità del Paese¹⁰⁹. Ma la storia prese un altro corso e non avvenne ciò che i grandi federalisti speravano con variegate idee, come il poeta Ugo Foscolo, Francesco Benedetti, Carlo Pasero di Corneliano, Luigi Angeloni, Michele Palmieri, Santorre di Santa Rosa, Niccolò Tommaseo, Carlo Cattaneo e Giuseppe Ferrari (Peterlini, 2010)¹¹⁰. Dal 1850 prevalsero le richieste di un modello che consentisse all'Italia di presentarsi a livello internazionale come uno Stato unitario forte. Invece di una federazione si impose l'aggregazione al Regno Sardo-Piemontese. In questo modo il federalismo in Italia fallì definitivamente (Grasse, 2000)¹¹¹.

Il genovese Giuseppe Mazzini si batteva per una repubblica unitaria democratica, il piemontese Vincenzo Gioberti, al contrario, chiedeva una confederazione dei Regni e Stati

¹⁰⁸ M. GIOJA, *Documenti comprovanti la cittadinanza italiana*, Milano, Pirotta e Maspero Stampatori librai, 1809, 4.

¹⁰⁹ A. GRASSE, *Italiens langer Weg in den Regionalstaat: Die Entstehung einer Staatsform im Spannungsfeld von Zentralismus und Föderalismus*, Opladen, Leske + Budrich, 2000, 47-71.

G. GANGEMI, *Federalismo e secessionismo nel dibattito politico-culturale italiano*, in G. NEVOLA (a cura di), *Altre Italie. Identità nazionale e regioni a statuto speciale*, Roma, Carocci, 2003, 133-151.

¹¹⁰ O. PETERLINI, *Federalismo e Autonomie in Italia*, Traduzione della Tesi di dottorato «Föderalismus und Autonomien in Italien», Leopold Franzens Universität, Innsbruck 2010, 79-80, <https://unibz.academia.edu/OskarPeterlini/Dissertation-Thesis>, ultimo accesso 9.4.2020.

¹¹¹ GRASSE, nota 109, 47-71.

esistenti sotto la guida del Pontefice. Entrambi i programmi patriottici però furono rovesciati dagli eventi. Le conseguenze per la cittadinanza sarebbero state completamente diverse. Nel primo caso gli italiani sarebbero stati uniti tra loro da una cittadinanza repubblicana, nell'altro caso la popolazione avrebbe mantenuto l'attuale sudditanza legata ad ogni Stato, *godendo di un ulteriore legame giuridico federale di lealtà pontificia - unendo tutti al Papa* (Donati, 2013)¹¹².

Il concetto moderno di cittadinanza nasce con lo Stato unitario alla metà del 1800 (Calvigioni - Piola, 2019)¹¹³. Fin dalla nascita dello Stato italiano viene dato particolare rilievo al possesso della cittadinanza. Ne sono esempi il presupposto della stessa per l'accesso agli uffici pubblici e il principio che una persona non ne poteva detenere più di una. Esisteva addirittura una c.d. «piccola cittadinanza», che non comprendeva il godimento dei diritti politici ed era riservata alle popolazioni delle colonie¹¹⁴.

Un primo complesso di norme riguardanti la cittadinanza è stato emanato dopo la proclamazione del Regno d'Italia, nel Codice civile del 1865. Ma le norme non riuscirono a fare fronte ai fenomeni dell'immigrazione di cittadini che chiedevano di acquisire la cittadinanza italiana e dell'emigrazione degli italiani che cercavano lavoro all'estero. Il primo provvedimento organico sulla cittadinanza è rappresentato dalla legge n. 555 del 13 giugno 1912, entrata in vigore il 1° luglio dello stesso anno (Calvigioni - Piola 2019)¹¹⁵. Questa legge si presenterà particolarmente interessante per l'obiettivo di questo saggio e sarà esaminata separatamente al capitolo 6.

4.2 Le fondamenta costituzionali della cittadinanza italiana

La Costituzione italiana non prevede regole dettagliate sulla cittadinanza, ma sancisce i principi fondamentali, *in primis* che nessuno può essere privato, per motivi politici, della cittadinanza (art. 22 Cost.) e che la materia è riservata alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2). Sono inoltre dettagliatamente elencati i diritti e doveri dei cittadini (Introduzione e Parte prima), che – secondo la formulazione letterale – sono riservati ai soli cittadini.

Nell'antichità, ma anche dopo, fino al periodo liberale, la cittadinanza assegnava, almeno in alcuni contesti, ai cittadini un vero e proprio diritto di avere diritti, per gli altri, gli stranieri, no. E ne troviamo traccia, nota Ennio Codini (2017) anche in vari studi concernenti la Costituzione del 1947, in particolare nelle tesi di chi valorizza il riferimento all'articolo 10 della costituzione¹¹⁶. L'esito però non sarebbe tanto drammatico sostiene giustamente

¹¹² S. DONATI, *A Political History of National Citizenship and Identity in Italy, 1861-1950*, Stanford, Stanford University Press, 2013, 16-17.

¹¹³ R. CALVIGIONI - T. PIOLA, *La cittadinanza italiana*, Santarcangelo della Romagna, Maggioli Editore, 2019, 9-10.

¹¹⁴ Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (a cura di), *La cittadinanza italiana, La normativa, le procedure, le circolari*, Roma, Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze, 2003.

¹¹⁵ CALVIGIONI - PIOLA, nota 113, 10.

¹¹⁶ E. CODINI, *La cittadinanza italiana, Uno studio della disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli Editore, 2017, 31-32.

Alessandro Pace (1990), perché «la qualità e la quantità delle norme internazionali pattizie (...) che tutelano in Italia la condizione giuridica del soggetto straniero e dell'apolide è tale da rendere in sostanza irrilevante il problema»¹¹⁷.

La legge del 1912 è rimasta in vigore per lungo tempo. Nel corso della sua vigenza sono tuttavia state apportate rilevanti modifiche, soprattutto a seguito della legge di riforma del diritto di famiglia (legge n. 151 del 19 maggio 1975) e della legge n. 123 del 21 aprile 1983, in seguito agli indirizzi forniti dalla Corte costituzionale riguardanti soprattutto la parità dei generi¹¹⁸.

4.3 L'attuale legge sulla cittadinanza italiana

A parte qualche legge speciale che richiameremo più avanti¹¹⁹, la cittadinanza italiana è attualmente disciplinata dalla legge n. 91 del 5 febbraio 1992. Le disposizioni che ne disciplinano l'attuazione sono, in particolare, il DPR n. 572 del 12 ottobre 1993 e il DPR n. 362 del 18 aprile 1994.

A differenza della precedente legge del 1983 è rafforzata la volontà dell'individuo di acquisire e perdere la cittadinanza ed è riconosciuto il diritto di possedere più cittadinanze contemporaneamente (*sic*)¹²⁰.

I principi su cui si basa la cittadinanza italiana sono:

- la trasmissibilità della cittadinanza per discendenza (principio dello *ius sanguinis*);
- l'acquisto *iure soli* (per nascita sul territorio) solo in alcuni casi;
- la possibilità di mantenere la doppia cittadinanza;
- la manifestazione di volontà per acquisto e perdita;
- la parità dei sessi tra uomo e donna.

Lo *ius sanguinis*, cioè la discendenza da almeno un genitore con cittadinanza italiana, è il modo principale per acquisire la cittadinanza italiana.

Lo *ius soli*, viceversa, cioè la nascita sul territorio italiano, è riservato esclusivamente ai figli di genitori apolidi o sconosciuti o la cui cittadinanza non si estende ai loro successori. È inoltre possibile acquisire la cittadinanza per i minori, la cui ascendenza da parte di un cittadino italiano è riconosciuta o stabilita da un tribunale, oppure adottati o i cui genitori acquisiscono la cittadinanza. Ulteriori possibilità sono offerte, dopo un certo periodo di tempo, dal matrimonio, dalla convivenza civile (dal 2017)¹²¹, dalla residenza, da meriti

¹¹⁷ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, Cedam, 1990, 145.

¹¹⁸ CALVIGIONI - PIOLA, nota 113, 11.

¹¹⁹ Cfr. cap. 0 5.2 Il riacquisto della cittadinanza nei territori dell'Istria nel 2006.

¹²⁰ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale: *Cittadinanza*, <https://www.esteri.it/mae/it/servizi/italiani-all-estero/cittadinanza.html>, ultimo accesso 8.4.2020.

¹²¹ A seguito dei d.lgs. n. 5, 6 e 7 del 19 gennaio 2017 - adottati ai sensi dell'art. 1, comma 28 della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), è possibile richiedere la cittadinanza, ai sensi degli artt. 5 e 7 della legge n. 91/1992, anche da parte del cittadino o della cittadina stranieri che hanno costituito un'unione civile con cittadino/a italiano/a trascritta nei registri dello stato civile del Comune italiano.

speciali e da leggi speciali¹²². Il principio dello *iure soli* nel sistema giuridico italiano è una ipotesi residuale (Serpilli, 2011)¹²³.

5. L'Istria – un modello poco felice

L'opposizione di Roma al doppio passaporto «non ha le migliori credenziali, avendo fatto lo stesso nel 2006 per le minoranze italiane in Slovenia e Croazia», ricorda Palermo (2017), che ritiene che sia un grave errore bollare tutto come nazionalismo retrogrado e non porsi qualche domanda molto seria, anche sul perché l'immagine dell'Italia sia peggiore della sua pur problematica realtà¹²⁴. In contrasto con le critiche italiane, si pone, infatti, la legge già citata per gli italiani in Istria e Dalmazia, che ha dato origine alle discussioni in provincia di Bolzano e che – così sembra – ha consapevolmente o inconsapevolmente ispirato l'elaborazione dell'attuale programma di governo austriaco¹²⁵. In effetti, nelle discussioni attorno al c.d. doppio passaporto torna sempre il modello italiano dell'Istria come riferimento.

5.1 Trattati di pace sul confine orientale

La Prima guerra mondiale e il Trattato di Saint-Germain

Dopo il crollo dell'impero austro-ungarico, l'Italia alla Conferenza di pace di San Germain del 1919, si batté non solo per il confine settentrionale ma anche per quello orientale. La parte sud del Tirolo passò, come noto, all'Italia. Sul versante orientale dove doveva essere creato il nuovo Stato di Jugoslavia, l'Italia incontrò una resistenza più dura perché Francia e Gran Bretagna si opposero, e la richiesta italiana per l'Istria contraddiceva anche il principio di autodeterminazione del presidente americano Wilson, già disatteso per la parte sud del Tirolo¹²⁶. Ma con la firma del Trattato di Rapallo nel novembre 1922, l'Italia raggiunse la sua meta e l'Istria e Zara con varie isole furono assegnate all'Italia. Per Fiume inizialmente fu confermato lo stato libero, ma in seguito, con i Trattati di Roma del 1924, anche Fiume fu annessa all'Italia¹²⁷.

¹²² Legge n. 91 del 5 febbraio 1992, artt. 1-21, e i relativi regolamenti di esecuzione, in particolare il DPR n. 572 del 12 ottobre 1993 e il DPR n. 362 del 18 aprile 1994.

¹²³ M.R. SERPILLI, *Manuale pratico della cittadinanza italiana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2011, 31.

¹²⁴ PALERMO, nota 26.

¹²⁵ Fu esattamente dopo l'approvazione della citata legge che i deputati SVP Siegfried Brugger e Karl Zeller lanciarono l'analoga idea anche per i sudtirolesi, idea poi ripresa dalla *Landesversammlung* (congresso provinciale) della SVP nel 2012. Cfr. G. GROTE - B. SILLER (a cura di), *Südtirolismen*, Innsbruck, Universitätsverlag Wagner, 2011, Cap. 6. *Finale furioso: Doppelpass als Eigentor*.

¹²⁶ President W. WILSON'S Fourteen Points, 8 January 1918, point IX, *A readjustment of the frontiers of Italy should be effected along clearly recognizable lines of nationality*, <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=62>, ultimo accesso 22.11.2019.

¹²⁷ P. ROMANO, *La questione del confine orientale e le due guerre mondiali*, in PIERGIGLI (a cura di), nota 18, 2005, 223-232.

La Seconda guerra mondiale e la perdita dell'Istria alla Jugoslavia

Nella Seconda guerra mondiale l'Italia combatté al fianco di Hitler fino al 1943. La caduta di Mussolini il 25 luglio 1943 – lamenta giustamente Alceo Riosa (2011) – non migliorò per niente la situazione della Venezia Giulia, che, assieme al Trentino e al Sudtirolo fu annessa al Terzo Reich, «portando a compimento la secolare spinta tedesca verso il sud e il mare Adriatico»¹²⁸.

Tra il 1943 e il 1944 Hitler bombardò e distrusse la città di Zara. I partigiani croati e sloveni commisero sanguinosi massacri (Foibe) nei confronti degli italiani, dei quali 200.000-300.000 fuggirono verso l'Italia¹²⁹. I pessimi rapporti tra croati, da una parte, e italiani e tedeschi, dall'altra, ebbero ripercussioni anche a livello diplomatico (Cecovini, 2005)¹³⁰.

Dopo la fine della Seconda guerra mondiale, il 10 febbraio 1947, gli Alleati, a Parigi, decisero le sorti del continente europeo. La provincia di Bolzano, già annessa all'Italia nel 1919 con il crollo dell'impero asburgico, rimase italiana, nonostante gli sforzi dell'Austria e dei Sudtirolesi per ottenere l'autodeterminazione¹³¹. L'Italia stessa rivendicò i territori, già italiani, di Istria, Fiume e Dalmazia, ma li perse (sotto la pressione della Russia) a favore dell'allora Repubblica jugoslava¹³². Il confine orientale fu tracciato dalle quattro grandi potenze vittoriose, che non presero in seria considerazione le richieste dell'Italia, come lamenta Paola Romano¹³³.

L'esatta definizione del confine rimase in discussione per anni. La parte nord-occidentale dell'Istria fu assegnata inizialmente al Territorio Libero di Trieste e solo nel 1954 il Territorio Libero fu diviso tra Jugoslavia e Italia. La parte jugoslava fu divisa tra le repubbliche di Slovenia e Croazia. La maggior parte degli italiani emigrò a causa delle misure repressive di Tito.

Il trattato di Osimo del 10 novembre 1975 decise in via definitiva sui confini della Zona franca di Trieste e suggerì la definitiva rinuncia dell'Italia ai territori ora jugoslavi. Il trattato fu ratificato dall'Italia con la legge n. 73 del 14 marzo 1977.

Sul piano interno il governo raccolse durissime critiche per non aver preteso alcuna protezione concreta per le minoranze italiane ivi residenti¹³⁴. Nonostante questo l'Italia riuscì, in base ai trattati internazionali e alla Convenzione dell'ONU sui diritti civili e politici, a stipulare un Trattato nel 1996 con la Croazia, che assicura alla comunità italiana

¹²⁸ S. RIOSA, *Confini armati e divisioni immaginate, La Venezia Giulia e il confine orientale*, in *Storicamente 7 - Rivista del Dipartimento di Discipline Storiche, Antropologiche e Geografiche*, Università di Bologna, 2011, https://storicamente.org/riosa_confine_orientale_ultimo accesso 22.11.2019.

¹²⁹ M. CECOVINI, *Il romanzo di Trieste, Storia di un autonomismo*, Foggia, Bastogi Editrice Italiana, 2005, 76-80.

¹³⁰ ROMANO, nota 127, 247.

¹³¹ PETERLINI, nota 100, 64-67.

¹³² D. MESSINA, *Come i confini d'Italia furono ridisegnati nel 1947*, in *Corriere della Sera*, 5.2.2017, <https://www.corriere.it/extra-per-voi/2017/02/03/come-confini-d-italia-furono-ridisegnati-1947-8a510ad2-e9f2-11e6-a07b-65e8492406d6.shtml>, ultimo accesso 22.11.2019.

¹³³ ROMANO, nota 127, 246-261.

¹³⁴ RIOSA, nota 128.

storicamente stanziata sul territorio croato una tutela¹³⁵, per quanto non comprensiva del diritto alla cittadinanza. Il rifiuto del governo italiano di concedere una reciprocità di trattamento alla minoranza slovena residente sul territorio impedì la conclusione di un analogo trattato con la Slovenia (Mancini, 2005)¹³⁶.

5.2 Il riacquisto della cittadinanza nei territori dell'Istria nel 2006

Soltanto molti anni dopo, nel 2006, l'Italia inviò un segnale concreto alla sua minoranza. Il Trattato di pace tra gli Alleati e l'Italia¹³⁷, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, prevedeva, infatti, che i cittadini italiani residenti al 10 giugno 1940 nei territori ceduti dall'Italia a un altro Stato e i loro figli diventassero cittadini dello Stato al quale tale territorio era stato trasferito, con pieni diritti civili e politici. Non appena diventati cittadini dello Stato interessato, perdevano la cittadinanza italiana. Allo stesso tempo, era stato previsto il diritto di optare per la cittadinanza italiana entro un anno per le persone «la cui lingua ufficiale è l'italiano». Chiunque optava in tal senso conservava la cittadinanza italiana e non era considerato come acquirente della cittadinanza dello Stato al quale il territorio era stato ceduto. Tuttavia, chi era rimasto nei territori ceduti, perse la cittadinanza italiana.

Diverse iniziative legislative del Parlamento italiano, ricorda Bruno Nascimbene (2005)¹³⁸, miravano a riconoscere il diritto alla cittadinanza italiana ai connazionali e ai loro discendenti residenti in Slovenia e Croazia, cioè nei territori ceduti alla Jugoslavia a seguito del trattato di pace di Parigi del 1947, o nei territori, già facenti parte di quello nazionale, oggetto del trattato di Osimo del 1975. Si voleva introdurre nuovamente la facoltà di opzione e riacquisto, prevista dall'art. 17 della nuova disciplina organica sulla cittadinanza (legge n. 91/1992) o, comunque, prevedere il diritto al riconoscimento dello *status civitatis* italiano, prima negato con motivazioni diverse, a favore di chi non aveva potuto esercitare tale facoltà di opzione e riacquisto.

Da queste iniziative, infine, scaturì la legge n. 124 dell'8 marzo 2006, che concesse agli ex cittadini italiani dei territori dell'Istria, di Fiume (ora Rijeka) e della Dalmazia, ceduti alla Jugoslavia, l'opportunità di acquisire la cittadinanza italiana. Anche i bambini e i discendenti in linea retta di ex cittadini italiani hanno acquisito lo stesso diritto alla cittadinanza.

La suddetta legge sulla possibilità di riacquisizione della cittadinanza italiana per i territori ceduti alla Jugoslavia è stata, come si diceva, la ragione che ha aperto la discussione in provincia di Bolzano ed è stata presa evidentemente come modello dal governo austriaco. Ma si tratta di un modello poco felice. Infatti, ha pesantemente gravato sulle relazioni

¹³⁵ M. MANCINI, La tutela della minoranza italiana in Slovenia e Croazia: Lo stato dei rapporti internazionali, in PIERGIGLI (a cura di), nota 18, 2005, 268, 263 SS.

¹³⁶ MANCINI, *ibid*, 285.

¹³⁷ Treaty of Peace with Italy, Art. 19, <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000004-0311.pdf>; ultimo accesso 21.9.2019.

¹³⁸ B. NASCIMBENE, *Proposte a favore dell'acquisto o riacquisto della cittadinanza italiana da parte di connazionali residenti in Slovenia e Croazia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, no. 2, 41, 2005, 371-376.

dell'Italia con la Croazia e la Slovenia, gli Stati successori della Jugoslavia. Come l'attuale proposta del governo austriaco, è basata esclusivamente sull'appartenenza etnica. La possibilità di riacquisizione della cittadinanza italiana era, infatti, concessa ai seguenti soggetti in base all'articolo 1 della legge 8 marzo 2006, n. 124¹³⁹.

a) ai soggetti che siano stati cittadini italiani, già residenti nei territori facenti parte dello Stato italiano successivamente ceduti alla Repubblica jugoslava in forza del Trattato di pace firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, reso esecutivo dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 28 novembre 1947, n. 1430, ratificato dalla legge 25 novembre 1952, n. 3054, ovvero in forza del Trattato di Osimo del 10 novembre 1975, reso esecutivo dalla legge 14 marzo 1977, n. 73, alle condizioni previste e in possesso dei requisiti per il diritto di opzione di cui all'articolo 19 del Trattato di pace di Parigi e all'articolo 3 del Trattato di Osimo;

b) alle persone di lingua e cultura italiane che siano figli o discendenti in linea retta dei soggetti di cui alla lettera a).

Il regime trova, quindi, applicazione nei confronti dei discendenti di ex cittadini italiani di «lingua e cultura italiane»¹⁴⁰. È proprio questa restrizione etnica ad aver sollevato polemiche e resistenze in Croazia e Slovenia, persino nella stessa comunità italiana. Il quotidiano *La Repubblica* ha così ricostruito l'atmosfera quando si è aperta la fase delle domande¹⁴¹:

«C'è molto fermento nell'Istria e a Fiume nella comunità italiana, perché solo a loro e non alla popolazione slava di quelle terre che cinquant'anni fa era di cittadinanza italiana, è destinata l'offerta della legge 91 del 1992» (Forza, 1994)¹⁴².

I termini per la richiesta di riacquisizione della cittadinanza erano limitati e scadevano il 15 agosto successivo. Fino a tale data, gli italiani di Croazia potevano dimostrare la loro appartenenza nazionale al fine della concessione della cittadinanza italiana. Come hanno reagito – si è chiesto Silvio Forza – Croazia e Slovenia al fatto che la legislazione riguardasse la minoranza italiana residente sui rispettivi territori. «Male» fu la risposta succinta. «Hanno immediatamente frapposto ostacoli alla via che porta al passaporto bordeaux. La Slovenia ha negato ai propri cittadini il diritto alla doppia cittadinanza. La Croazia ha invece voluto arginare la marea di richieste al consolato di Fiume negando agli interessati il rilascio dei documenti necessari, creando mille intoppi burocratici. Solo dopo un'interpellanza parlamentare del deputato della minoranza italiana al Sabor (Parlamento di Croazia) e l'interessamento dell'ambasciata italiana a Zagabria, la situazione si è sbloccata».

¹³⁹ Le innovazioni sono state inserite come art. 17 bis e 17 ter nella legge sulla cittadinanza n. 91/1992.

¹⁴⁰ Cfr. anche M. TREMUL, *Die Wiedererlangung der italienischen Staatsbürgerschaft für die Angehörigen der italienischen Minderheit in Kroatien und Slowenien*, in C. KOLLMANN (a cura di), *Doppelte Staatsbürgerschaft als Mittel des Minderheitenschutzes im europäischen bzw. internationalen Vergleich*, Bozen, Landtagsfraktion der Süd-Tiroler Freiheit, 2017, 33-39.

¹⁴¹ S. FORZA, *Doppio Passaporto agli Italiani di Istria e Dalmazia*, in *La Repubblica.it* 14.5.1994, <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1994/05/14/doppio-passaporto-agli-italiani-di-istria-dalmazia.html>, ultimo accesso 22.9.2019.

¹⁴² Legge sulla cittadinanza n. 91/1992, che incorpora le modifiche alla legge n. 124 del 8.3.2006 sul recupero della cittadinanza.

Durissima la reazione croata: «La doppia cittadinanza, vista dalla Croazia, è un'esca gettata dall'Italia imperialista, ma fa gola a molti». Per i croati dell'Istria, «riscopertisi di recente solo istriani e accusati di scarso patriottismo, è un'occasione per riabilitare il proprio standard sociale minacciato dalla crisi economica» (Forza, 1994).

Le accuse degli Stati confinanti colpiti spaziavano dall'ingerenza negli affari interni alle accuse di imperialismo. Le reazioni non potevano essere più dure!

6. Una soluzione storica invece che etnica – gli italiani all'estero

Come evitare le tensioni con l'Italia e l'accusa di alimentare la divisione etnica in provincia di Bolzano? La critica riguarda principalmente il conferimento del passaporto austriaco ai soli cittadini di lingua tedesca e ladina, perché – così si lamenta – traccia una linea di demarcazione etnica.

Scegliendo una soluzione storicamente fondata, anziché di sapore etnico, si potrebbe togliere molto fiato alle critiche e disinnescare le polemiche. Ciò renderebbe anche più distesa e obiettiva la discussione e faciliterebbe una possibile soluzione. Tale soluzione è, invero, quella scelta proprio dall'Italia per la concessione della cittadinanza ai propri connazionali all'estero. L'Austria dovrebbe solamente seguire il modello storico della legge italiana ancora applicabile dal lontano 1912, che regola la cittadinanza per gli italiani e i loro discendenti nel mondo¹⁴³.

6.1 Riconoscimento grazie alla discendenza da antenati italiani

La nuova legge sulla cittadinanza del 1992 (n. 91/1992) non menziona una possibilità di acquisire la cittadinanza, spesso dimenticata e poco conosciuta. In realtà, si tratta di una possibilità particolarmente interessante per la discussione sulla cittadinanza austriaca. La cittadinanza italiana, infatti, è concessa a tutti coloro che – indipendentemente da dove vivano nel mondo e dalla titolarità di altre cittadinanze – discendono da un antenato di cittadinanza italiana. Non importa neanche quante generazioni siano passate. In pratica, un cittadino all'estero che abbia avuto un avo con passaporto italiano, anche generazioni fa, può acquisire la cittadinanza italiana. Agli italiani residenti all'estero sono stati addirittura riservati seggi in Parlamento, sei in Senato e dodici nella Camera dei deputati¹⁴⁴.

Il regime della cittadinanza risale al lontano 1912 (legge n. 555/1912), ma è ancora applicabile per il riconoscimento della cittadinanza a discendenti di antenati italiani. Sebbene la legge 555/2012 sia stata espressamente abrogata dalla riforma del 1992 (art. 26, l. n. 91/1992), essa si applica ai precedenti rapporti giuridici. L'art. 20 della nuova legge

¹⁴³ Articolo 7 della legge n. 555/1912 e della Circolare n. K.28.1 dell'8 aprile 1991 del Ministero dell'Interno.

¹⁴⁴ Inserito in costituzione dalla legge costituzionale del 23.1.2001, n. 1, per la Camera all'art. 56,2, per il Senato all'art. 57,2.

conferma, infatti, espressamente che «lo stato di cittadinanza acquisito anteriormente alla presente legge non si modifica se non per fatti posteriori alla data di entrata in vigore della stessa»¹⁴⁵. Seppur le leggi siano state nel tempo abrogate, gli effetti che esse hanno prodotto sull'individuo permangono (Serpilli, 2011)¹⁴⁶.

In pratica, si parte dal presupposto che i discendenti di cittadini italiani conservano sempre la cittadinanza sulla base dello *ius sanguinis*, anche se hanno ottenuto altre cittadinanze sulla base dello *ius soli*, salvo che non abbiano espressamente rinunciato alla cittadinanza italiana. Quindi, anche se questi discendenti sono lontani di molte generazioni e non si sono mai preoccupati della cittadinanza italiana, non l'hanno praticamente mai persa e possono chiederne il riconoscimento.

La possibilità di riconoscimento sulla base della legge del 1912 è stata disciplinata con precisione da una circolare del Ministro dell'Interno del 27 maggio 1991, confermata espressamente dopo l'entrata in vigore della nuova legge sulla cittadinanza n. 91/1992. La circolare è stata emanata in conformità a vari pareri del Consiglio di Stato, in particolare l'ultimo del 7 novembre 1990, n. 1060.

Come spiega il Ministero dell'Interno, la legge fa riferimento al riconoscimento della cittadinanza agli stranieri che discendono da un antenato italiano emigrato in paesi dove vige lo *ius soli*¹⁴⁷.

La legge 555/1912 prevede, all'art. 1, il principio del riconoscimento della cittadinanza italiana sulla base della discendenza paterna al figlio del cittadino, indipendentemente dal luogo di nascita, come già previsto dal codice civile del 1865. In deroga, l'art. 7 mirava a mantenere il legame tra i figli degli emigrati italiani e il paese di origine dei loro antenati e introduceva un'importante eccezione al principio dell'unicità della cittadinanza:

Art. 7.—Salvo speciali disposizioni da stipulare con trattati internazionali il cittadino italiano nato e residente in uno stato estero, dal quale sia ritenuto proprio cittadino per nascita, conserva la cittadinanza italiana, ma divenuto maggiorenne o emancipato, può rinunziarvi¹⁴⁸.

Molti stati stranieri, nei quali erano immigrati espatriati italiani (p.es. tutti i paesi del continente americano, l'Australia, ecc.) concedono lo *status civitatis* sulla base dello *ius soli*. L'art. 7 della legge n. 555/1912 consentiva, quindi, al figlio, nato in uno Stato estero dal quale aveva acquisito la cittadinanza secondo il principio del *ius soli*, di mantenere la cittadinanza italiana acquisita alla nascita, anche se il padre l'aveva persa dopo la nascita del figlio e questo era ancora minorenne. La prima cittadinanza derivava all'interessato *iure sanguinis* da uno dei genitori; la seconda dall'essere nato in uno Stato che gliela aveva attribuita *iure soli*.

¹⁴⁵ Ministero Esteri, nota 120.

¹⁴⁶ SERPILLI, nota 123, 17.

¹⁴⁷ Ministero Esteri, nota 120.

¹⁴⁸ Legge n. 555/1912, Art. 7.

Questa norma speciale si discostava non solo dal principio dell'unicità della cittadinanza, ma anche dal principio della dipendenza della nazionalità del figlio minorenni dal destino del padre, che, di norma, era sancito dall'articolo 12 della legge n. 555/1912¹⁴⁹.

Le persone con doppia cittadinanza che rientrano in questa norma non sono obbligate a optare per una delle due, come è stato successivamente previsto dall'art. 5 della legge n. 123/1983. Questa restrizione non è comunque più applicabile dopo la riforma del 1992.

Attraverso l'applicazione combinata degli articoli 1 e 7 della legge n. 555/1912 e delle disposizioni relative alla cittadinanza degli Stati di emigrazione, i discendenti nati in questi Stati (Argentina, Brasile, Uruguay, Stati Uniti d'America, Canada, Australia, Venezuela, etc.) hanno acquisito la cittadinanza italiana (da parte del padre) e la cittadinanza del paese di nascita e sono rimasti nello stato di «bipoliti» (doppia cittadinanza), anche se il padre successivamente ha cambiato cittadinanza per naturalizzazione (acquisizione della cittadinanza) ed è diventato straniero durante la minore età del figlio¹⁵⁰.

Poiché esisteva la possibilità, ma non l'obbligo, di rinunciare alla cittadinanza al raggiungimento della maggiore età, la maggior parte l'ha mantenuta o, almeno, non ha rinunciato alla cittadinanza italiana. La cittadinanza (secondo l'interpretazione della legge) è stata, quindi, trasferita di generazione in generazione, anche se le persone non se ne sono interessate o non ne erano addirittura consapevoli. La legge prevede, pertanto, la possibilità di riconoscere loro il diritto alla cittadinanza.

Le condizioni per tale riconoscimento si fondano, da un lato, sulla prova della discendenza da persona originariamente dotata dello status di cittadino (l'antenato emigrato) e, dall'altro, sulla prova dell'assenza d'interruzioni nel trasferimento della cittadinanza. Il trasferimento poteva essere interrotto solo da una rinuncia esplicita, che di norma nessuno presentava.

6.1 La procedura di riconoscimento

La procedura per il riconoscimento del possesso *iure sanguinis* della cittadinanza italiana è stata formalizzata nella citata circolare n. K.28.1 dell'8 aprile 1991 del Ministero dell'Interno, la cui validità giuridica non è, come già sottolineato, pregiudicata dalla successiva entrata in vigore della legge 91/1992.

Per il riconoscimento è necessario seguire le seguenti fasi:

1. garantire che i discendenti provengano da un antenato di nazionalità italiana (non ci sono vincoli generazionali);
2. assicurarsi che l'antenato italiano abbia conservato la sua nazionalità fino alla nascita del discendente;

¹⁴⁹ Ministero Esteri, nota 120.

¹⁵⁰ Ibid.

3. la mancata naturalizzazione (acquisizione della cittadinanza straniera) o la data di qualsiasi naturalizzazione dell'antenato deve essere comprovata da un certificato dell'autorità straniera competente;
4. provare l'ascendenza dell'antenato italiano mediante certificati di nascita e di matrimonio; in questo contesto, va ricordato che il trasferimento della cittadinanza italiana, anche da parte della madre, può essere effettuato solo per i figli nati dopo il 1° gennaio 1948, data di entrata in vigore della Costituzione;
5. confermare che né il richiedente né i suoi antenati hanno mai rinunciato alla cittadinanza italiana e non hanno infranto la catena di trasferimento della cittadinanza presentando gli opportuni certificati delle competenti autorità diplomatiche italiane.

Il richiedente deve presentare la domanda al Consolato nella cui circoscrizione ha vissuto lo straniero italiano di origine, unitamente a tutta la documentazione necessaria a comprovare i suddetti requisiti¹⁵¹.

La successione da parte della madre

Un principio fondamentale, tratto dal Codice civile del 1865 e mantenuto nella legge del 1912, era costituito dall'unità del nucleo familiare. All'interno della famiglia il padre e marito rappresentava il soggetto giuridico intorno al quale si consolidava la cittadinanza dell'intera famiglia (Papale - Contini et al., 2009)¹⁵². Nel caso costui avesse cambiato il proprio *status civitatis* anche la moglie e i figli seguivano lo stesso destino. In questa logica la legge prevedeva anche che il trasferimento della cittadinanza *jure sanguinis* avvenisse solo da parte paterna (art. 1 legge n. 555/1912), secondo la tradizione familiare patriarcale dell'epoca. Tuttavia, la Corte Costituzionale italiana, con sentenza n. 30 del 9 febbraio 1983, ha dichiarato tale restrizione dell'articolo 1 della legge n. 555/1912 incostituzionale, dando piena attuazione al principio di uguaglianza tra uomini e donne nel trasferimento dello *status civitatis*.

Ciò significa che i figli nati da madre che era cittadina possono ottenere la cittadinanza italiana, a condizione che la possedesse al momento della nascita dei figli. Tuttavia, secondo un'interpretazione delle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione¹⁵³, ciò può essere concesso solo nei casi in cui la nascita sia avvenuta dopo il 1° gennaio 1948, data di entrata in vigore della Costituzione italiana, perché per il periodo precedente vale l'ordinamento giuridico all'epoca in vigore. La successiva legge 21 aprile 1983, n. 123, ha totalmente recepito quanto ricavabile dal combinato disposto delle pronunce delle due Corti, stabilendo che «è cittadino italiano il figlio minorenni, anche adottivo, di padre cittadino o di madre cittadina». Il principio recepito definitivamente dall'attuale legge 91/1992

¹⁵¹ Ministero Esteri, nota 120.

¹⁵² R. PAPALE – L. CONTINI et al., *Io cittadino, Regole per la cittadinanza italiana*, Ministero dell'Interno, Franco Angeli, Milano, 2009, 25.

¹⁵³ Sezioni Unite della Corte di Cassazione, sentenza n. 12091, 26.6.1998.

comporta che il figlio è automaticamente italiano, se, al momento della nascita, «indipendente il padre o la madre, è in possesso della cittadinanza italiana» (Serpilli, 2011)¹⁵⁴.

Possibilità di ricorso anche al periodo precedente l'unità d'Italia

È già stato sottolineato che non esiste un vincolo generazionale per il quale è possibile fornire la prova di un antenato di nazionalità italiana. Valgono anche cittadinanze degli Stati predecessori che nel 1861 si unirono nel Regno d'Italia.

Infatti, il Codice civile del 1865, che regolava la cittadinanza prima della legge n. 555/1912, non escludeva dalla cittadinanza italiana le persone emigrate prima della formazione del Regno d'Italia. Ciò vale, ovviamente, solo per gli Stati che sono diventati parte del Regno.

Il Codice civile del 1865 e la successiva legge sull'emigrazione n. 23 del 31.1.1901, prevedevano che il discendente minorenni di una persona che aveva acquisito la cittadinanza straniera all'estero, perdendo così la cittadinanza italiana, seguisse il destino della cittadinanza del genitore e perdesse così l'originario *status civitatis*.

Prima dell'entrata in vigore della legge n. 555/1912, il figlio non poteva conservare la cittadinanza, anche se il padre aveva acquisito la cittadinanza straniera successivamente alla sua nascita. Il figlio minorenni seguiva la nazionalità del padre. Questa possibilità di preservare la cittadinanza originariamente acquisita da *ius sanguinis* si è aperta solo con l'art. 7 della legge 555/1912.

Al di là dei semplici requisiti, va osservato che l'Italia non impone alcuna condizione culturale o linguistica alle persone che possono dimostrare di avere un antenato con cittadinanza italiana¹⁵⁵, anche all'estero, senza limitare le generazioni che trasferiscono la cittadinanza e a prescindere dalla cittadinanza straniera che possiedono. La prova dell'origine e la circostanza che la catena non sia stata interrotta da una rinuncia esplicita sono sufficienti.

7. La normativa sulla cittadinanza in Austria

7.1 Le radici della cittadinanza nel Codice civile

La prima codificazione unitaria della cittadinanza in Austria la troviamo nel Codice civile austriaco (ABGB) nella sua versione originaria del 1811, entrato in vigore nel 1812¹⁵⁶. Il codice è tuttora in vigore, con le modifiche nel frattempo avvenute e senza le norme riguardanti la cittadinanza, codificate in una apposita legge che esamineremo a breve.

È interessante notare come i principi fondamentali siano già sostanzialmente definiti dal 1811. La via maestra per l'acquisizione era già allora lo *ius sanguinis*. Il paragrafo 28

¹⁵⁴ SERPILLI, nota 123, 30.

¹⁵⁵ Sulla questione del presupposto linguistico per la concessione di cittadinanza cfr. CARAVITA, nota 76.

¹⁵⁶ *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch* (ABGB) versione del 1811, Paragrafo 26, in: Österreichische Nationalbibliothek, Historische Rechts- und Gesetzestexte, Alex, <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=jgs&datum=1012&page=470&size=45>, ultimo accesso 31.3.2020.

dell'ABGB di allora recita, infatti: «Il pieno godimento dei diritti civili si acquisisce attraverso la cittadinanza. La cittadinanza in questi Stati ereditari è insita nei figli di un cittadino austriaco per nascita.»

I paragrafi 29 e 30 aprivano ad altre forme di acquisizione: «Gli stranieri acquisiscono la cittadinanza austriaca con l'assunzione di un impiego pubblico; con l'avvio di un'attività economica, il cui esercizio richiede la residenza regolare nel Paese; con dieci anni di residenza ininterrotta in questi stati, ma a condizione che durante questo periodo, lo straniero non sia stato punito per un reato»¹⁵⁷. Poteva essere concessa dalle autorità anche senza l'esercizio di un'attività economica e in assenza dei dieci anni di residenza, a seguito della verifica di «patrimonio, attività lavorativa e condotta etica del richiedente» (§ 30 ABGB 2011). I criteri erano più o meno analoghi a quelli già ricordati da Gioja del periodo del Regno Italiano¹⁵⁸. A differenza dell'acquisizione per nascita da cittadino austriaco, le scelte erano (e ancora sono) sostanzialmente rimesse alla discrezionalità delle autorità competenti.

7.2 Le fondamenta costituzionali della cittadinanza austriaca

La cittadinanza in Austria trova il suo fondamento nella costituzione, il *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VfG), che risale, a parte gli emendamenti sopravvenuti, al 1920, alla costruzione della giovane repubblica dopo il crollo dell'Impero Austro-ungarico. Uno dei padri del B-VfG del 1920 fu Hans Kelsen, giurista e filosofo austriaco ed esponente del normativismo¹⁵⁹. Il B-VfG è stato ben presto «violato» (Ucar, 1997) dal c.d. *Verfassungsbruch* (rottura costituzionale) nel 1933, sostituito nel 1934, e poi ripristinato il 19 dicembre 1945¹⁶⁰.

Le radici sono ancora più remote. I partiti della giovane Repubblica del 1919-20, infatti, non raggiunsero un consenso sui diritti fondamentali, ma li recepirono dall'Austria imperiale, dal catalogo dei diritti della cosiddetta Costituzione di Dicembre (*Dezemberverfassung*)¹⁶¹ del 1867¹⁶². Quest'antica codificazione dei diritti fa tuttora parte della Costituzione vigente. Il B-VfG all'art. 149, infatti, la rievoca e dichiara questa e altre leggi di allora «leggi costituzionali», naturalmente «tenendo conto delle modifiche apportate dalla

¹⁵⁷ ABGB «§ 28: Den vollen Genuss der bürgerlichen Rechte erwirbt man durch die Staatsbürgerschaft. Die Staatsbürgerschaft in diesen Erbstaaten ist Kindern eines Österreichischen Staatsbürgers durch die Geburt eigen. § 29: Fremde erwerben die Österreichische Staatsbürgerschaft durch Eintretung in einen öffentlichen Dienst; durch Antrittung eines Gewerbes, dessen Betreibung die ordentliche Ansässigkeit im Lande notwendig macht; durch einen in diesen Staaten vollendeten zehnjährigen ununterbrochenen Wohnsitz; jedoch unter der Bedingung, daß der Fremde diese Zeit hindurch sich wegen eines Verbrechens keine Strafe zugezogen habe.»

¹⁵⁸ GIOJA, nota 108.

¹⁵⁹ Cfr. H. KELSEN – F. ERMACORA – C. WIRTH (a cura di), *Die österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen*, in *Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaft*, Band 4, Wien, Verlag W. Braumüller, 1982.

¹⁶⁰ K. UCAKAR, *II.2 Verfassung-Geschichte und Prinzipien*, in H. DACHS – P. GERLICH et al. (a cura di), *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1997, 84-98.

¹⁶¹ Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder vom 21. Dezember 1867, RGBl. Nr. 142.

¹⁶² T. ÖHLINGER – H. BERHARD, *Verfassungsrecht*, Wien, Facultas Verlag, 2014, 296-297.

presente legge»¹⁶³. Le uniche parti che hanno subito modifiche sono l'abolizione della possibilità di sospendere i diritti e la normativa sulla cittadinanza, regolata dal nuovo articolo 6 B-VfG. Così la Costituzione austriaca sin dalla sua nascita è stata costituita non da un unico documento, ma da una molteplicità di leggi, che (purtroppo) solo in parte sono richiamate dal B-VfG¹⁶⁴.

7.3 Heimatrecht e Landesbürgerschaft verso la cittadinanza unica

L'art. 6 B-VfG precisa, al par. 1, che «Per la Repubblica d'Austria esiste una cittadinanza unica/uniforme (*einheitliche*)»¹⁶⁵. Una simile precisazione può sembrare assurda (per chi pensa ad un tipico Stato nazionale centralizzato o anche regionale come l'Italia). Non lo è, invece, per un paese di natura federale e con alle spalle una lunga storia multietnica come l'Impero austroungarico, che era un *Nationalitätenstaat* (Gamper, 2014)¹⁶⁶, cioè uno Stato composto da varie nazioni¹⁶⁷.

Il primo motivo per la definizione costituzionale della *cittadinanza* come *unica* (o uniforme) deriva, pertanto, dal sistema federale, come lo stesso B-VfG definisce la Repubblica austriaca: «Lo Stato federale è formato dai *Länder* (Stati)¹⁶⁸ indipendenti: Burgenland, Carinzia, Bassa Austria, Alta Austria, Salisburgo, Stiria, Tirolo, Vorarlberg, Vienna» (Art. 2, 2 B-VfG). Si tratta di una federazione di Stati che formano insieme il *Bundesstaat*, lo Stato federale. Impropiamente, ma per semplificare e descrivere il loro status di istituzioni substatuali, questi *Länder* li potremmo definire Stati/regioni. E questi *Länder* hanno una propria *Landesbürgerschaft*, cioè una cittadinanza regionale.

Recita, infatti, il par. 2 dell'art. 6, del B-VfG che «I cittadini che hanno la loro residenza principale in un *Land* (Stato/regione) sono i suoi *Landesbürger*» (cittadini del loro Stato/regione). Questi *Länder*, definiti indipendenti (dallo stesso B-VfG, all'art. 2, poco fa citato), possono con *Landesgesetz* (propria legge regionale) addirittura prevedere che anche i cittadini che hanno solamente il domicilio (e non la residenza principale) nella loro regione, possano essere *Landesbürger*, cioè cittadini del loro Stato/regione (Art. 6, 2 B-VfG). La

¹⁶³ Cfr. l'art. 149,1, B-VfG che recepisce ed eleva a livello costituzionale una serie di leggi tra il 1862 e il 1919, nonché la Sezione V della parte III del Trattato di Stato di Saint-Germain del 10 settembre 1919, StGBI. Nr. 303 del 1920.

¹⁶⁴ Non c'è confronto con l'Italia, perché la Costituzione italiana comprende organicamente sia i diritti che l'organizzazione dello Stato, mentre le leggi costituzionali, a differenza dell'Austria, costituiscono una piccola parte della complessiva legislazione.

¹⁶⁵ Testo originale: *Artikel 6. (1) Für die Republik Österreich besteht eine einheitliche Staatsbürgerschaft* (B-VfG, art. 6, 1).

¹⁶⁶ Cfr. A. GAMPER, *Staat und Verfassung*, Wien, Facultas, 2014, 73-74.

¹⁶⁷ Cfr. W. HEINDL-LANGER - E. SAURER (a cura di), *Grenze und Staat (Grenzenloses Österreich), Passwesen, Staatsbürgerschaft, Heimatrecht, Fremden gesetzgebung in der österreichischen Monarchie (1750- 1867)*, Wien, Böhlau, 2000.

¹⁶⁸ *Land* (in plurale *Länder*) verbalmente significa paese/terreno/regione/stato e può riferirsi sia a uno Stato sia a una Regione o Provincia. Nel sistema federale in Austria e in Germania i *Länder*; in Svizzera i Cantoni, negli Stati Uniti gli *States*, confederandosi, costituiscono (loro e non viceversa) un *Bundesstaat* o una *Bundesrepublik* (Stato o Repubblica federale) o gli *United States*, e si collocano pertanto a livello substatuale, come le Regioni in Italia (dopo la riforma n. 3/2001 dell'art. 114 Cost), ma con uno status e competenze più rilevanti. Per semplificare i concetti nella traduzione per *Land* si userà Stato/regione o semplicemente Regione e regionale.

residenza principale è stabilita nel luogo dove «la persona si è insediata con l'intenzione di creare lì il centro delle sue relazioni di vita» (Art 6, 3 B-VfG).

I nove *Länder* federali austriaci, ricorda Anton Pelinka (2000), «possono guardare a una storia che – ad eccezione del Burgenland – è più antica della storia della Repubblica», che condivide con loro le competenze dell'azione statale¹⁶⁹.

La *Landesbürgerschaft* ha le sue radici storiche nel *Heimatrecht*, approssimativamente traducibile come «diritto di patria, diritto di soggiorno o di residenza».

L'Impero austro-ungarico, a livello statale, non prevedeva regolamentazioni migratorie, né per l'immigrazione, né per l'emigrazione, né tantomeno per la migrazione all'interno del territorio nazionale. Il vero strumento di controllo delle migrazioni era in mano ai Comuni che stabilivano l'*Heimatrecht* (diritto di soggiorno), che di regola si acquisiva per nascita o per matrimonio. L'*Heimatrecht* conferiva alle persone anche il diritto al sostentamento in caso di bisogno da parte dei Comuni. Questi avevano, pertanto, il diritto di regolare il loro *Heimatrecht* e di espellere chi viveva nel loro territorio in violazione di tale diritto, rimandandoli nel loro comune natio.

Questa forma di controllo delle migrazioni non serviva, quindi, a controllare la migrazione dei lavoratori, ma ad allontanare i poveri che non godevano del diritto (Perchinig, 2012)¹⁷⁰. Questo legame tra cittadinanza e diritto di soggiorno evidenziava una «chiusura economica», in quanto i Comuni vagliavano attentamente i richiedenti per verificare la loro capacità di autosostentamento (Heindl - Sauer, 2000)¹⁷¹.

I *Länder* austriaci ripresero il *Heimatrecht* per regolare il diritto di residenza sul loro territorio, istituendo così la *Landesbürgerschaft* (cittadinanza del loro *Land*). E già la costituzione del 1929, della giovane Austria, prevedeva (all'articolo 6), oltre la cittadinanza federale, la cittadinanza del rispettivo *Land*. Per godere di quest'ultima si doveva avere il *Heimatrecht* in un comune del *Land*. Questo sistema di cittadinanza su tre livelli fu abolito durante l'occupazione tedesca del nazionalsocialismo, e non più introdotto dopo la liberazione della Repubblica nel 1945. I *Länder* si erano, infatti, dichiarati d'accordo (a parte il Vorarlberg) a sostituire la cittadinanza «regionale» e quella «federale» con una *einheitliche* (unica o uniforme) cittadinanza (Kind, 2017)¹⁷².

La *Landesbürgerschaft* (cittadinanza del *Land*), tuttora prevista in Costituzione, non ha – per via della cittadinanza unica – più nessuna valenza in termini di ordinamento sulla cittadinanza. Non è un prerequisito per l'acquisizione della cittadinanza austriaca, né per la sua perdita (Thienel, 1990)¹⁷³. Rimane però dubbio il senso normativo dell'art. III, par. 2

¹⁶⁹ A. PELINKA, *Die Verfassung als Rahmen der Politik*, in P. FILZMAIER – A. PELINKA et al. (a cura di): *Medienpaket Politische Bildung*, Wien, AWS/Manz, 2000, 123–163, <https://www.yumpu.com/de/document/view/5157983/die-verfassung-als-rahmen-der-politik-pdf-220kb>, ultimo accesso 5.5.2020.

¹⁷⁰ B. PERCHINIG, *Migration, Integration und Staatsbürgerschaft in Österreich seit 1918*, Januar 2012, 151, 88-118, in *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft*, 151. Jg. (Jahresband), Wien, Jänner 2012.

¹⁷¹ HEINDL – SAUER (a cura di) nota 167, 164 SS.

¹⁷² M. KIND, *Allgemeine Bestimmungen*, in J. ECKER - M. KIND - I. KVASINA - J. PEYRL (a cura di): *Staatsbürgerschaftsgesetz StbG 1985*, Wien, Verlag Österreich, 2017, 31-44.

¹⁷³ R. THIENEL, *Österreichische Staatsbürgerschaft II, Verfassungsrechtliche Grundlagen und materielles Staatsbürgerschaftsrecht*, Wien, Verlag Österreich, 1990, 38.

della stessa legge costituzionale (*Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle* 1988) che riserva espressamente al legislatore costituzionale federale la possibilità di prevedere «una suddivisione della cittadinanza in una cittadinanza federale e una cittadinanza del *Land* (*Landesbürgerschaft*)»¹⁷⁴. Si tratta evidentemente di un compromesso che lascia aperta la strada per riattivare il primato storico della *Landesbürgerschaft*, dipendente, a sua volta, dal *Heimatrecht* nel comune (Kind, 2017)¹⁷⁵.

Il secondo motivo che ha indotto a precisare costituzionalmente la cittadinanza unica sta, come si diceva nel *Nationalitätenstaat*, che si realizzò particolarmente con il c.d. *Ausgleich* del 1867, che si riferisce al *Compromesso* austro-ungarico e alla riforma costituzionale del 1867 dell'imperatore Francesco Giuseppe (*Dezemberverfassung*), con le quali l'Ungheria otteneva una condizione di parità con l'Austria nell'ambito della monarchia asburgica, segnando il passaggio dall'Impero austriaco all'Impero austro-ungarico. Dal punto di vista costituzionale il Compromesso del 1867 segnò una svolta decisiva nella storia della Monarchia asburgica nel XIX secolo (von Hirschhausen, 2007). Questa svolta si rifletterà anche nei diversi concetti di cittadinanza per l'Austria e l'Ungheria¹⁷⁶.

7.4 L'attuale legge sulla cittadinanza austriaca

La vigente normativa austriaca che regola la cittadinanza, lo *Staatsbürgerschaftsgesetz* (StbG)¹⁷⁷, risale al 1985, ed è una legge federale. Come nell'ordinamento italiano, infatti, anche la costituzione austriaca riserva al *Bund*, cioè allo Stato federale, la competenza *legislativa* sulla cittadinanza e la elenca come primo punto all'art. 11, anche se non tra quelle esclusive previste all'art. 10. A differenza della normativa italiana, infatti, la competenza federale si limita alla legislazione, mentre spetta ai *Länder* la *Vollziehung* (l'esecuzione). I governi dei *Länder* sono, quindi, competenti per il conferimento e la revoca della cittadinanza austriaca e l'emissione degli atti riguardanti il diritto di cittadinanza in generale (§ 39,1 StbG)¹⁷⁸. La cittadinanza italiana può essere concessa per naturalizzazione (e revocata) con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno (art. 9, Legge 91/1992)¹⁷⁹. In Austria, invece, la conferisce

¹⁷⁴ Bundesverfassungsgesetz del 29 novembre 1988, art. III, 2 (BGBl. Nr. 685/1988: 685): «Eine Unterteilung der Staatsbürgerschaft in eine Bundes- und eine Landesbürgerschaft unter Beibehaltung der in Art. 6 B-VG in der Fassung der Kundmachung BGBl. Nr. 1/1930 festgelegten Zielsetzungen bleibt einer besonderen bundesverfassungsrechtlichen Regelung vorbehalten.» https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1988_685_0/1988_685_0.pdf, accesso 10.4.2020.

¹⁷⁵ KIND, nota 172, 35-37.

¹⁷⁶ U. VON HIRSCHHAUSEN, *Von imperialer Inklusion zur nationalen Exklusion: Staatsbürgerschaft in Österreich-Ungarn 1867-1923*, in *WZB Discussion Paper*, No. SP IV 2007-403, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2007, 5-6.

¹⁷⁷ Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (*Staatsbürgerschaftsgesetz* 1985, StbG), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005579>, ultimo accesso 30.3.2020.

¹⁷⁸ S. KIRCHBERGER, *Der Entzug der Staatsbürgerschaft wegen Beibehaltung einer fremden Staatsbürgerschaft*, Diplomarbeit, Graz, Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Karl-Franzens-Universität, 2015.

¹⁷⁹ SERPILLI, nota 123, 48-49.

(e la revoca) il massimo organo del *Land*, il *Landeshauptmann*, cioè il Presidente della Regione-Stato.

Con *Staatsbürgerschaft* la legge austriaca definisce esclusivamente la cittadinanza austriaca (§ 2 StbG) e la differenza dalla *Staatsangehörigkeit*, cioè l'appartenenza ad uno Stato diverso (§ 3ss. StbG), per precisare che si tratta di una «cittadinanza esterna» non dipendente dall'ordinamento interno di un certo Stato, ma dal diritto internazionale (Thienel, 1990)¹⁸⁰. Quindi, non è lo status di cittadinanza conferito da un altro Stato estero che conta per l'Austria, ma solo la rilevanza di appartenenza secondo il diritto internazionale. Questa distinzione nel diritto di cittadinanza si rivelò molto importante dopo l'*Anschluss*, cioè la presa del potere e l'annessione dell'Austria da parte del regime nazista della Germania avvenuta il 12 marzo 1938. Tutti i cittadini austriaci furono naturalizzati collettivamente con decreto ministeriale e ricevettero la cittadinanza germanica dal Terzo Reich¹⁸¹.

Questa annessione fu dichiarata nulla dopo la guerra nella Proclamazione di indipendenza dell'Austria (firmata dai partiti che ricostituirono la Repubblica), pubblicata sul *Staatsgesetzblatt* (Gazzetta ufficiale della Repubblica) del 1° maggio 1945, con la quale si costituì il governo provvisorio dell'Austria¹⁸². La tesi seguita fu che la cittadinanza germanica era stata conferita in violazione del diritto internazionale (senza accordo tra i due Stati e imposta con la forza), ma poiché il suo riconoscimento – secondo il diritto austriaco – non può dipendere dallo Stato conferente ma dal diritto internazionale, era, pertanto nulla.

Tuttavia, in considerazione del più recente sviluppo del diritto internazionale di fronte a Stati come Taiwan, Abkhazia, Cipro del Nord, Ossezia del Sud, Kosovo, Siria, Palestina e Libia, questa tesi dovrebbe essere rivista, come sostiene Martin Kind (2017), nel senso che ogni situazione dovrebbe essere considerata separatamente, per le conseguenze che si producono sul riconoscimento da parte dell'Austria¹⁸³.

Dalla legge vigente, lo StbG del 1985, si possono evincere i seguenti principi fondamentali (Fessler et al., 2006)¹⁸⁴:

- a) Il principio di discendenza: la legge austriaca sulla cittadinanza si basa (come quella italiana) sul principio dello *ius sanguinis* (in contrasto con il principio dello *ius soli*, il principio territoriale). Ciò significa che l'acquisizione della cittadinanza alla nascita si basa sulla cittadinanza dei genitori, indipendentemente dal luogo di nascita del figlio.
- b) Evitare l'apolidia: questo principio si riflette in disposizioni come il diritto *ex lege* alla cittadinanza per gli apolidi a determinate condizioni, la presunzione della

¹⁸⁰ THIENEL, nota 173, 105.

¹⁸¹ *Verordnung über die deutsche Staatsangehörigkeit im Lande Österreich*, vom 3. Juli 1938, <http://www.documentarchiv.de/ns/1938/deutsche-staatsangehoerigkeit-oest-vo.html>, accesso 25.4.2020.

¹⁸² Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich, Jahrgang 1945, ausgegeben am 1. Mai 1945 1. Stück, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1945_1_0/1945_1_0.pdf, accesso 25.4.2020.

¹⁸³ KIND, nota 172, 42-44.

¹⁸⁴ P. FESSLER - C. KELLER - R. POMMERENING-SCHOBER - W. SZYMANSKI, *Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht*, Wien, Manz, 2006, 34-37.

cittadinanza per i trovatelli nati nel territorio dello Stato, nonché il requisito di una cittadinanza straniera per poter rinunciare a quella austriaca.

- c) Evitare la cittadinanza plurima: le persone che desiderano ottenere la cittadinanza austriaca devono, di regola, abbandonare la loro *appartenenza* ad altro Stato. Questo principio, che rappresenta un *Leitmotiv* dell'intero ordinamento, è aggirato da rarissime eccezioni.
- d) Il principio dell'autonomia privata: si esprime nella regola che il coniuge di una persona che acquisita la cittadinanza austriaca non diventa automaticamente austriaco. L'acquisizione automatica della cittadinanza del coniuge era in vigore fino al 1965. Il principio dell'autonomia privata contraddice il successivo principio dell'unità familiare¹⁸⁵.
- e) Il principio dell'unità familiare: l'obiettivo è quello di garantire che tutti i membri di una famiglia (coniugi e figli minori) abbiano la stessa nazionalità. Attraverso il già citato principio di autonomia privata e gli sforzi per evitare i cosiddetti matrimoni di comodo o fittizi (*Aufenthaltsehen/Scheinehen*), questo principio dell'unità familiare è diventato meno importante, anche se esiste ancora il diritto legale di estendere la concessione (così come la perdita, per quanto riguarda i figli) e l'acquisizione agevolata per i coniugi.

7.5 L'acquisizione della cittadinanza austriaca

In linea di principio, si possono distinguere due tipi di acquisizione della cittadinanza, ossia l'acquisizione *alla* nascita e l'acquisizione *dopo* la nascita (principalmente naturalizzazioni) (Reichel, 2011)¹⁸⁶.

Lo StbG al paragrafo 6 elenca tre titoli che danno diritto all'acquisizione della cittadinanza:

1. Discendenza da madre o padre cittadina/o austriaca/o (§ 7), o legittimazione di figlio legittimo (§ 7 a).
2. Conferimento (ed estensione del conferimento ai familiari) per stranieri residenti da almeno dieci anni, a varie condizioni (§ 10); conferimento dopo sei anni di residenza per cittadini UE, o sposati con cittadino/a austriaca/o oppure conoscenti della lingua tedesca e in presenza di altre condizioni dettagliate (§ 11a); nonché (secondo una norma costituzionale) conferimento per meriti speciali (§ 10.6). Considerando tali naturalizzazioni dal punto di vista quantitativo, l'estensione ai familiari è il tipo più frequente di «conferimento».

¹⁸⁵ FESSLER, *ibid*, testo originale: *Dieser automatische Erwerb der/des Ehegattin/en war vor 1965 noch der Fall und widerspricht dem Prinzip der Familieneinheit.*

¹⁸⁶ REICHEL, nota 35, 39.

3. Denuncia: uno straniero acquisisce la cittadinanza se denuncia all'autorità di essere stato trattato erroneamente come cittadino da un'autorità austriaca almeno negli ultimi quindici anni, senza responsabilità da parte sua.

Nell'elenco non è prevista l'acquisizione per nascita sul territorio austriaco, poiché lo StbG ammette lo *ius soli* solamente in via eccezionale. La disposizione del § 8, secondo la quale i minori di età inferiore ai sei mesi, trovati in Austria sono considerati (presunti) cittadini – e solo fino a prova contraria – è ritenuta una forma speciale di cittadinanza per discendenza. Fino al 2007 era prevista l'acquisizione della cittadinanza anche per i professori universitari (e i loro familiari) in base alla disposizione costituzionale del § 25 n. 1 dello StbG che prevedeva l'acquisto automatico con l'avvio di un rapporto di lavoro di diritto pubblico. Dopo tale data, il rapporto di lavoro dei professori è diventato di tipo privatistico, facendo venir meno tale possibilità di acquisto della cittadinanza¹⁸⁷.

Ad 1) Conferimento per discendenza e legittimazione

Il § 7 prevede, poi, seguendo lo *ius sanguinis*, che i figli legittimi acquistano la cittadinanza al momento della nascita, se in tale momento, almeno uno dei genitori è cittadino ai sensi del codice civile ABGB¹⁸⁸. Sulla scia delle riforme del diritto di famiglia, un emendamento del 1983 al precedente StbG aveva¹⁸⁹, infatti, eliminato, in riferimento alla trasmissione della cittadinanza, ogni disparità di trattamento tra uomini e donne, ritenendo discriminatoria la limitazione dell'acquisizione solamente in linea paterna. Non è che, in generale, l'Austria sia stata in ritardo per quanto riguarda la parità di genere, che fu introdotta già con la *Märzverfassung* del 1849 con il riconoscimento dei diritti civili. Anche il diritto di voto per le donne fu introdotto già nel 1918, trent'anni prima dell'Italia, ma era rimasta la disparità per quanto riguardava l'acquisto della cittadinanza dalla madre dei figli legittimi, riservato ai soli figli illegittimi.

Se i genitori non sono coniugati, infatti, i figli illegittimi acquisiscono la cittadinanza dalla madre. Se, però, solamente il padre è cittadino austriaco, il figlio illegittimo può acquisire la cittadinanza dal padre, se costui riconosce la sua paternità oppure la stessa è stabilita con provvedimento del giudice. Se l'atto o la sentenza di riconoscimento della paternità avvengono entro otto settimane dalla nascita del bambino, hanno effetto dalla data di nascita. Il decesso di un genitore che soddisfi le suddette condizioni prima della nascita del figlio non impedisce l'acquisizione della cittadinanza, a condizione che fosse cittadino il giorno del decesso.

Molto restrittivo è il conferimento della cittadinanza per adozione, prevista solamente fino al 14esimo anno di età, a differenza dell'Italia (art. 3, legge 91/1992) e della Germania (§ 3 e § 6 *Staatsangehörigkeitsgesetz*, StAG) che prevedono una acquisizione automatica fino al compimento della maggiore età. Il motivo di tale limitazione si ritrova nel latente pericolo

¹⁸⁷ J. PEYRL, *Abschnitt II Erwerb der Staatsbürgerschaft*, in: ECKER et al. (a cura di), 2017, nota 172, 74-75.

¹⁸⁸ Rechtsinformationssystem des Bundes (Ris): *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*, artt. 143 e 144, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001622>, aggiornato al 17.4.2020, accesso alla stessa data.

¹⁸⁹ Bundesgesetz del 3 marzo 1983 (Staatsbürgerschaftsgesetz-Novelle 1983), art. 1 che ha modificato la legge del 1965, tra altri il paragrafo 6.

di elusione della legge sulla naturalizzazione se p.es. fossero adottati (giovani) adulti per permettere loro di rimanere in Austria (Kind, 2017)¹⁹⁰.

Ad 2) Conferimento ed estensione del conferimento

La seconda possibilità di acquisire la cittadinanza austriaca, essenziale nella pratica, è il suo *conferimento* (*Verleihung*), dalle autorità a una persona. Mentre l'acquisizione della cittadinanza per discendenza avviene *ex lege*, il conferimento con decreto è un atto amministrativo sovrano (Peyrl, 2017)¹⁹¹.

I paragrafi 10 e 10a StbG indicano dettagliatamente i presupposti richiesti allo straniero per il conferimento:

1. Residenza: deve aver abitato legalmente e ininterrottamente nel territorio della Repubblica federale per almeno dieci anni, dei quali almeno cinque anni con residenza stabile.
2. Irreprensibilità (integrità): non deve aver riportato condanne penali con sentenza definitiva a una pena detentiva per uno o più atti intenzionali, punibili anche in base al diritto austriaco, sempreché la sentenza sia stata pronunciata in un procedimento conforme ai principi dell'articolo 6 della CEDU; non deve inoltre essere stato condannato da un tribunale austriaco alla reclusione per un reato finanziario o comunque non deve essere in corso un tale processo.
3. Tutela delle relazioni internazionali e degli interessi nazionali: la naturalizzazione non deve pregiudicare i rapporti con altri Stati; il richiedente deve avere un atteggiamento positivo nei confronti dell'Austria e non deve costituire un pericolo per la pace, l'ordine e la sicurezza pubblica.
4. Mezzi di sussistenza sicuri: il richiedente deve disporre di un reddito fisso e regolare da lavoro autonomo o dipendente, da proprietà o da altre fonti, che devono essere dimostrati per gli ultimi tre anni e devono garantire che non vi sia necessità di richiedere assistenza sociale.
5. Evitare la cittadinanza plurima: questo criterio è già stato menzionato come uno dei principi fondamentali della legge austriaca sulla cittadinanza. Il richiedente deve rinunciare alla precedente cittadinanza, però «solamente in quanto sia in grado di farlo».
6. Conoscenza della lingua tedesca, dell'ordine democratico e della storia dell'Austria e dei rispettivi *Länder* federati: questi requisiti sono stati inaspriti nel 2006. Sono esonerati i giovani non ancora maggiorenni, gli anziani e le persone affette da malattie psichiche o fisiche. È esonerato dall'esame chi con titoli di studio può dimostrare la conoscenza della materia.

I relativi esami (svolti per iscritto) possono essere intesi come uno strumento simbolico, il che si evince particolarmente dalle domande storiche che poco hanno a che fare con la vita quotidiana (Reichel, 2011). Il tasso di superamento è comunque molto elevato, pari a circa il 90%. Tutti questi criteri, soprattutto gli elevati costi della

¹⁹⁰ KIND, nota 172, 100.

¹⁹¹ PEYRL, nota 187, 76.

naturalizzazione, possono essere intesi come strumenti di selezione, con il risultato che le persone con redditi più elevati hanno maggiori probabilità di essere naturalizzate¹⁹².

Il conferimento si estende direttamente anche ai figli minorenni, al momento del conferimento della cittadinanza al genitore. Per i coniugi stranieri è invece previsto un diritto legale alla naturalizzazione dopo sei anni di residenza legale e ininterrotta, sempre che siano soddisfatte le condizioni generali sopra elencate, nonché per i candidati:

- che hanno diritto all'asilo,
- che sono cittadini di un paese dell'Area Economica Europea (SEE), cioè l'Associazione Europea di Libero Scambio (AELS) e l'UE,
- che sono nati nel territorio federale austriaco, oppure
- se il conferimento è nell'interesse della Repubblica per risultati straordinari (scientifici, economici, artistici o sportivi) già conseguiti o da conseguire (§11a StbG).

Per i residenti da almeno 30 anni o, in alternativa, da 15 anni e in possesso di una comprovata e continuativa integrazione personale e professionale, scatta il *diritto* alla cittadinanza, che così non dipende più dalla discrezionalità delle autorità, anche se richiede il rispetto anche dei presupposti generali menzionati (§12 StbG). Il riferimento a questi presupposti (previsti al §10 StbG) comporta un notevole margine di valutazione, che tuttavia non può essere equiparato a una libera discrezionalità (Fessler-Keller-Pommerening-Schober-Szymanski, 2006)¹⁹³.

Il §13 dello StbG permette il ri-conferimento della cittadinanza austriaca agli «stranieri» (originariamente, limitatamente alle donne, fino al 1988, BGBl I 124/1998), che in precedenza erano cittadini austriaci e avevano perso la cittadinanza in determinate circostanze legalmente specificate nell'ambito di un matrimonio, nel caso in cui il matrimonio sia venuto meno. La disposizione indica i requisiti materiali per la nuova naturalizzazione e il termine di cinque anni per la presentazione della domanda. Ai sensi del §60 della StbG, dal 1° gennaio 2010 (BGBl 135/2009) il §13 della StbG è applicabile anche alle coppie in unione civile registrata, come di recente (2017) anche in Italia¹⁹⁴.

Fino al 1985 erano escluse dal ri-conferimento altre cause di rinuncia alla cittadinanza. Con la riforma (BGBl 311/1985) sono state inserite norme (al § 10, 4) per agevolare il riacquisto da parte di ex cittadini austriaci, tenendo conto del fatto che, pur continuando a sentire un legame con l'Austria, avevano assunto una cittadinanza straniera esclusivamente per il loro migliore avanzamento professionale all'estero o per altri motivi significativi (Ecker – Kvasina - Peyrl, 2017). Ora non devono più dimostrare periodi di residenza e conoscenze linguistiche per il ri-conferimento¹⁹⁵.

Il § 14 prevede la disciplina per il conferimento della cittadinanza agli apolidi, se sono nati in Austria, hanno avuto ivi la residenza principale per un totale di almeno dieci anni, la

¹⁹² REICHEL, nota 35, 47-48.

¹⁹³ FESSLER et al., nota 184, 135.

¹⁹⁴ Cfr. nota 121.

¹⁹⁵ J. ECKER - I. KVASINA - J. PEYRL, *Verleibung*, in ECKER et al. (a cura di), nota 172, 171.

metà dei quali ininterrottamente prima del conferimento della cittadinanza, e non siano stati condannati per reati tassativamente elencati.

Ad 3 Denuncia di erroneo trattamento come cittadino o di persecuzione nazista:

Il terzo (e ultimo) titolo per l'acquisizione della cittadinanza elencato al § 6 è la «denuncia»:

- a) per essere stato trattato erroneamente come cittadino: lo straniero acquisisce la cittadinanza, secondo le previsioni del §10, denunciando (per iscritto all'amministrazione) il fatto di essere stato, per almeno 15 anni, ritenuto cittadino austriaco per errore delle autorità (§§ 57 e 59);
- b) oppure per essere stato perseguitato dal nazionalsocialismo e aver dovuto espatriare per tale motivo: lo straniero acquisisce la cittadinanza, secondo le condizioni del §10, se notifica per iscritto all'autorità che, in qualità di cittadino o di cittadino di uno degli Stati successori dell'ex monarchia austro-ungarica o di apolide (in ogni caso con residenza principale nel territorio federale), si è recato all'estero prima del 15 maggio 1955 perché ha subito o temeva di subire persecuzioni da parte di organi del NSDAP o delle autorità del Terzo Reich o perché è stato esposto a persecuzioni o ha dovuto temere tali persecuzioni a causa del suo impegno per la Repubblica democratica austriaca (§58c, 1 StbG).

Quest'ultima norma è stata ampliata recentemente ed ha esteso il diritto alla cittadinanza anche ai discendenti dei perseguitati¹⁹⁶. Entrerà in vigore il 1° settembre 2020. Il dibattito al *Nationalrat* (Camera) su una mozione che impegnava il Governo in tal senso, ha offerto l'occasione di presentare anche la mozione (poi approvata) per il conferimento della cittadinanza ai *Südtiroler* della provincia di Bolzano¹⁹⁷.

7.6 La perdita della cittadinanza austriaca

La cittadinanza austriaca si può perdere principalmente per quattro ragioni elencate al § 26:

1. acquisizione di una cittadinanza straniera (§§ 27 e 29): perde la cittadinanza chi acquisisce una cittadinanza straniera in base a una sua richiesta, dichiarazione o suo esplicito consenso, a meno che non gli sia stata precedentemente concessa l'autorizzazione a mantenere la cittadinanza.

2. inizio del servizio militare in uno Stato estero (§ 32): ad un cittadino che entra volontariamente nel servizio militare di uno Stato straniero viene ritirata la cittadinanza.

¹⁹⁶ 96.Bundesgesetz mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert wird (Staatsbürgerschaftsrechtsänderungsgesetz 2018) (BGBl I 96/2019), https://360.lexisnexis.at/d/rechtsnorm-ris/96_bundesgesetz_mit_dem_das_staatsburgerschaftsges/b_bgbl_2019_2019_I_96_9d26e87852?origin=rl, accesso 27.4.2020.

¹⁹⁷ Cfr. nota 9 cap. 0 La problematica

3. ritiro (artt. 33-36): ad un cittadino che è al servizio di uno Stato straniero deve essere ritirata la cittadinanza, a meno che non sia già applicabile il § 32 (servizio militare per Stato straniero), se con la sua condotta danneggia gravemente gli interessi o la reputazione della Repubblica. Sono elencati altri gravi motivi, come p. es. se un cittadino partecipa attivamente e volontariamente ad attività belliche all'estero per un gruppo armato organizzato, oppure mantiene una cittadinanza straniera per motivi di sua responsabilità, pur avendo acquisito la cittadinanza austriaca.

4. rinuncia (paragrafi 37 e 38): un cittadino può rinunciare alla cittadinanza se possiede una cittadinanza straniera (per evitare l'apolidia), non sia in corso un procedimento penale o l'esecuzione di una pena per un reato punibile con una pena detentiva superiore a sei mesi. È, altresì, esclusa la rinuncia per chi è membro delle forze armate austriache e per chi, se maschio, è obbligato a svolgere il servizio di leva.

7.7 Austriaci all'estero e doppia cittadinanza

La legge italiana n. 555/1912, non più in vigore ma ancora applicabile, offre – come abbiamo visto (cap. 0) – agli emigrati e ai loro discendenti la possibilità di ottenere la cittadinanza italiana. Per raffrontare siffatta situazione con quella austriaca è opportuno esaminare, oltre alle norme attualmente in vigore, quelle che vigevano in passato per gli emigrati austriaci.

Perdita della cittadinanza per chi espatriava

La disciplina sull'espatrio era contenuta nell'*Auswanderungspatent* (Brevetto di emigrazione)¹⁹⁸ introdotto nel 1784, che prevedeva la perdita della cittadinanza per chi espatriava, nonché per le donne che sposavano uno straniero. Le donne invece che sposavano un cittadino austriaco la acquisivano¹⁹⁹. Fino al 1867 i cittadini austriaci per poter emigrare dovevano presentare la relativa domanda (e pagare una tassa), perdendo così la cittadinanza²⁰⁰. Con lo *Staatsgrundgesetz* del 1867 non fu più richiesto alcun permesso per l'emigrazione, ma continuò ad essere motivo di perdita della cittadinanza²⁰¹.

Dopo il crollo della monarchia asburgica nel 1918, il 12 novembre dello stesso anno fu proclamata la nuova Repubblica *Deutschösterreich* (Austria tedesca), che dovette tra l'altro regolare la sua cittadinanza. Tutte le persone che possedevano l'*Heimatschein*, documento che certificava il diritto di residenza (*Heimatrecht*), secondo le vecchie regole, emesso da un

¹⁹⁸ L'*Auswanderungspatent* fu emanato dall'Imperatore Joseph (Giuseppe) II d'Asburgo (1741-1790), figlio di Maria Teresa il 10.8.1784. Il seguente *Auswanderungspatent* del 24 marzo 1832 inasprì ulteriormente le norme. La perdita della cittadinanza era riconfermata al §39 (VON PÜTTLINGEN, 1842, nota 200).

¹⁹⁹ I. REITER – I. ZATLOUKAL, *Ehe, Staatsangehörigkeit und Migration – Österreich 1918–1938*, in BRGÖ 2012 *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*, Wien, 2012, 122.

²⁰⁰ J. VON PÜTTLINGEN – J. VESQUE, *Die gesetzliche Behandlung der Ausländer in Oesterreich nach den daselbst gültigen Civilrechts-, Straf-, Commercial-, Militär- und Polizei-Normen*, Wien, Verlag Carl Ueberreuter, 1842, 39-40.

²⁰¹ REICHEL, nota 35, 28.

Comune della vecchia monarchia (tranne Galizia, Dalmazia e Istria)²⁰², furono dichiarate cittadini austro-tedeschi secondo la legge sulla cittadinanza²⁰³ del 1918. Rimasero escluse le persone che avevano assunto la cittadinanza di un altro Stato successore²⁰⁴. Questa normativa, che non teneva conto dell'effettivo luogo di residenza, ebbe come conseguenza che molte persone al di fuori dei nuovi confini dell'Austria divennero cittadini e molte altre all'interno del nuovo Stato rimasero stranieri (Bauböck, 1996)²⁰⁵.

Esclusione dalla cittadinanza delle persone residenti nei territori ceduti, inclusi i sudtirolesi

La legge sulla cittadinanza del 1918 fu nuovamente regolata dal Trattato di St. Germain, promulgato nel luglio 1920. Secondo il trattato, l'Austria doveva riconoscere come cittadini coloro che avevano il diritto di risiedere nel suo territorio e che non erano cittadini di un altro Stato²⁰⁶.

Furono, pertanto, esclusi i cittadini che avevano acquisito la cittadinanza di uno Stato successore. Così i sudtirolesi, i trentini e altri vennero esclusi, addirittura per due motivi, non avendo la residenza in un comune rimasto all'Austria e acquisendo la cittadinanza italiana²⁰⁷. Per estendere la cittadinanza ai sudtirolesi sarebbe, innanzitutto, necessario eliminare questa limitazione, che riguarderebbe comunque solamente i discendenti (indipendente dal gruppo linguistico) degli ex cittadini che detenevano la cittadinanza austriaca prima del 1920.

Come si evince dall'assetto normativo complessivo, l'Austria segue rigorosamente il principio della cittadinanza unica e vieta di detenere altre cittadinanze oltre quella austriaca, evitando così cittadinanze multiple:

- a) Chi acquista la cittadinanza austriaca deve rinunciare a quella precedente (§10,3 StbG). In caso di conferimento della cittadinanza austriaca, la doppia o multipla cittadinanza è lecita solamente se è impossibile o irragionevolmente pesante per il cittadino rinunciare a quella precedente (§ 20, 3 StbG) (Peyrl, 2017)²⁰⁸.
- b) Chi acquisisce una cittadinanza straniera su sua domanda, dichiarazione o consenso espresso perde la cittadinanza austriaca (§ 27, 1 StbG)

Questo principio è anche alla base della menzionata Convenzione del Consiglio d'Europa n. 43 sulla *Riduzione dei casi di nazionalità multipla e sugli obblighi di servizio militare in caso di nazionalità multipla*, di cui l'Austria è parte contraente²⁰⁹.

²⁰² R. KRIECHBAUMER et al. (a cura di), *Die junge Republik*, Wien, Böhlau, 2018, 91-96; M. JESTAEDT - HANS Kelsen INSTITUT (a cura di), *Hans Kelsen Werke*, Band 5, Veröffentlichte Schriften 1919-1920, Tübingen, Mohr Siebeck, 2011, 280.

²⁰³ Gesetz vom 5. Dezember 1918, StGBI 1918/91, fu approvata dalla *Provisorische Nationalversammlung* il 5 dicembre 1918 ed entrò in vigore il 13 dicembre 1918.

²⁰⁴ REICHEL, nota 35, 31.

²⁰⁵ R. BAUBÖCK, *Nach Rasse und Sprache verschieden» Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute*, in *Reihe Politikwissenschaft*, Nr. 31, März 1996, 3-4.

²⁰⁶ REICHEL, nota 35, 31.

²⁰⁷ ALTMAYER, nota 221, 15.

²⁰⁸ PEYRL, nota 187, 75.

²⁰⁹ Cfr. Nota 58 e cap. 0 3.2 I principi generali del diritto internazionale.

Le eccezioni che permettono la doppia cittadinanza

Le eccezioni alla cittadinanza unica sono rare. Dallo StbG si possono ricavare le seguenti cause, per le quali il cittadino può chiedere l'autorizzazione a *conservare la cittadinanza austriaca*, se intende acquisirne una straniera:

- quando la conservazione dell'altra cittadinanza da parte del cittadino sia «nell'interesse della Repubblica» (§28,1, punto1 StbG). Secondo criteri indicativi, anche se non esaustivi (perché la competenza spetta ai *Länder*), del governo, per eccellenze del cittadino nel campo scientifico, economico o sportivo²¹⁰;
- o «nel caso di un minore, nell'interesse del bambino» (§28,1, punto 2 StbG): la frase è formulata apertamente. Possono essere prese in considerazione tutte le circostanze vantaggiose per il minore. Ciò vale non solo per il minorenni, ma anche p. es. per il mantenimento della cittadinanza dei genitori o di altre persone aventi l'affidamento (Peyrl, 2017)²¹¹.
- «per un motivo che merita una particolare considerazione nella vita privata e familiare del richiedente», limitatamente al caso in cui la cittadinanza austriaca è stata acquisita per discendenza (§28,2 StbG), ad es. per un prevedibile grave pregiudizio professionale²¹². Anche se ci deve essere un motivo che «merita una particolare considerazione», la formulazione non richiede che il motivo sia stringente, se p. es. sono auspicabili, visite regolari da parte dei figli minori o dei genitori (Peyrl, 2017)²¹³.

Poiché la conservazione della cittadinanza deve essere autorizzata preventivamente (altrimenti la si perde *ex lege* con l'assunzione di una straniera (§27 StbG)), è chiaro che il cittadino deve farne richiesta. Il consenso alla conservazione della cittadinanza ai sensi del §28 della StbG non è però un atto discrezionale: se le condizioni di fatto sono soddisfatte, vi è – secondo la giurisprudenza amministrativa – un vero e proprio diritto alla conservazione (Peyrl, 2017)²¹⁴.

A queste eccezioni si aggiungono quelle previste per chi richiede, viceversa, la cittadinanza austriaca e dovrebbe lasciare quella straniera:

- «provare che gli atti necessari per lasciare la precedente appartenenza allo Stato siano impossibili o irragionevolmente difficoltosi» (*unzumutbar*, talmente pesanti che non sia ragionevole chiederli) (§20,3, punto 2 StbG);
- «dimostrare che per l'abbandono della sua precedente appartenenza il richiedente avrebbe dovuto effettuare dei pagamenti che sarebbero stati sproporzionati, sia per sé, sia in considerazione dello sforzo richiesto per l'intera famiglia» (§ 20,4 StbG).

²¹⁰ Bundesministerium Inneres: <https://www.bmi.gv.at/406/verleihung.aspx>, accesso 18.20.2020.

²¹¹ PEYRL, nota 187, 516-517.

²¹² Oesterreich.gv.at, nota 216.

²¹³ PEYRL, nota 187, 517.

²¹⁴ PEYRL, nota 187, 514 (sentenze: VwGH 20.9.2011, 2009/01/0023).

Quali possibilità per una doppia cittadinanza degli emigrati?

Di queste eccezioni possono approfittare singole persone che rientrano nelle fattispecie descritte, ma difficilmente consentono di dedurre regole generali per gli emigrati. L'ordinamento austriaco è molto più restrittivo di quello italiano. Pertanto, anche per gli austriaci emigrati o comunque viventi all'estero prevale la regola che – in generale – perdono la cittadinanza austriaca se ne acquisiscono un'altra (§27,1 StbG).

A differenza dell'Italia, non si può fare riferimento a norme vigenti nel passato, in quanto quelle erano ancor più restrittive di quelle attuali. Nella normativa in vigore non si trovano neanche norme speciali che prevedano il conferimento della cittadinanza austriaca ai propri emigrati all'estero. Lo conferma anche, su specifico interpello, il Ministero degli Interni: valgono le condizioni generali di acquisto secondo «la rispettiva versione applicabile della legge, in questo caso ovviamente quelle sull'acquisto per discendenza (§7 StbG)²¹⁵. Non c'è dubbio, la cittadinanza austriaca è conferita *iure sanguinis*. Ma come si risolve il problema della doppia cittadinanza?

Ci si deve chiedere pertanto, quali possibilità rimangano agli emigrati austriaci per poter ricevere o mantenere la cittadinanza austriaca insieme a quella straniera. È opportuno chiarire, inoltre, anche per i residenti in Austria, cosa accade se uno dei genitori è austriaco e l'altro ha la cittadinanza di un paese che applica (come l'Austria) il principio della discendenza. La spiegazione è dovuta, perché, come già illustrato, l'ordinamento giuridico austriaco in linea di principio non ammette l'*appartenenza* ad altri Stati. Prevede, addirittura, la perdita della cittadinanza austriaca in caso di acquisizione di altre, senza espressa e preventiva autorizzazione (§27 StbG).

La soluzione si trova grazie ad una articolata interpretazione.

Il §27 StbG sancisce categoricamente che chiunque acquisisce un'appartenenza statale straniera su sua domanda, dichiarazione o consenso espresso perde la cittadinanza austriaca. Domande, dichiarazioni o consensi non sono però necessari per chi acquisisce la cittadinanza per discendenza da un genitore straniero nel caso che il suo paese applichi lo *ius sanguinis*: il figlio di un genitore di diversa cittadinanza (che segue lo *ius sanguinis*) acquisisce legittimamente tutte e due le cittadinanze e viene definito «doppio cittadino». Anche quando raggiunge la maggiore età, non deve scegliere la cittadinanza e può, per l'Austria, mantenerle entrambe – sempre che non sia l'altro Stato a imporre una scelta, spiega lo stesso Ministero sulla sua Homepage²¹⁶.

Questa regola vale, limitatamente all'acquisto *iure sanguinis*, non solo all'estero, ma ovviamente anche in Austria per i figli nati da coniugi, di cui un genitore è austriaco e l'altro ha l'appartenenza ad uno Stato che applica (come l'Austria) il principio della discendenza.

²¹⁵ Bundesministerium für Inneres BMI, Abteilung V/2, Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftswesen, Mag. Dietmar Hudsky, Abteilungsleiter, e-mail inviata il 30.12. 2019 a Oskar Peterlini: «Es gelten die die allgemeinen Erwerbsstatbestände gemäß der jeweils anwendbaren Fassung des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes, wobei im gegenständlichen Zusammenhang naturgemäß die Regelungen zum Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Abstammung (§ 7 StbG) von besonderer Bedeutung sind.»

²¹⁶ Oesterreich.gv.at, https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/staatsbuergerschaft/Seite.260430.html#%C3%96sterreicher, accesso 18.4.2020.

Ma all'estero l'interpretazione non può limitarsi all'acquisizione tramite lo *ius sanguinis* (come potrebbe far credere l'indicazione sulla Homepage del Ministero), perché anche per chi nasce in un paese che applica il *ius soli*, l'acquisizione della appartenenza straniera avviene automaticamente e non necessita di essere richiesta o confermata tramite «domanda, dichiarazione o consenso espresso» che sarebbe motivo di perdita di quella austriaca, secondo il §27 StbG. La possibilità di cittadinanza doppia o multipla sorge pertanto sia nel caso dello *ius sanguinis* che dello *ius soli* dell'altro Stato interessato, come desume correttamente anche Peyrl (2017)²¹⁷. Lo conferma infine, su richiesta specifica dell'autore, anche il Ministero degli Interni austriaco²¹⁸. Si acquista l'appartenenza straniera, non su domanda ma *ex lege*, o per discendenza o per il principio di territorialità. In questi casi, pertanto, l'appartenenza straniera è ammissibile e può essere mantenuta, insieme alla cittadinanza austriaca.

Le fonti sono, quindi, completamente diverse: mentre l'Italia per il riconoscimento della cittadinanza all'estero si affida ad una legge storica, tuttora applicabile, l'Austria deve basarsi sulle eccezioni previste dal suo assai restrittivo ordinamento. Il trasferimento ai discendenti della cittadinanza propria avviene però, in ambedue i casi, tramite lo *ius sanguinis* da almeno uno dei genitori, rispettivamente italiano o austriaco. Le conseguenze per gli emigrati dei due paesi sono analoghe.

Per esempio, emigrati austriaci si trovano in Sud America, classico paese di emigrazione come per l'Italia. L'Austria conta 8,9 milioni di abitanti sul proprio territorio, mentre quasi 600.000 austriaci vivono all'estero, di cui ca. 10.000 in Argentina e altri 10.000 in Brasile. Tra il 1859 e il 1939 circa 30.000 cittadini dell'ex Tirolo storico tirolesi (inclusi trentini) emigrarono in Brasile. Un piccolo paese tipico di emigrati tirolesi è Treze Tílias/Dreizehnlinden in Brasile che conta circa 8.000 abitanti²¹⁹. Negli ultimi trenta anni (dal 1987 al 2017), secondo il Consolato di Treze Tílias/Dreizehnlinden²²⁰, 1.309 famiglie hanno ottenuto la cittadinanza austriaca in base al principio di discendenza (Altmayer, 2017)²²¹.

Una successiva apertura si è registrata nel 1990 con l'estensione del diritto di voto a pieno titolo ai cittadini austriaci residenti all'estero, che si possono iscrivere nelle liste elettorali del comune austriaco di ultima dimora o di un comune di appoggio in Austria che possono liberamente scegliere (BGBl 148/90). Ricevono una scheda elettorale e votano per corrispondenza.

²¹⁷ PEYRL, nota 187, 75.

²¹⁸ Interpretazione confermata dal Ministero degli Interni austriaco BMI, Mail del 27.4.2020 a Oskar Peterlini.

²¹⁹ IBGE, <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/treze-tilias/panorama>, Statistik Austria, 1.7.2019, http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/internationale_uebersicht/036450.html, accesso 19.4.2020.

²²⁰ La Console onoraria, Anna Lindner von Pichler, conferma che il Consolato Onorario di Treze Tílias ha reso possibile che le richieste di rilascio della prova di cittadinanza siano state trattate dall'Ambasciata austriaca a Brasilia, E-mail del 7.1.2020 a Oskar Peterlini.

²²¹ E. ALTMAYER, *Brasilianisch-österreichische Doppelstaatsbürgerschaft in Dreizehnlinden: eine positive Realität*, in C. KOLLMANN (a cura di), *Doppelte Staatsbürgerschaft als Mittel des Minderheitenschutzes im europäischen bzw. internationalen Vergleich*, Landtagsfraktion der Süd-Tiroler Freiheit, Bozen, 2017, 11-15.

Nel 1993 è stata liberalizzata la già menzionata riacquisizione della cittadinanza austriaca per le persone che hanno dovuto lasciare l'Austria per persecuzione nazista (BGBl 521/1993)²²² e nel 2018 ne è stata prevista l'estensione ai loro discendenti²²³.

8. Suggerimenti per l'Austria dall'esperienza italiana

L'Austria – a parte qualche eccezione – è ostile alla doppia cittadinanza. Se pertanto volesse estendere la cittadinanza oltre i suoi confini, come prospettava il programma del 1° governo Kurz, dovrebbe in ogni caso adattare la propria legislazione a tali obiettivi. Questa revisione legislativa dovrebbe anche prevedere i modi concreti e i limiti di applicazione. Ma in linea di principio si presentano due alternative: quella prospettata nel programma del primo governo Kurz in base al gruppo linguistico e territoriale o quella dello *ius sanguinis*, che, sia per l'Italia che per l'Austria, costituisce la via maestra di acquisizione. Il riferimento alla normativa italiana per i discendenti di cittadini italiani all'estero potrebbe indicare un possibile approccio che si discosti dagli approcci etnici e superi le relative riserve.

Nel programma del primo governo Kurz l'Austria prevedeva essenzialmente una disciplina simile a quella che l'Italia aveva adottato per gli italiani in Istria e Dalmazia, con tutti i problemi e le resistenze che anche la legge italiana aveva riscontrato. Meno noto, ma anche molto meno problematico, è il riconoscimento della cittadinanza agli stranieri che possono vantare un antenato in possesso della cittadinanza italiana. Tale soluzione potrebbe risolvere il problema della separazione etnica che sorge se si concede il beneficio unilateralmente sulla base di una dichiarazione etnica.

8.1 La dichiarazione linguistica come base per la cittadinanza?

Una limitazione etnica della cittadinanza non potrebbe fare altro che riferirsi alla dichiarazione del gruppo linguistico (italiano, tedesco e ladino), che in provincia di Bolzano è rilevato in occasione di ogni censimento generale della popolazione. Il nuovo Statuto di autonomia (DPR 670/1972) ha, infatti, connesso al censimento la c.d. proporzionale etnica²²⁴, cioè la riserva di posti pubblici (art. 89 Statuto) e stanziamenti a fini assistenziali, sociali e culturali (art. 15, oltre al bisogno) ai tre gruppi linguistici «in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento generale della popolazione».

La sua prima applicazione (in base alla norma di attuazione DPR 752/1976, art. 18 nella sua versione originaria) aveva provocato controversie e polemiche, quale la campagna del «Comitato contro le opzioni» del 1981, la clamorosa protesta di Eugen Galasso e le

²²² REICHEL, nota 35, 35.

²²³ Cfr. nota 196.

²²⁴ Cfr. O. PETERLINI, *Der ethnische Proporz in Südtirol*, Bozen, Athesia, 1980.

battaglie di Alexander Langer contro le «gabbie etniche»²²⁵. La dichiarazione di allora prevedeva l'obbligo (a pena di esclusione dai relativi benefici) di dichiararsi appartenente ad uno dei tre gruppi ufficiali, anche per le persone mistilingue o di altra lingua, e la diretta connessione tra la dichiarazione individuale e il censimento. I problemi sono stati risolti con successivi interventi normativi²²⁶.

Coloro che ritengono di non appartenere ad alcuno dei predetti tre gruppi lo dichiarano e rendono soltanto una dichiarazione di aggregazione ad uno di essi (DPR 752/1976, art. 18 attuale). La dichiarazione è assolutamente anonima. Qualora un cittadino intenda beneficiare degli effetti giuridici, che in base allo Statuto di autonomia sono riservati ai tre gruppi linguistici²²⁷, per esempio concorrere per un posto pubblico o accedere ad un beneficio sociale, deve rendere una dichiarazione distinta (di appartenenza o aggregazione), che è conservata presso la cancelleria del Tribunale in una busta chiusa e a sua disposizione nel caso che ne voglia fare uso. Le dichiarazioni di appartenenza o di aggregazione ad uno dei tre gruppi linguistici producono identici effetti giuridici. Spiegano i loro effetti decorsi diciotto mesi dal momento della loro consegna, per evitare dichiarazioni di comodo secondo i posti riservati in un concorso ai vari gruppi linguistici. Hanno durata indeterminata fino al momento in cui un'eventuale dichiarazione di modifica acquista efficacia. Trascorsi almeno cinque anni dal momento della sua consegna la dichiarazione può essere modificata dal dichiarante in qualsiasi momento. La dichiarazione di modifica acquista efficacia decorsi due anni dalla sua consegna. (DPR 752/1976, art. 20 ter)²²⁸.

Da queste disposizioni derivano le seguenti conseguenze:

1. La dichiarazione resa al censimento in modo anonimo non deve necessariamente corrispondere alla dichiarazione individuale per beneficiare delle conseguenze giuridiche: una discrepanza poco logica che permette di rendere la dichiarazione secondo la propria opportunità, nell'uno e nell'altro caso.
2. La dichiarazione è assolutamente libera e una pura espressione di volontà di voler appartenere o aggregarsi a un gruppo linguistico, senza una necessaria corrispondenza fattuale.
3. Se un cittadino non si identifica con nessuno dei tre gruppi linguistici ufficiali può omettere di dichiarare il gruppo linguistico e rendere una dichiarazione di aggregazione ad uno di questi per fini giuridici, con gli stessi effetti della dichiarazione linguistica.
4. Trascorsi almeno cinque anni dal momento della sua consegna la dichiarazione può essere modificata dal dichiarante in qualsiasi momento, ciò significa che una persona

²²⁵ G. POGGESCHI, *Il censimento e la dichiarazione di appartenenza linguistica*, in J. MARKO – S. ORTINO - F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, CEDAM, 2001, 657 SS.

²²⁶ L'art. 18 era stato modificato dall'articolo unico del D.P.R. n. 216/1981, dall'art. 12 del D.P.R. n. 327/1982, e dall'art. 1 del D.P.R. n. 108/1985, quindi sostituito dall'art. 1 del D.lgs. n. 253/1991. Gli artt. 18-bis e 18-ter erano stati introdotti rispettivamente dall'art. 2 e dall'art. 3 del D.lgs. n. 253/1991. L'attuale art. 18 sostituisce gli art. 18, 18-bis e 18-ter per effetto dell'art. 1,1 del D.lgs. n. 99/2005.

²²⁷ TU, DPR n. 670/1972, artt. 89 (impiego pubblico), 15 (sussidi sociali e culturali) ed altri; DPR n. 752/1976.

²²⁸ Sulla problematica e le riforme riguardanti la proporzionale e la dichiarazione linguistica cfr. O. PETERLINI, *Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens*, Wien, New Academic Press, 2012, 140-160.

potrebbe dichiararsi o aggregarsi al gruppo linguistico tedesco o ladino per ricevere la cittadinanza austriaca per poi dichiararsi nuovamente appartenente del gruppo italiano.

Ne consegue che l'Austria dovrebbe accettare domande da chiunque si dichiari del gruppo di lingua tedesca o ladina (o magari vi si aggreghi), anche da chi lo facesse per sola opportunità o da chi poi cambi nuovamente il suo gruppo. 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 (Panzeri, 2018)²²⁹. Essa costituisce «una scelta personalissima dell'individuo», tanto che la stessa dichiarazione di appartenenza ad un gruppo linguistico può essere liberamente modificata dall'interessato (Poggeschi, 2001)²³⁰. Soprattutto la possibilità di cambiare la dichiarazione evidenzia in modo eclatante la problematica segnalata da Palermo (2020)²³¹, a quali conseguenze porterebbe il rinvio recettizio da parte di una legge austriaca ad un atto di diritto italiano.

Palermo, d'altra parte, mette però in dubbio anche una soluzione per discendenza, come prospettata dall'autore²³², perché non si ravviserebbe la *ratio* limitando la concessione solamente ad alcuni successori, p. es. includendo i sudtirolesi ed escludendone altri. Su questo punto Palermo avrebbe ragione, se non fosse seguita una limpida *ratio*. Nel regolare la materia, il legislatore austriaco ovviamente dovrà seguire un chiaro principio di delimitazione, che non potrà essere arbitrario, come teme Palermo con l'esempio dei ladini, escludendo p. es. quelli del bellunese, che non avrebbe proprio senso. Di seguito sono proposte alcune opzioni logiche che l'Austria potrebbe scegliere di seguire.

L'argomento di Palermo, invece²³³, che i registri dello Stato civile esisterebbero solo dal 1922, è superabile, sia per la documentazione privata che un richiedente può tenere (non dimentichiamo il famigerato *Abnenpass* del Nazionalsocialismo con i quali tutti dovevano dimostrare la loro discendenza), sia perché – oltre alle parrocchie che fungevano di fatto da Stato civile – i Comuni dell'impero asburgico registravano gli aventi diritto al *Heimatrecht*, come ampiamente illustrato²³⁴. La difficoltà di dimostrare l'ascendenza non è, inoltre, diversa da quella dei discendenti italiani che la devono dimostrare ai fini della legge del 1912.

8.2 Difficoltà e prospettive

Le barriere giuridiche sono comunque da superare, come il divieto tuttora vigente in Austria di due cittadinanze.

²²⁹ L. PANZERI, *Sulla doppia cittadinanza in Alto Adige/Südtirol: brevi note a margine di una (annunciata) proposta di legge austriaca*, in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 3/2018 7 dicembre 2018.

²³⁰ G. POGGESCHI, *La proporzionale «etnica»*, in MARKO et al. (a cura di), nota 225, 686-716.

²³¹ PALERMO, nota 2, 207.

²³² O. PETERLINI, *Ein Pass für Nachfahren österreichischer Staatsbürger*, in *Europa Ethnica* 1/2, 2019, 23-31.

²³³ PALERMO, nota 2, 207.

²³⁴ Cfr. cap. 0 7.3 Heimatrecht e Landesbürgerschaft verso la cittadinanza unica.

A livello del diritto internazionale, il conferimento della cittadinanza austriaca riservata ai *Südtiroler* secondo la proposta deliberata dal *Nationalrat*²³⁵ richiederebbe che l'Italia o l'Austria disdicano la «Convenzione europea sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sul servizio militare nei casi di cittadinanza plurima» (1963)²³⁶. L'obbligo spetterebbe in prima battuta all'Italia, perché dovrebbe prevedere, in caso di esplicita volontà di un cittadino di acquisire una cittadinanza straniera, la revoca di quella italiana. La disposizione dell'articolo 1 della Convenzione è, infatti, rivolta alla parte contraente della *precedente* nazionalità, ossia, nel caso in discussione, l'Italia.

Nella ratifica della Convenzione l'Italia aveva inserito la condizione che limitava la perdita della cittadinanza a chi trasferisce la residenza regolare all'estero²³⁷. Ciò non riguarderebbe i cittadini dell'Alto Adige-Südtirol, finché non si trasferiscono, ma si verificherebbe la esclusione prevista nella stessa riserva (Obwexer, 2011)²³⁸: «a meno che, in caso di acquisizione della cittadinanza straniera in virtù di una dichiarazione d'intenti esplicita, l'interessato non sia esentato dall'obbligo di residenza regolare all'estero dall'autorità competente»²³⁹. L'Austria, infatti, dovrebbe esonerare i richiedenti dall'obbligo previsto dal §10 lit.1 StbG di avere la residenza in Austria, facendo così cadere l'eccezione prevista.

Ma la questione è risolta dal fatto che l'Italia ha denunciato, il 3 giugno 2009, in conformità all'Accordo sull'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 2, della Convenzione, firmato il 2 aprile 2007, il capitolo I della Convenzione²⁴⁰.

Un problema che si potrebbe porre, invece, è che l'Impero austro-ungarico si estendeva ben oltre l'area d'insediamento di lingua tedesca e comprendeva anche parti dell'Italia settentrionale e dell'Europa centrale e orientale, come la Slovenia, l'Ungheria o la Cechia. Una preoccupazione in tal senso deriva proprio dalla problematica, che il «conferimento a cittadini sloveni, ungheresi e cechi non sarebbe praticabile da un punto di vista giuridico-politico» (Obwexer, 2019)²⁴¹.

Se si dovesse temere un'estensione troppo ampia, si potrebbero prevedere restrizioni giuridiche e territoriali, ad esempio limitando il beneficio ai discendenti di cittadini delle ex terre ereditarie austriache di lungo periodo (*österreichische Erblande*), cioè escludendo quelle conquistate per combattimento o matrimonio. Ricordiamoci la politica non solo della

²³⁵ Cfr. cap. 2 Il programma dell'Austria: preoccupazioni e resistenze.

²³⁶ Cfr. nota 58 Consiglio d'Europa, Trattato n. 43.

²³⁷ Ibid, nota 58 e relativo testo.

²³⁸ Cfr. OBWEXER, nota 62, 38-42; Consiglio d'Europa, Trattato n. 43, nota 58.

²³⁹ BGBl. Nr. 471/1975, elenca le riserve inserite dai vari paesi nella ratifica della Convenzione n.43, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005406&ShowPrintPreview=True>, accesso 20.4.2020.

²⁴⁰ Ministero dell'Interno, La denuncia da parte dell'Italia, fu efficace a partire dal 4 giugno 2010, pertanto il cittadino italiano che acquista la cittadinanza di uno dei Paesi aderenti alla Convenzione di Strasburgo non incorrerà più nella perdita dello *status civitatis*, <https://stranieriinitalia.it/archivio-giuridico-circolari/ministero-dellinterno/ministero-dellinterno-cittadinanza-plurima/>, accesso 20.4.2020.

²⁴¹ W. OBWEXER, in un'intervista con B. VARESCO (bv): *Doppelpass für Italiener schwierig*, in quotidiano *Dolomiten* del 13.11.2019, 13.

grande imperatrice austriaca Maria Teresa (1717-1780): «*Bella gerant alii, tu felix Austria nube*». Gran parte dei territori dell'Impero derivava da matrimoni.

Se per l'Austria questo riferimento agli *Erblände* fosse troppo estensivo, potrebbe comunque definire un ambito più ristretto e limitarsi ai territori storici effettivamente abitati maggiormente da popolazioni austro-tedesche. Rischioso, invece, e possibile motivo di conflitto sarebbe limitare la misura al solo territorio del Trentino-Alto Adige, se non si trovasse l'accordo da parte italiana, perché ciò potrebbe essere giudicato ancora una volta come una possibile intromissione in affari interni dell'Italia, anche se in questo caso mancherebbe la dimensione etnica. Ancora più problematica si presenterebbe una restrizione al territorio della provincia di Bolzano, data la maggioranza tedesca del 70% e le riserve già espresse dall'Italia. Né una tale limitazione renderebbe giustizia alla dimensione storica ed escluderebbe i tanti trentini tirolesi e i ladini fuori della provincia che ancora oggi si sentono e si professano tali.

La soluzione meno problematica, tuttavia, sarebbe quella di non prevedere alcuna restrizione territoriale (se non quella di riservarla eventualmente agli *österreichischen Erblände*), come dimostra anche la legge italiana. Nessuno in Italia potrebbe avanzare accuse d'interferenza negli interessi nazionali se la misura si riferisse ai discendenti di antenati austriaci in tutto il mondo.

Il rischio di domande da parte di cittadini di cultura non austriaca, non deve, infatti, essere sopravvalutato. Ci si dovrebbe rendere conto di chi possa essere effettivamente interessato alla cittadinanza austriaca e ne faccia veramente richiesta. Si tratterebbe, inoltre, quasi esclusivamente di cittadini dell'Unione europea che condividono la stessa cittadinanza europea. L'Italia, molto generosa nella sua regolamentazione, non ha mai dovuto registrare grandi abusi, che comunque possono essere evitati con un'adeguata procedura di approvazione.

In ogni caso, il riconoscimento di discendenza da antenati austriaci (per i cittadini del Tirolo storico) si collocherebbe comunque molto più indietro nel tempo, perché si limiterebbe ad antenati del periodo precedente all'annessione della parte sud del Tirolo all'Italia nel 1919, che risale a più di 100 anni fa.

L'argomentazione secondo la quale ciò consentirebbe anche a tanti italiani di beneficiare della misura non dovrebbe costituire un problema. Si tratterebbe comunque solamente di cittadini che già risiedevano in queste zone prima del fascismo, naturalmente anche di tanti italiani, ma chi ne farebbe uso? Probabilmente coloro che non solo discendono da cittadini austriaci, ma che si sentono particolarmente legati all'Austria e alla sua storia, come i trentini tirolesi, i ladini o gli italiani di lunga data in regione, nelle valli dolomitiche anche bellunesi e forse a Trieste! La linea di demarcazione, tuttavia, non sarebbe basata sull'etnia, ma sull'ascendenza e su ragioni storiche. È interessante notare, che la proposta qui discussa è sostenuta tra altri anche dall'ex-presidente della provincia di Bolzano, Luis Durnwalder²⁴², e ha trovato l'appoggio del partito sudtirolese più intransigente e maggior promotore del

²⁴² M. KOFLER, *Doppelpass für Italiener*; L. DURNWALDER, in un'intervista con M. KOFLER, *Saubere Lösung*, tutti in *Neue Südtiroler Tageszeitung*, 12.11.2019, 1-3.

doppio passaporto, la *Südtiroler Freiheit*, che ha dichiarato pubblicamente di non intravedere nessun problema se il passaporto austriaco fosse conferito anche a italiani che lo richiedono²⁴³.

E cosa potrebbe obiettare Roma se l'Austria fa propria una politica sulla cittadinanza analoga a quella che l'Italia sta facendo in tutto il mondo, dove – a differenza della soluzione istriana – non ha provocato nessuna polemica?

Rimangono i motivi e i timori nascosti, alimentati dalle tendenze antieuropee, che mettono in dubbio il progetto di superamento delle frontiere e che alimentano pur inconsciamente il desiderio di appartenenti alle minoranze di una connessione più stretta con lo Stato madre²⁴⁴. A questi timori si può solamente rispondere come suggerisce Panzeri (2018) con «l'urgenza di rilanciare il progetto europeo, che, pur attraversato da limiti e contraddizioni, costituisce una garanzia per la convivenza delle diversità»²⁴⁵.

²⁴³ UnserTirol.com: *Doppelte Staatsbürgerschaft unterstreicht Verbundenheit zu Österreich*, <https://www.unsertirol24.com/2019/11/12/doppelte-staatsbuergerschaft-unterstreicht-verbundenheit-zu-oesterreich/>, ultimo accesso 11.12.2019.

²⁴⁴ Cfr. cap. 0 L'Europa come nuova preoccupazione?

²⁴⁵ PANZERI, nota 229, 549.

ABSTRACT

Pochi giorni prima del suo rinnovo nelle elezioni del 29 settembre 2019, il Parlamento austriaco ha approvato una mozione che ha riproposto il tema del doppio passaporto per le minoranze tedesca e ladina della Provincia di Bolzano. Già il precedente governo austriaco, guidato dal Cancelliere Sebastian Kurz (Partito popolare austriaco, ÖVP) e dal Vicecancelliere Heinz-Christian Strache (Partito liberale austriaco, FPÖ), in carica dal 18 dicembre 2017 al 28 maggio 2019, intendeva consentire alla minoranza sudtirolese l'acquisizione della cittadinanza austriaca, in aggiunta a quella italiana. La soluzione presa in considerazione aveva allora innescato una dura polemica e una risentita resistenza a Roma, che si potevano evitare, o almeno fortemente ridurre con una soluzione più equilibrata, scevra da contrapposizioni etniche.

A few days before its renewal in the elections of September 29, 2019, the Austrian Parliament approved a motion that re-proposed a double passport for the German and Ladin minorities in the Province of Bolzano. The previous Austrian government, led by Chancellor Sebastian Kurz (Austrian People's Party, ÖVP) and Vice-Chancellor Heinz-Christian Strache (Austrian Liberal Party, FPÖ), in office from 18 December 2017 to 28 May 2019, already intended to allow the South Tyrolean minority to acquire Austrian citizenship, in addition to Italian citizenship. The solution considered at the time had triggered fierce controversy and resentful resistance in Rome, which could be avoided, or at least strongly reduced by a more balanced solution, free of ethnic conflict.

PAROLE CHIAVE: Doppio passaporto – Austria – Italia – Cittadinanza – Minoranze linguistiche

KEYWORDS: Double Passport – Austria – Italy – Citizenship – Linguistic Minorities

Nomos: le attualità nel diritto venne fondata nel 1988 e uscì, con periodicità trimestrale, fino ai nn.1/2 del 1994. Il primo coordinatore della Rivista fu Temistocle Martines, cui va un affettuoso ricordo. Dopo un'interruzione di circa un anno e mezzo le pubblicazioni ripresero nel 1996 con periodicità quadrimestrale, con il coordinamento di Fulco Lanchester.



Indice numero in corso

Indice del n. 2 del 2020 di “Nomos-leattualitaneldiritto.it”

LA LEGISLAZIONE ELETTORALE ITALIANA AI TEMPI DEL CORONAVIRUS

- [**Roberto Borrello**, *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicistiche: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*](#)
▼ Anteprima
- [**Oreste Massari**, *La legislazione elettorale oggi attraverso Mortati*](#)
▼ Anteprima
- [**Massimo Siclari**, *Votazioni ed emergenza sanitaria*](#)
▼ Anteprima

SAGGI

- [**Gavina Lavagna**, *L'interpretazione autentica nella giurisprudenza costituzionale. Da persistente causa di contrasto a fonte di dialogo potenziale tra Corte Costituzionale e Corte Edu*](#)
▼ Anteprima
- [**Davide De Lungo**, *Liberalismo, democrazia, pandemia. Appunti sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo di fronte alla decisione collettiva*](#)
▼ Anteprima
- [**Luca Grimaldi e Cosimo Pietro Guarini**, *Un altro tassello alle \(de\)limitazioni soggettive e oggettive del ricorso al conflitto tra poteri per la tutela del giusto procedimento legislativo \(ovvero sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 60 del 2020\)*](#)
▼ Anteprima

- [**Oskar Peterlini**, *Doppio passaporto austriaco. L'intento e le polemiche, il diritto internazionale e comparato, i precedenti italiani*](#)

^ Anteprima

Pochi giorni prima del suo rinnovo nelle elezioni del 29 settembre 2019, il Parlamento austriaco ha approvato una mozione che ha riproposto il tema del doppio passaporto per le minoranze tedesca e ladina [...]

[Leggi tutto...](#)

- [**Olivia Pini**, *Magistratura, politica e interpretazioni della Costituzione. A margine dell'emergenza penitenziaria nel corso dell'epidemia coronavirus*](#)

▼ Anteprima

- [**Camilla Della Giustina**, *Profili di illegittimità costituzionale dei decreti-legge "salva banche". Due esempi paradigmatici*](#)

▼ Anteprima

- [**Alessandro P. Leonardi**, *Open Government e Freedom Of Information Act nella Federazione Russa*](#)

▼ Anteprima

- [**Emilio Minniti**, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana in materia elettorale: dall'indirizzo sul referendum abrogativo alla convergenza con il modello tedesco*](#)

▼ Anteprima

- [**Antonio Riviezzo**, *Sovrano senza corona*](#)

▼ Anteprima

PROBLEMI GIURIDICI DELL'EMERGENZA CORONAVIRUS

- [**Carla Acocella**, *Spigolature sulle dimensioni del tempo nella stagione dell'emergenza da Covid-19*](#)

▼ Anteprima

- [**Rino Casella**, *Il rinvio delle elezioni municipali in Francia durante l'emergenza Covid-19*](#)

▼ Anteprima

- [**Francesco De Vanna**, *Il diritto "imprevedibile": notazioni sulla teoria della necessità a partire dall'emergenza Covid-19*](#)

▼ Anteprima

- [**Aniello Formisano**, *La gestione dell'emergenza durante il Covid-19 tra uniformismo e decentralismo. Considerazioni sull' A.S. 1825 e effetti sul regionalismo differenziato*](#)

▼ Anteprima

- [**Renato Rolli e Riccardo Stupazzini**, *Potere di ordinanza extra ordinem e conflitti tra Stato, Regioni ed enti locali*](#)

▼ Anteprima

- [**Daniele Trabucco**, *Il «virus» nel sistema delle fonti: Decreti-legge e DPCM al tempo del Covid-19 Tra principio di legalità formale e principio di legalità sostanziale*](#)

▼ Anteprima

CONVEGNI

GLI ANNI DI PIOMBO A “LA SAPIENZA” A QUARANT’ANNI DAL SACRIFICIO DI VITTORIO BACHELET

- [**Eugenio Gaudio**, *Una storia che dobbiamo saper riconoscere \(Saluti del Magnifico Rettore\)*](#)

▼ Anteprima

- [**David Ermini**, *Anni di piombo ma anche anni di vero riformismo*](#)

▼ Anteprima

- [**Tito Marci**, *Coltivare la memoria*](#)

▼ Anteprima

- [**Luca Scuccimarra**, *Aiutare le nuove generazioni a confrontarsi con le novità del proprio tempo*](#)

▼ Anteprima

- [**Martina Occhipinti**, *L’attualità del pensiero e della vita di Vittorio Bachelet*](#)

▼ Anteprima

- [**Fulco Lanchester**, *Le ragioni di un convegno*](#)
 - ▼ Anteprima

- [**Francesco Malgeri**, *Introduzione alle relazioni*](#)
 - ▼ Anteprima

- [**Umberto Gentiloni Silveri**, *La crisi italiana e gli anni di piombo*](#)
 - ▼ Anteprima

- [**Mario Toscano**, *Da Moro a Bachelet*](#)
 - ▼ Anteprima

- [**Augusto D'angelo**, *Una facoltà sotto attacco*](#)
 - ▼ Anteprima

- [**Francesco Mercadante**, *Una premessa*](#)
 - ▼ Anteprima

- [**Rosy Bindi**, *Testimone della morte del mio professore*](#)
 - ▼ Anteprima

- [**Fernanda Bruno**, *Vittorio Bachelet: un maestro di vita*](#)
 - ▼ Anteprima

- [**Riccardo Chieppa**, *Una testimonianza generazionale*](#)
 - ▼ Anteprima

- [**Gian Candido De Martin**, *Vittorio Bachelet: un insegnamento esemplare e un'eredità culturale da valorizzare*](#)
 - ▼ Anteprima
- [**Alberto Monticone**, *Gli anni di piombo a scienze politiche*](#)
 - ▼ Anteprima
- [**Giancarlo Pani**, *Hanno ucciso un uomo giusto!*](#)
 - ▼ Anteprima
- [**Gianni Serges**, *Un piccolo ricordo del prof. Bachelet*](#)
 - ▼ Anteprima
- [**Lucia Annunziata**, *12 marzo 1977 – 12 febbraio 1980: il percorso verso l'assassinio di Vittorio Bachelet*](#)
 - ▼ Anteprima
- [**Stefano Ceccanti**, *La via di liberazione, nel segno della mediazione e del riformismo*](#)
 - ▼ Anteprima
- [**Francesco D'onofrio**, *Le tre indicazioni di Vittorio Bachelet*](#)
 - ▼ Anteprima
- [**Luciano Violante**, *Il successo ed i lutti*](#)
 - ▼ Anteprima

- [**Giovanni Bachelet**, *Conclusioni*](#)

▼ Anteprima

NOTE E COMMENTI

- [**Maria Vittoria Ferroni**, *Le procedure concorsuali nel testo unico delle società a partecipazione pubblica*](#)

▼ Anteprima

- [**Felice Blando**, *Attori e registi del referendum costituzionale di modifica agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione. Rilievi critici sul «taglio» dei parlamentari*](#)

▼ Anteprima

- [**Maria Francesca Serra**, *Lex sportiva e lex mercatoria: un confronto*](#)

▼ Anteprima

IN RICORDO DI GIUSEPPE GUARINO

[**Fulco Lanchester** \(a cura di\), *Intervista a Giuseppe Guarino-Il diritto pubblico negli ultimi 70 anni: dallo Stato nazionale accentrato alla globalizzazione \(Seconda parte\)*](#)

▼ Anteprima

IN RICORDO DI CESARE MASSIMO BIANCA

[Cesare Massimo Bianca, Nuove tecniche genetiche, regole giuridiche e tutela dell'essere umano](#)

▼ Anteprima

OSSERVATORIO SULLA CORTE COSTITUZIONALE

Rassegna di giurisprudenza. Schede di lettura

-  [Sentenza n. 61 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 62 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 72 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 73 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 74 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 75 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 78 del 2020](#)
-  [Ordinanza n. 86 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 97 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 99 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 102 del 2020](#)
-  [Ordinanza n. 111 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 113 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 127 del 2020](#)

-  [Ordinanza n. 129 del 2020](#)
-  [Ordinanza n. 132 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 149 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 150 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 152 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 156 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 164 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 168 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 169 del 2020](#)
-  [Ordinanza n. 182 del 2020](#)
-  [Ordinanza n. 185 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 186 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 191 del 2020](#)
-  [Sentenza n. 193 del 2020](#)
-  [Ordinanza n. 195 del 2020](#)
-  [Ordinanza n. 196 del 2020](#)
-  [Ordinanza n. 197 del 2020](#)
-  [Ordinanza n. 198 del 2020](#)

Note e commenti

- [**Andrea Longo**, *La Corte costituzionale e le informative antimafia. Minime riflessioni a partire dalla sentenza n. 57 del 2020*](#)
▼ Anteprima

- [**Daniele Chinni**, *La probatio diabolica della «evidente mancanza» dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n. 149 del 2020*](#)
▼ Anteprima
- [**Elisabetta Frontoni**, *Interesse del minore e poteri del giudice anche in caso di “riconoscimento di compiacenza”*](#)
▼ Anteprima

CRONACHE COSTITUZIONALI DALL'ESTERO

- [**AUSTRIA: Andrea De Petris**, *La Corte Costituzionale austriaca dichiara la parziale incostituzionalità delle misure anti Covid-19*](#)
▼ Anteprima
- [**BALCANI: Francesca Rossi**, *Il declino della democrazia nella Jugosfera tra elezioni e crisi sociali*](#)
▼ Anteprima
- [**CANADA: Mario Altomare**, *Dalle ripercussioni dell'emergenza sanitaria alla controversa vicenda We Charity, passando per la prorogation del Parlamento: i nuovi venti di crisi del Governo Trudeau*](#)
▼ Anteprima

- **FRANCIA: Paola Piciacchia**, *La via francese alla “normalizzazione” della crisi sanitaria tra elezioni municipali, formazione del nuovo governo, timida ripresa delle riforme e politica europea di rilancio*
▼ Anteprima
- **GERMANIA: Astrid Zei**, *La sentenza dei giudici di Karlsruhe sul Public Sector Purchase Programme (PSPP) e la risposta della politica*
▼ Anteprima
- **GIAPPONE: Michele Crisafi**, *Il “testamento politico” del dimissionario Abe: la fine di un Periodo*
▼ Anteprima
- **ISRAELE: Enrico Campelli**, *L'Esecutivo al banco di prova dell'approvazione del bilancio: le debolezze strutturali dell'accordo di coalizione e del rotation agreement*
▼ Anteprima
- **MESSICO: Rosa Iannaccone**, *La “nuova normalità” non è poi così diversa dalla precedente: concentrazione dei poteri, militarizzazione e machismo*
▼ Anteprima
- **POLONIA: Jan Sawicki**, *Duda confermato nelle elezioni presidenziali rinviata per il Covid-19, con una forzatura costituzionale (grave) per evitarne un'altra peggiore*
▼ Anteprima
- **REGNO UNITO: Giulia Caravale**, *Una tempesta perfetta? La fine del periodo di transizione, l'emergenza sanitaria e il problema del mercato interno*
▼ Anteprima

- **REPUBBLICA CECA: Simone Benvenuti**, *La Repubblica Ceca alle prese con la crisi sanitaria si prepara per le prime elezioni dall'inizio dell'epidemia*
 ✓ Anteprima
- **RUSSIA: Ilmira Galimova**, *La votazione panrussa sugli emendamenti alla Costituzione, nonostante tutto*
 ✓ Anteprima
- **SPAGNA: Laura Frosina**, *Il nuovo modello di co-governance e il rilancio della cooperazione intergovernativa nei rapporti centro-periferia*
 ✓ Anteprima
- **STATI UNITI: Giulia Aravantinou Leonidi**, *The knee on the neck of American democracy. L'ordinamento statunitense tra crisi multiple e elezioni presidenziali alle porte*
 ✓ Anteprima
- **UNGHERIA: Simone Benvenuti**, *A dieci anni dalla "rivoluzione nelle cabine elettorali", può dirsi compiuta la trasformazione della forma di stato ungherese*
 ✓ Anteprima

CRONACHE COSTITUZIONALI ITALIANE

Marco Mandato e Giuliaserena Stegher, *La ripartenza dell'Italia nella perdurante emergenza sanitaria*

✓ Anteprima

RASSEGNE CRITICHE, RECENSIONI E SCHEDE

Rassegne critiche

- [**Francesco Severa**, *Effetti e prospettive future dell'ormai definitiva riduzione del numero dei parlamentari. A proposito del volume di E. Rossi \(a cura di\), Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, UPI, 2020, pp. 286.](#)
▼ Anteprima

Recensioni

- [**Fabio Corigliano**, *Recensione a T. Casadei, G. Zanetti, Manuale di filosofia del diritto. Figure, categorie, contesti*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. XII+ 402.](#)
▼ Anteprima
- [**Andrea Fiorentino**, *Recensione a T. Zick, The First Amendment in the Trump Era*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 168.](#)
▼ Anteprima
- [**Arianna Gravina Tonna**, *Recensione a A. Buonfrate, Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 116.](#)
▼ Anteprima

- [**Rosa Iannaccone**, Recensione a D. A. Sabsay, *La Constitución y la transición a la democracia en América Latina. Ensayos selectos*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas Olejnik, 2019, pp. 169.](#)
▼ Anteprima
- [**Sergio Spatola**, Recensione a G. Celi, A. Ginzburg, D. Guarascio, A. Simonazzi. *Una Unione divisiva. Come salvare il progetto europeo*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 312.](#)
▼ Anteprima

Schede

- [**Giacomo Palombino**, Scheda dell'opera collettanea in più volumi di G. A. Pérez Miras, G. M. Teruel Lozano, E. C. Raffiotta, M. P. Iadicicco \(Directores\), *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española*, Madrid, Cepc, 2020, pp. 2884.](#)
▼ Anteprima

DOCUMENTAZIONE a cura di Felice Besostri

- [!\[\]\(ce77bba2916ff045bdb9f4584b191293_img.jpg\) Ricorso per conflitto di attribuzione con istanza sospensiva della Regione Basilicata](#)
- [!\[\]\(b31d4eff00ee94d2cc889725763ab186_img.jpg\) Ricorso per conflitto di attribuzione del sen. Gregorio De Falco](#)
- [!\[\]\(7cca60917fc4166291d2b648cb6bea1b_img.jpg\) Ricorso per conflitto di attribuzione per il Comitato promotore del referendum](#)

DOCUMENTAZIONE

A) Riforme costituzionali

-  [Disegno di legge in materia di riduzione del numero dei parlamentari](#)

B) Riforma elettorale

- [Progetto di legge Brescia](#)
- [Progetto di legge Fornaro](#)

C) Emergenza epidemiologica

- [Legge n. 35/2020 recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19](#)
- [Legge n. 40/2020 Conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali](#)
- [Legge n. 41/2020 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22, recante misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato](#)
- [Legge n. 74/2020 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19](#)

D) Elezioni

- [Decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020](#)

E) Mozioni di sfiducia individuale nei confronti del Ministro della Giustizia Bonafede

- [Mozione Lega](#)
- [Mozione +Europa](#)

F) Vitalizi

- [Dispositivo della Commissione contenziosa del Senato in materia di vitalizi](#)

G) Bilancio

- [Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2019](#)
- [Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2020](#)
- [!\[\]\(f2fdbbba686c1099e6b2b8779766e2d3_img.jpg\) Programma nazionale di riforma 2020](#)

H) Corte costituzionale

- Ordinanze nn. [86/2020](#), [129/2020](#) e [176/2020](#) in materia di conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari

-
- Rivista telematica
 - Registrata presso il Tribunale di Roma
 - ISSN 2279-7238
 - [Informativa privacy](#)

Nomos