



R. BAUBÖCK, M. HALLER (eds.), *Dual Citizenship and Naturalisation: Global, Comparative and Austrian Perspectives*, Vienna, Austrian Academy of Sciences Press, 2021, pp. 317*

D*ual Citizenship and Naturalisation: Global, Comparative and Austrian Perspectives*, curato da Rainer Bauböck e da Max Haller, pone un accento specifico sul “fenomeno proliferante” della doppia cittadinanza («the proliferating phenomenon of dual citizenship», p. 17) a livello mondiale, come programmaticamente affermato dallo stesso Haller nel capitolo introduttivo (pp. 17-29) e come evidente dalla scelta del titolo da parte degli Autori.

Il volume esplora dunque l’impervio sentiero che ha portato gli Stati dall’iniziale resistenza diffusa contro la nazionalità multipla fino all’accettazione della doppia cittadinanza come una nuova norma a livello globale, raccogliendo i contributi di quindici autori - Professori, ricercatori e avvocati - articolati in quattordici capitoli, attraverso i quali si indagano gli atteggiamenti degli Stati e si analizza, in chiave comparata, la situazione in diversi paesi dell’Unione europea, pur focalizzandosi maggiormente sul caso austriaco (Sezione III. *Austrian Citizenship at Home and Abroad*, pp. 205-317). Il progetto che ha guidato le traiettorie di ricerca nasce dall’idea di Bauböck, Professore presso il Centro *Robert Schuman* dell’Istituto universitario europeo di Firenze e Presidente della *Kommission für Migrations- und Integrationsforschung* della *Österreichische Akademie der Wissenschaften* (ÖAW), e di Haller, Professore emerito di Sociologia presso l’Università *Karl-Franzens* di Graz e Vicepresidente della *Kommission für Migrations- und Integrationsforschung* della ÖAW, i quali hanno deciso di riflettere sulla proposta del precedente governo federale austriaco (2017-2019) di offrire la cittadinanza austriaca agli abitanti di lingua tedesca e ladina dell’Alto Adige, in aggiunta alla cittadinanza italiana. I curatori anticipano nella prefazione (pp. 13-15) che uno di loro, Haller, essendo egli stesso cittadino italiano e austriaco, ha ritenuto che questa offerta di cittadinanza austriaca extraterritoriale potesse compromettere la coesistenza pacifica del gruppo linguistico tedesco con quello italiano in Alto Adige, che rappresenta circa un quarto della popolazione della provincia autonoma. Il secondo curatore di *Dual Citizenship and Naturalisation: Global, Comparative and Austrian Perspectives* è invece un cittadino austriaco tornato dall’Italia dopo undici anni di insegnamento e dopo aver realizzato *GLOBALCIT*, un osservatorio online sulla cittadinanza globale presso l’Istituto universitario europeo.

* Contributo sottoposto a *peer review*.

Plauso dunque ai due Autori per aver tracciato un'indagine capillare proponendo all'*apollis* - Istituto di ricerca sociale e demoscopia di Bolzano di intervistare un campione di altoatesini rappresentativo dei tre i gruppi linguistici autoctoni - tedesco, italiano e ladino - sulle loro idee e intenzioni in relazione a tale proposta. Con l'aiuto di Hermann Atz, Max Haller illustra successivamente nella sezione conclusiva del libro (*Chapter 14 Does Dual Citizenship Endanger Ethnic Cohabitation? How the South Tyrolean Population Views a Supplementary Austrian Citizenship*, pp. 293-317) i risultati di questo sondaggio, realizzato nella primavera 2019, che ha potuto giovare del supporto di Hermann Atz (*apollis* - Istituto di ricerca sociale e demoscopia di Bolzano), Francesco Palermo (*Eurac Research* di Bolzano e Università degli Studi di Verona) e Günther Pallaver (*Società Michael Gaismair* di Bolzano e Università *Leopold-Franzens* di Innsbruck) nella elaborazione delle domande e dei metodi di studio.

Multiformi riflessioni sono contenute nel volume che combina tre prospettive sulla doppia cittadinanza esaminando sinteticamente le tendenze e i modelli globali (Sezione I. *Citizenship and Utility in Global Perspective*, pp. 31-117), guardando poi da vicino una serie di casi al fine di affinare la visione comparata (Sezione II. *Dual Citizenship in Comparative Perspective*, pp. 119-203) e, infine, entrando più nel dettaglio per quanto riguarda la peculiarità dell'Austria (Sezione III. *Austrian Citizenship at Home and Abroad*, pp. 205-317), le cui leggi e politiche sulla cittadinanza sollevano importanti riflessioni. Questo processo di «zooming in» (p. 20) fornisce al lettore una lente di ingrandimento per leggere al meglio il caso austriaco e lo aiuta, al contempo, ad inquadrarlo in una prospettiva più ampia e del tutto innovativa in quanto non è presente nei dibattiti pubblici sulla cittadinanza.

Un approccio interdisciplinare permea dunque le pagine del libro. Infatti, «Citizenship is a multi-faceted concept» (p. 17) ed è uno *status* giuridico determinato dal diritto nazionale, vincolato da norme giuridiche internazionali ed europee. Per questo, sicuramente l'analisi giuridica è un punto di partenza indispensabile. Tuttavia, la scienza politica è necessaria per comprendere i motori e gli attori delle politiche di cittadinanza, nonché l'importanza dei sistemi politici nazionali e dei processi internazionali di diffusione delle norme, al fine di spiegare percorsi divergenti o tendenze locali. Altrettanto essenziale è la prospettiva sociologica, che indaga l'effettiva rilevanza della cittadinanza per le condizioni di vita dei migranti o delle minoranze etniche e l'atteggiamento della popolazione verso la concessione di nuove cittadinanze.

La recente evoluzione della cittadinanza come collettore di diritti è stata la conseguenza di due grandi mutamenti. In primo luogo, le rivoluzioni tecnologiche dei trasporti e delle comunicazioni hanno prodotto una «world society» (p. 19) favorendo la mobilità di massa attraverso i confini internazionali. La più frequente mobilità globale ha cambiato il carattere della migrazione in quanto oggi molte persone si spostano in un altro Stato esclusivamente per un tempo limitato, tornando al loro paese di origine o proseguendo verso un altro. In secondo luogo, «citizenship has not only become partly deterritorialised but has also moved up to supranational levels» (p. 19). Unioni regionali di Stati hanno introdotto forme distinte di cittadinanza strettamente connesse alla libera circolazione e alla rappresentanza politica in America Latina, Europa e Africa occidentale. Emblematica in tal senso è l'Unione europea che figura come un

nuovo tipo di entità politico-economica a carattere sovranazionale, creatura di Stati indipendenti e interdipendenti.

Nel *Chapter 2 (Dual) Citizenship and National Identity in a Globalised World: Sociological Perspectives* (pp. 33-58) Max Haller mette in luce come l'appartenenza a uno Stato e la cittadinanza possano costituire una componente centrale dell'identità di un individuo che viene dipinta dall'Autore come latente in quanto essa si palesa nel momento in cui si viaggia in un altro paese o quando si incontra un altro individuo che parla una lingua diversa. Pertanto, secondo l'opinione dell'Autore, chi vive in un solo Stato per tutta la vita è influenzato da un «banal nationalism» (p. 35). La migrazione, al contrario, richiede una significativa ridefinizione dell'identità del migrante, il quale, dopo l'arrivo in un altro paese, pur mantenendo la fedeltà alla propria identità originaria, svilupperà identità nazionali multiple. I dati empirici dell'*International Social Survey Program* (p. 39) mostrano tassi di naturalizzazione sorprendentemente bassi nei paesi d'immigrazione a conferma del doppio legame che i migranti di prima generazione possiedono sia con i loro paesi d'origine, sia con quelli di destinazione. Una «dual loyalty» (p. 52) nient'affatto problematica per Haller, la cui tesi principale è che «citizenship involves a symbolic-identitarian and an instrumental-utilitarian meaning» (p. 50). Più precisamente l'Autore, pur riconoscendo la rilevanza che continuano a rivestire, anche nel mondo globalizzato, i valori e i sentimenti legati indissolubilmente all'identità nazionale e alla cittadinanza, comprende come le scelte alla base delle naturalizzazioni scaturirebbero da considerazioni utilitaristiche. Agli occhi di Haller l'interesse ad acquisire la cittadinanza di un paese varierà significativamente a seconda delle caratteristiche dei paesi di origine e di destinazione. Di conseguenza, viene riproposta la teoria sviluppata in *Cittadinanza*, Bologna, il Mulino, 2020 da Dimitry Kochenov, secondo il quale gli immigrati si identificano maggiormente con i paesi ben sviluppati, ricchi e democratici. Quindi la naturalizzazione risulta essere certamente collegata a molti benefici tangibili, come il diritto alla residenza illimitata e al ritorno incondizionato, il pieno accesso tanto al mercato del lavoro e all'assistenza sociale, quanto alla maggior parte dei paesi del mondo. In questo modo, la decisione di rinunciare alla cittadinanza del paese di nascita e/o dei genitori e di acquisirne una nuova può essere determinata da entrambi i fattori. Infatti, un numero crescente di persone provenienti da paesi poveri e in conflitto è altamente interessato ad ottenere la cittadinanza del proprio paese di residenza. Al contrario, per molti migranti, soprattutto quelli interni all'Unione europea, il conseguimento di una nuova cittadinanza non ha alcuna priorità dato che già beneficiano di ampi diritti civili e sociali nel loro nuovo paese di residenza, come il diritto di circolare e di stabilirsi permanentemente e di scegliere liberamente il proprio lavoro.

Questo concetto di «strategic citizenship» (p. 37) è ribadito poi a più riprese da Yossi Harpaz nel *Chapter 5 Strategic Dual Citizenship: Global Dynamics of Supply and Demand* (pp. 97-117). L'Autore sostiene che la doppia cittadinanza è parte di una tendenza mondiale verso un utilizzo sempre più strumentale della cittadinanza. Harpaz dimostra come la crescente tolleranza della doppia cittadinanza cambi le regole di base che governano l'attribuzione della cittadinanza. In questo capitolo, l'Autore descrive uno schema domanda-offerta che regola le naturalizzazioni, incluse le appartenenze sovrapposte e l'appartenenza a distanza. Secondo il suo parere, la legittimazione della doppia cittadinanza porterebbe all'adozione di valutazioni strategiche da parte degli

individui idonei - «the demand side» (p. 97) - così come da parte degli Stati - «the supply side» (p. 97) - in una dinamica di interconnessioni legali tra individui e Stati. Da un lato, gli individui cercano di espandere il loro ambito di diritti e opportunità richiedendo una seconda cittadinanza che è posizionata più in alto nella gerarchia globale rispetto al valore della cittadinanza originaria. Dall'altro lato, molti Stati utilizzano le politiche di doppia cittadinanza al fine di selezionare nuovi cittadini con caratteristiche desiderabili, i quali non vivono sul loro territorio e non intendono trasferirsi o rinunciare alla loro cittadinanza, offrendo loro una seconda cittadinanza, senza pretendere né l'immigrazione né la rinuncia alla cittadinanza precedente. La così designata «long-distance acquisition of ancestry- or ethnicity-based dual citizenship» (p. 109) riguarda i discendenti degli emigranti - ad esempio i discendenti italiani in Sud America a cui viene ora offerta la cittadinanza italiana -, i co-etnici transfrontalieri - come gli ungheresi etnici che vivono in Slovacchia e nell'Ucraina occidentale o i rumeni in Serbia e Ucraina - e le persone abbienti provenienti dai paesi in via di sviluppo che possono ora - anche tramite investimento - acquisire la cittadinanza di uno Stato in cui non si sono mai recati. Da questo punto di vista, si indeboliscono i tradizionali legami tra cittadinanza e identità nazionale a cui fa riferimento Haller nel primo capitolo, e in questo sistema, secondo Peter J. Spiro, uno dei massimi esperti di doppia cittadinanza, lo *status civitatis* «came to be considered a bane of the international system» (p. 84). Spiro osserva come la tolleranza della doppia cittadinanza indichi il modo in cui la globalizzazione abbia irrimediabilmente degradato il valore della cittadinanza stessa.

Il secondo curatore del volume, Bauböck, sottolinea come sia ben consolidato all'interno della letteratura scientifica «a global trend towards a growing toleration of dual citizenship» (p. 59). Pertanto, egli decide, in maniera inedita, di dedicare la sua attenzione ai limiti di questa tendenza nel *Chapter 3 The Toleration of Dual Citizenship: A Global Trend and its Limits* (pp. 59-79). L'Autore indaga distintamente le motivazioni che hanno spinto i due Stati più grandi in termini di popolazione - Cina e India - ad aderire ad una inflessibile politica di non tolleranza della cittadinanza e, conseguentemente, a bloccare l'accesso alla doppia cittadinanza a più di un terzo della popolazione mondiale. Egli reputa Cina e India paesi oltremodo rigidi poiché tentano di impedire completamente la doppia cittadinanza sia alla nascita sia attraverso le naturalizzazioni multiple per preoccupazioni legate alla sicurezza e alla sovranità nazionale.

Nel panorama europeo, la stessa politica restrittiva è seguita dai Paesi Bassi, in cui continua ad essere negata l'accettazione della doppia cittadinanza, come sostenuto da Floris Peters e Maarten Vink nel *Chapter 6 Dual Citizenship Acceptance and Immigrant Naturalisation Propensity in the Netherlands: The Relevance of Origin- and Destination-Country Rules* (pp. 121-140). I Paesi Bassi quindi sono andati controcorrente introducendo nuovamente delle restrizioni. Infatti, nel febbraio del 1993 venne introdotta una proposta per emendare formalmente il *Dutch Nationality Act (DNA)*, in vigore dal 1° gennaio 1985, e abolire il requisito della rinuncia alla precedente cittadinanza in caso di naturalizzazione. Tuttavia, il disegno di legge incontrò una crescente resistenza politica. L'opposizione principale, da parte della destra e del centro-destra, si concentrò sull'idea che il possesso di cittadinanze multiple avrebbe compromesso la lealtà dei cittadini e minato l'integrazione socio-culturale di gruppi già a rischio di segregazione all'interno della società. Quindi l'*iter* parlamentare della legge si arenò a causa di questi disaccordi e, soprattutto, non venne

approvato dal Senato nel novembre 1996, con il conseguente ritiro. Successivamente, il requisito della rinuncia alla doppia cittadinanza fu ripristinato nel giugno 1997.

Tuttavia, il rifiuto di alcuni paesi di riconoscere la cittadinanza multipla risulta essere anacronistico secondo il parere degli Autori. La maggior parte delle obiezioni contro la doppia cittadinanza in passato sono state inquadrare in una prospettiva di sovranità statale. La preoccupazione principale degli Stati era rappresentata dalla perdita del controllo sui loro cittadini, i quali avrebbero potuto dimostrare fedeltà ad un altro Stato, e sul loro territorio, nell'ipotesi in cui un altro Stato avesse esercitato poteri coercitivi all'interno della loro giurisdizione. Spiro afferma che lo stesso termine «“naturalisation” implies an individual rebirth (to make natural), the only way the mechanism could be rationalised with perpetual allegiance» (p. 84). A confermare questa attitudine, «the idea that an individual could belong to two countries was perceived as an anomaly, even an abomination» (p. 97), fino a quando la tolleranza della doppia cittadinanza è diventata la norma globale dagli anni '90 - «about 50 per cent of countries in Western Europe shifted their policy in a permissive direction between 1990 and 2016» - (p. 99).

Spiro sostiene inoltre che, solo con la globalizzazione e l'indebolimento delle identità nazionali, gli Stati sono passati dalla tolleranza della doppia cittadinanza all'accettazione della stessa (*Chapter 4 The Past and (Post-COVID) Future of Dual Citizenship*, pp. 81-95). La cittadinanza multipla è stata normalizzata, secondo l'Autore, quando si è raggiunta la piena consapevolezza dei privilegi di mobilità nei paesi terzi. «Dual citizenship now becomes a kind of global health insurance as well as a way to protect mobility rights, even for those already holding premium passports. For transnational elites, these newly surfaced advantages will magnify incentives to secure investment citizenship» (p. 81).

Spiro (p. 82) e Harpaz (p. 112) ritengono che la doppia cittadinanza sia diventata oramai in diversi contesti uno «status symbol» che bisogna pubblicizzare piuttosto che celare. Ad esempio, gli Stati dell'Europa orientale sperimentarono, per la prima volta alla fine del Novecento, le politiche di doppia cittadinanza in uscita all'interno dei progetti post-comunisti di costruzione della nazione. Szabolcs Pogonyi illustra (*Chapter 7 Kin Citizenship in Eastern Europe*, pp. 141-156) come in questi paesi la via preferenziale di concessione della cittadinanza per ragioni etniche, basata quindi sulla parentela con minoranze di individui residenti oltre i confini, in realtà servisse a scopi geopolitici. Anche la Danimarca - seppur nella sua lentezza - dopo l'inizio del nuovo millennio riformò la sua legge sulla cittadinanza avviando un percorso conclusosi nel dicembre 2014 con l'adozione di una legge sull'accettazione della doppia cittadinanza che entrò in vigore il 1° settembre 2015, insieme agli effetti della denuncia danese al primo capitolo della Convenzione di Strasburgo del 1963 sulla riduzione dei casi di cittadinanza multipla e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza multipla (*Chapter 8 The Danish Turn Towards Dual Citizenship*, pp. 157-182, di Eva Ersbøll). L'Italia invece dimostra più di cento anni di continuità nella tolleranza della doppia cittadinanza. La legge sulla cittadinanza italiana del 1912, n. 555, venne sostituita dalla Legge del 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*, attualmente in vigore, la quale conserva ancora elementi della precedente e si basa su quattro principi: il trasferimento della cittadinanza per discendenza (*ius sanguinis*); l'acquisizione della cittadinanza italiana per nascita sul territorio

italiano (*ius soli*) solo in casi molto specifici; la tolleranza generale della doppia cittadinanza e il diritto degli individui di chiedere l'acquisizione o la rinuncia della cittadinanza italiana. Come la Danimarca, l'Italia fu uno Stato firmatario della Convenzione europea del 1963 sulla riduzione dei casi di multipla cittadinanza e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima. Tuttavia, l'Italia ne denunciò formalmente la prima parte nel 2009 con effetto dal 4 giugno 2010. In aggiunta, con successive modifiche e integrazioni alle Legge del 1992 - nel 2000, 2006 e 2009 - venne pienamente riconosciuto il diritto di possedere contemporaneamente più cittadinanze. Questo vale per le norme riguardanti i discendenti degli ex cittadini austro-ungarici e per i discendenti degli jugoslavi italiani, che non richiedevano la rinuncia alla loro attuale cittadinanza straniera come condizione per la concessione della cittadinanza italiana. Infatti, Günther Pallaver e Guido Denicolò evidenziano (*Chapter 9 Dual Citizenship in Italy: An Ambivalent and Contradictory Issue*, pp. 183-203) un consenso unanime degli schieramenti politici italiani nel coltivare il mito de «l'Altra Italia» (p. 190) fuori dai confini della Repubblica.

Dal quadro appena delineato (nella Sezione II. *Dual Citizenship in Comparative Perspective*, pp. 119-203) emerge, in prospettiva comparata, che «Austria represents a case of high immigration with high barriers to citizenship» (p. 20) ed è in controtendenza rispetto alla quasi totalità degli Stati membri dell'Unione. L'Austria, secondo le ricerche condotte da Rainer Bauböck e Gerd Valcharsal (*Chapter 10 Non-Tolerance of Dual Citizenship in Austria*, pp. 207-227), apparterebbe al 18% dei paesi del mondo che non tollerano la doppia cittadinanza né attraverso le naturalizzazioni in uscita - per gli austriaci che acquisiscono volontariamente un'altra cittadinanza - né attraverso quelle in entrata - per i candidati alla naturalizzazione in Austria che devono rinunciare a tutte le cittadinanze precedenti -. Pur prevedendo eccezioni, l'Austria sembra essere più rigorosa in questo senso rispetto a paesi europei comparabili, i quali contemplanò nelle loro legislazioni la tolleranza non simmetrica, come Germania e Paesi Bassi, dove la doppia cittadinanza è attualmente accettata in più del 60% di tutte le naturalizzazioni in entrata (*Chapter 6 Dual Citizenship Acceptance and Immigrant Naturalisation Propensity in the Netherlands: the Relevance of Origin- and Destination-Country Rules* di Floris Peters e Maarten Vink, pp. 121-140). Le politiche sulla cittadinanza in Austria sono contraddistinte da requisiti di naturalizzazione sempre più restrittivi, dall'assenza di diritto di nascita per gli immigrati di seconda generazione nati da genitori immigrati e da una ritrosia generale a riconoscere la doppia cittadinanza sia per gli immigrati che per gli emigrati.

La Sezione III. *Austrian Citizenship at Home and Abroad* (pp. 205-317), l'ultima del volume, spiega dunque che «The case of Austria is a curious one» (p. 208) partendo dalle elaborazioni statistiche di Stephan Marik-Lebeck (*Chapter 11 The Potential for Naturalisation in Austria: A Statistical Approximation*, pp. 229-252), passando per l'analisi sociologica di Raimund Haindorfer e Max Haller sul livello di integrazione degli immigrati in Austria (*Chapter 12 Does Citizenship Promote Integration? An Austrian Case Study of Immigrants from Former Yugoslavia and Turkey*, pp. 253-273), fino ad arrivare alla presentazione dei risultati di un sondaggio mondiale sulla doppia cittadinanza tra gli austriaci residenti all'estero, condotto nel 2019 da Florian Gundl (*Chapter 13 The Views of Expatriate Austrians on Dual Citizenship: The Results of a Worldwide Survey*, pp. 275-291). La maggioranza degli intervistati, selezionati dell'*Auslandsösterreicher-Weltbund* (AÖWB) -

un'associazione di supporto agli austriaci che vivono all'estero -, non è disposta a rinunciare alla cittadinanza austriaca in favore della cittadinanza del paese di residenza.

Diametralmente opposto il risultato del sondaggio illustrato da Haller e Atz all'interno dell'ultimo capitolo (*Chapter 14 Does Dual Citizenship Endanger Ethnic Cohabitation? How the South Tyrolean Population Views a Supplementary Austrian Citizenship*, pp. 293-317) sulla proposta di concedere la cittadinanza austriaca "supplementare" a una parte della popolazione dell'Alto Adige. Il tema centrale di questa proposta fu quello di rafforzare il rapporto storico-culturale tra le minoranze etniche dell'Alto Adige e l'Austria, la loro "patria protettrice" («fatherland» or «protecting nation», p. 293). Va riconosciuto agli Autori il merito di aver avuto l'intuizione di indagare la reazione della popolazione altoatesina a questa proposta. Un'analisi innovativa caratterizzata da una prospettiva inesplorata che anzi ha confutato gran parte del pensiero di politici e commentatori sull'atteggiamento degli altoatesini nei confronti della possibilità di acquisire la doppia cittadinanza austriaca. I risultati inaspettati dello studio sono rappresentati dal prevalere dello scetticismo degli altoatesini sulla proposta di una cittadinanza austriaca aggiuntiva e dal fatto che le differenze nelle percezioni e negli atteggiamenti riguardo alla proposta sono molto lievi tra gli altoatesini di lingua italiana, quelli di lingua ladina e i germanofoni. Gli Autori ipotizzano che lo scarso interesse per la doppia cittadinanza mostrato in questo studio sia dovuto ai pochi vantaggi concreti che essa offrirebbe nel caso dell'Alto Adige. Infatti, l'appartenenza all'Unione europea dei due Stati in questione - Italia e Austria - e l'alto livello di protezione delle minoranze di cui godono le popolazioni di lingua tedesca e ladina attraverso l'autonomia speciale (*ex art. 116 Cost. e Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol del 1972*) potrebbero essere la causa di questo risultato, insieme all'esistenza di una robusta identità regionale rispetto a quella di una minoranza parentale fuori dai confini della Repubblica italiana. Secondo gli Autori, la popolazione altoatesina non necessita dunque di un passaporto aggiuntivo, quanto di una frontiera aperta a reali opportunità di scambio nella sfera politica, economica, sociale e culturale.

Eleonora Iannario