

Le dinamiche della cittadinanza nei Microstati: il caso del Liechtenstein

di Lino Panzeri

Abstract: The dynamics of citizenship in the Microstates: the case of Liechtenstein - The essay deals with citizenship legislation in Liechtenstein, analysed in comparison with that in force in other European Microstates. The Author examines the reasons behind the alternation between restrictive and more inclusive approaches in status-granting and highlights how the intensification of migratory flows is paving the way for the approval of functional rules for the integration of foreigners, notwithstanding the survival of some historical peculiarities. This is witnessed, in particular, by the introduction of the “simplified procedure” for naturalization.

Keywords: Microstate, citizenship, voting rights, immigration, integration of foreigners

1. Premessa

Lo studio della disciplina sulla cittadinanza nei Microstati¹ implica, sul piano del metodo, la considerazione preventiva di alcune loro specificità. Sebbene gli stessi, infatti, vantino, formalmente, sul piano degli elementi costitutivi, una piena statualità, assimilabile a quella di Stati aventi una diversa dimensione territoriale ed una popolazione più consistente, la relativa condizione di fatto è destinata a riflettersi anche sulle scelte relative allo *status civitatis*. Esse, esposte più che altrove a sollecitazioni contingenti ed amplificate nella percezione dei decisori, esprimono talvolta valutazioni emotive e poco coerenti, il che ne può rendere difficoltosa la ricostruzione sistematica.

Da un esame anche superficiale della legislazione adottata da questi Paesi traspaiono almeno due opposte linee di sviluppo.

Alcuni Microstati, in prevalenza quelli europei, evidenziano un atteggiamento fortemente restrittivo nella concessione della propria cittadinanza, la cui disciplina è saldamente ancorata allo *ius sanguinis*. Prevale, in questa spinta, l'esigenza di assicurare la continuità di un'identità nazionale precarizzata dall'esigua consistenza del popolo e

¹ Sulla difficoltà definitoria di “Microstato” cfr. E. Bertolini, *I Micro Stati. La sfida della micro dimensione e le sue ricadute costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2019, 26 ss.

percepita come destinata, optando per soluzioni più inclusive, all'estinzione. A questo atteggiamento contribuisce altresì, per lo meno in alcuni contesti, l'obiettivo di mantenere alti standard reddituali od assistenziali e, spesso, anche il desiderio di garantire la massima coesione sociale e l'immediatezza dei processi decisionali, implicante il contenimento del numero dei cittadini². Talvolta, questo atteggiamento è stato spinto alle estreme conseguenze, ponendo limiti così stringenti da escludere, di fatto, anche la naturalizzazione degli stranieri residenti da tempo, i quali, con il loro lavoro o con il loro patrimonio, contribuiscono ad assicurare la prosperità dei Paesi in cui vivono.

Può considerarsi, in questo senso, il caso del Principato di Monaco – ove, a fronte di oltre trentottomila residenti, meno di diecimila sono cittadini³ –, la cui «Legge relativa alla nazionalità» (Legge 18 dicembre 1992, n. 1155), all'art. 5, subordina la naturalizzazione degli stranieri, tra l'altro, alla residenza ininterrotta nel Principato per almeno dieci anni successivamente al raggiungimento del diciottesimo anno d'età ed all'esito di una preventiva «indagine sulla moralità e sulla situazione del richiedente» (condizione, quest'ultima, invero assai ambigua), mentre, all'art. 6, riconosce l'immediata naturalizzazione dello straniero che il Principe ritenga «degnò» della concessione. Questa disciplina ha reso possibile, negli anni, la concessione dello *status* ad un limitatissimo numero di richiedenti, destinato ad essere ulteriormente ridotto da una recente modifica intervenuta sul relativo acquisto per matrimonio: lo scorso 24 novembre 2021, infatti, il *Conseil National* ha approvato il d.d.l. 1038, recante l'innalzamento della durata del vincolo a ciò necessaria da dieci a vent'anni.

In altri casi, invece, dall'esame della legislazione sulla cittadinanza di questi piccoli Paesi traspare un atteggiamento opposto, ovvero la strumentalizzazione della sovranità operata mediante un'apertura semplificata dello *status civitatis* a selezionate categorie di stranieri. Questa scelta è animata da interessi di carattere economico, giacché l'accesso allo *status* viene subordinato all'erogazione, a vario titolo, di capitali o di contributi a fondi di investimento – da qui l'espressione c.d. *citizenship by investment* o, *tout court, ex iure pecuniae* – e, spesso, prescinde da ogni effettivo collegamento tra lo Stato concedente ed il richiedente,

² Sulla correlazione tra estensione del territorio, popolazione e pratiche democratiche cfr. S. Musco, *I microstati nel sistema internazionale. Considerazioni politiche e strategie di sopravvivenza*, Morlacchi, Perugia, 2015, 35-48. Sulla correlazione in parola, dalla prospettiva del Liechtenstein, cfr. anche A. Waschkuhn, *Strukturbedingungen des Kleinstaates und ihre Auswirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess*, in P. Geiger, A. Waschkuhn (Hrsg.), *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz, 1990, 221 ss.

³ Secondo i dati dell'*Institut Monégasque de la Statistique et des Études Économiques*, al 31 dicembre 2020, la popolazione residente nel Principato era pari a 38.350 persone, delle quali solo 9.571 erano titolari di cittadinanza monegasca.

interessato ora a conseguire benefici fiscali o patrimoniali ora ad assicurarsi maggiore facilità di movimento.

Più studi, aventi ad oggetto i Microstati dell'Oceania, hanno approfondito le dinamiche sottese alle misure sui c.d. *Passports of Convenience*, dimostrando i vantaggi di natura economica che spingono alla strumentalizzazione delle prerogative sovrane⁴. E sebbene le conseguenze giuridiche di queste scelte siano, a livello interno, spesso marginali sul piano della coesione sociale, esse possono avere riflessi problematici sul piano delle relazioni interstatuali, tanto più se il Paese concedente ha assunto in materia specifici obblighi internazionali o è parte di un processo di integrazione sovranazionale qual è la UE.

Significativo, in tal senso, è il noto precedente di Malta. Nel 2013, con l'approvazione di alcuni emendamenti al *Maltese Citizenship Act* del 1965, nel piccolo arcipelago mediterraneo è stata infatti introdotta la possibilità, sulla base dell'*Individual Investor Programme*, di naturalizzare immediatamente cittadini stranieri disponibili ad erogare un contributo straordinario al Fondo di sviluppo nazionale. Oggetto di reazioni molto critiche da parte tanto del Parlamento europeo quanto della Commissione⁵, l'iniziativa maltese, poi ridimensionata⁶, ha sollecitato una riflessione sulle conseguenze profonde ed irreversibili di scelte di questo tenore⁷, destinate a riflettersi non tanto a livello statale quanto a livello europeo. Sebbene spetti agli Stati membri giudicare i singoli casi di naturalizzazione, la natura derivata della cittadinanza europea pone infatti dei vincoli alla relativa discrezionalità, qual è il rispetto del principio di leale collaborazione (art. 4, Par. 3, TUE), che impone all'Unione ed agli Stati l'assistenza reciproca nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati. Principio, quello in esame, al quale non si è conformata Malta, che ha trascurato le implicazioni "comunitarie" della propria riforma e, in ultima analisi, il significato stesso della

⁴ Sui precedenti di Tonga, Isole Marshall, Nauru, Vanuatu, Samoa e Kiribati cfr. A. Van Fossen, *Passport sales: how island microstates use strategic management to organise the new economic citizenship industry*, in *Island Studies Journal*, vol. 13, n. 1, 2018, 285 ss.

⁵ Sulle reazioni delle Istituzioni europee e, più in generale, sull'inquadramento della vicenda maltese rispetto all'evoluzione del rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea cfr. L. Panzeri, *Criteri di acquisto della cittadinanza di uno Stato membro e riflessi sulla cittadinanza europea*, in P. Carnevale, E. Castorina, G. Grasso, R. Manfellotti (cur.), *L'Europa dei tre disincanti. Liber amicorum per Giovanni Cocco*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 676-678.

⁶ A sèguito delle critiche avanzate sul testo, il legislatore maltese è intervenuto fissando quale ulteriore requisito per l'accesso allo *status* la residenza nel Paese almeno nei dodici mesi antecedenti alla presentazione della domanda, indicativa dell'esistenza, in linea di principio, di un "legame effettivo".

⁷ Sulla possibile "erosione" del concetto stesso di cittadinanza conseguente alla "commercializzazione" dell'appartenenza politica, A. Shachar, R. Hirschl, *On citizenship, States, and Markets*, in *Journal of Political Philosophy*, vol. 22, n. 2, 2014, 253.

cittadinanza come appartenenza allo Stato fondata sull'esistenza di un "legame effettivo" allo stesso da parte dell'individuo⁸.

Rispetto a queste due dinamiche contrapposte, il caso del Liechtenstein, ove, nel tempo, hanno coesistito entrambe le spinte, offre spunti utili non solo per ricostruire il contributo di alcune sue scelte allo sviluppo del diritto internazionale in tema di cittadinanza – il riferimento è al noto caso *Nottebohm*, sul quale si tornerà a breve –, ma anche per verificare fino a che punto la micro dimensione possa incidere sulle scelte sollecitate dall'intensificazione dei flussi migratori verso le aree del globo economicamente più sviluppate.

2. La legislazione sulla cittadinanza in Liechtenstein: esame delle fonti

La richiamata coesistenza di spinte di segno diverso si è riflessa, anche in Liechtenstein, nella sedimentazione nel tempo di una pluralità di interventi normativi.

A livello costituzionale, il testo del 1921, oggetto di una profonda riforma nel 2003, reca, in tema di cittadinanza, soltanto alcuni riferimenti: l'art. 30 dispone che «Le condizioni per ottenere o perdere la cittadinanza sono determinate dalla legge»; l'art. 31, dopo aver sancito l'uguaglianza davanti alla legge di tutti i cittadini, il relativo diritto di accesso agli uffici pubblici (comma 1) e il divieto di qualunque disparità di trattamento tra i sessi (comma 2, così modificato soltanto nel 1992), riconosce, con riferimento alla condizione degli stranieri, che i relativi diritti «sono disciplinati dai trattati o, in mancanza, dal principio di reciprocità» (comma 3, così modificato, a sua volta, nel 1992). Riferimenti alla cittadinanza si rinvergono, poi, negli artt. 102, comma 1, e 105 – i quali dispongono che la maggioranza dei componenti del Tribunale amministrativo (*Verwaltungsgerichtshof*) e del Tribunale di Stato (*Staatsgerichtshof*), e, per quest'ultimo, anche il Presidente, debbano essere cittadini del Liechtenstein – e nell'art. 110, comma 2, che riserva alla legge la disciplina «del diritto del Comune di concedere la cittadinanza e della libertà dei cittadini del Principato di risiedere in ciascuno di essi».

A livello legislativo ordinario, in origine, nell'ambito di una realtà contraddistinta da un'accentuata frammentazione, il rapporto di

⁸ Sulla rilevanza del principio di leale collaborazione, C. Cipolletti, *Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, 2014, 463 ss.; sull'esistenza di un "genuine link" nel rapporto tra il singolo e lo Stato quale presupposto per l'accesso alla cittadinanza – in conformità a quanto affermato dalla sentenza *Nottebohm* (sulla quale v., *infra*, Par. 3) – cfr. altresì, a margine della cit. iniziativa maltese, O. Parker, *Commercializing Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, n. 2, 2017, 332 ss.

appartenenza operava su due distinti piani, quello comunale, cui corrispondeva la titolarità di precisi diritti e doveri legati all'utilizzo di beni comuni, e quello statale, meramente riflesso e privo di sostanziale rilevanza, al punto che coloro i quali, eccezionalmente, erano titolari soltanto della cittadinanza statale (i c.d. *Hintersassen*) venivano di fatto esclusi dalla vita comunitaria, costituendo il ceto sociale più subalterno. Fu la «Legge sull'acquisto e sulla perdita dei diritti di cittadinanza del Liechtenstein» del 28 marzo 1864 a disciplinare il collegamento tra le due appartenenze, disponendo che la titolarità della cittadinanza del Principato avesse come preconditione l'accesso a quella del Comune, subordinato, per gli stranieri, al pagamento a quest'ultimo di un'apposita tassa⁹. Il collegamento tra le due appartenenze si mantenne a lungo quale tratto distintivo dell'ordinamento del Liechtenstein, da suggellarsi, come ancora prevede il "procedimento ordinario" di naturalizzazione¹⁰, attraverso il voto favorevole degli elettori di uno degli undici Comuni del Principato¹¹.

La cit. «Legge» del 1864, salvo alcune successive e rilevanti modifiche, sulle quali si tornerà a breve, rimase in vigore fino all'entrata in vigore della «Legge sull'acquisto e la perdita dei diritti di cittadinanza» (*Bürgerrechtsgesetz - BüG*) del 4 gennaio 1934, saldamente ancorata al criterio dello *ius sanguinis* ed al suddetto collegamento tra l'appartenenza comunale e quella statale¹². Essa, ancora oggi, resta il testo normativo di riferimento, per quanto oggetto di profonde modifiche nel corso dei decenni successivi, tra le quali quelle adottate con la Legge 2 novembre 1960, la Legge 11 luglio 1974, la Legge 14

⁹ Cfr. M. Sochin D'Elia, *Country Report: Liechtenstein*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, 2-5; sulla cit. «Legge» del 1864 cfr. R. Wanger, *Das liechtensteinische Landesbürgerrecht*, Universität Zürich, Zürich, 1997, 21-22; sul sopraggiunto collegamento tra la cittadinanza comunale e quella statale, altresì, P. Vogt, *Kommunale Entwicklung von 1808 bis 1921. Gemeindeorganisation, Kompetenzen und gelebte Praxis*, in AA.VV., *Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung*, Beiträge n. 45, Liechtenstein-Institut, Bendern, 2019, 56-57.

¹⁰ V., *infra*, Par. 4.

¹¹ La centralità del ruolo dei Comuni, formalizzata dalla Costituzione del 1921 e, come detto, confermata dalla legislazione sulla cittadinanza, è stata ricondotta al modello costituzionale, di matrice organicistico-territoriale, affermatosi nel corso dell'Ottocento in molti Paesi dell'area germanica: in questo senso, P.M. Stabile, *La cittadinanza nei piccoli Stati europei. Profili di diritto comparato e internazionale*, in *Studi urbinati. Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, vol. 56, n. 4, 2005, 651, nota 42, che sottolinea come questo modello, ancora ispirato alla concezione prerivoluzionaria di una società strutturata per corpi, attribuisse proprio ai Comuni un'assoluta rilevanza quali soggetti rappresentativi degli interessi locali. Sulla ripartizione del potere su base territoriale nel sistema costituzionale del Liechtenstein cfr. altresì E. De Marco, *La divisione dei poteri nella Costituzione del Liechtenstein*, e L. Saporito, *Istituzioni locali e potere centrale*, entrambi in A. Carrino (cur.), *Stato di diritto e democrazia nella Costituzione del Liechtenstein*, Giappichelli, Torino, 2008, rispettivamente 129-134 e 189 ss.

¹² Cfr. P.M. Schiess Rütimann, *Art. 30*, in AA.VV., *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar*, Liechtenstein-Institut, Bendern, 2016, § 6.

ottobre 1986, la Legge 20 giugno 1996, la Legge 12 aprile 2000 e, ancora, la Legge 17 settembre 2008.

Questa costante sedimentazione di interventi riformatori ben evidenzia la complessità e la varietà delle istanze emerse nel tempo, ma, non senza contraddizioni e battute d'arresto, ha lentamente permesso all'ordinamento del Liechtenstein di superare le soluzioni più conservatrici o strumentali e di affrontare, soprattutto negli ultimi due decenni, le sfide inclusive comuni ad ogni società moderna.

3. La stagione della "vendita" della cittadinanza: dalla *Finanzeinbürgerung* alla sentenza *Nottebohm*

Rispetto all'evoluzione normativa sopra richiamata, assume particolare interesse la sperimentazione, in Liechtenstein, in un arco temporale circoscritto, di programmi di vendita della cittadinanza, riconducibili alla c.d. *Finanzeinbürgerung*.

Essa fu realizzata attraverso una modifica alla cit. «Legge sulla cittadinanza» del 1864, approvata il 27 luglio del 1920, con la quale si permise l'accesso allo *status* degli stranieri previo pagamento di un'apposita tassa allo Stato (oltre che al Comune), ma senza la necessità di soddisfare alcuna altra condizione, né l'acquisizione della residenza nel Principato, né la dimostrazione dell'esistenza di pregressi legami familiari. La novella, dunque, animata da finalità solo economiche, prescindeva da ogni forma di integrazione sociale del richiedente, secondo alcuni considerata addirittura negativamente, il quale, una volta prestato il giuramento, poteva stabilmente vivere all'estero. La riforma, inoltre, introdusse una clausola per la quale, «in casi meritevoli di particolare considerazione», l'interessato era dispensato dal dimostrare l'avvenuta rinuncia alla cittadinanza d'origine, il che facoltizzò, in certi casi, la doppia cittadinanza¹³.

La disciplina in parola permise, nel corso degli Anni Trenta, una significativa crescita del numero dei naturalizzati "a pagamento"¹⁴, dapprima stranieri spinti da ragioni fiscali, cui si aggiunsero, a partire dalla metà degli Anni Trenta, anche Tedeschi di origine ebraica in fuga dalle persecuzioni naziste, divenuti pari, nel corso del 1938, all'80% dei neo-cittadini¹⁵. Al crescere del numero delle richieste, crebbe anche

¹³ M. Sochin D'Elia, *Country Report*, cit., 5.

¹⁴ P.M. Schiess Rütimann, *Art. 30*, cit., § 7, quantifica in seicentoquarantacinque il numero degli stranieri che ottennero la naturalizzazione attraverso la *Finanzeinbürgerung* tra il 1919 ed il 1955.

¹⁵ V. Marxer, *Finanzeinbürgerung*, in *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online*, 25.08.2020, 1, indica in centotrentanove il numero dei richiedenti di origine ebraica naturalizzati tra il 1933 ed il 1945. Su questo flusso cfr. altresì H. Lussy, R. López, *Liechtensteinische Finanzbeziehungen zur Zeit des Nationalsozialismus*, vol. I, HVFL-Chronos, Vaduz-Zürich, 2005, 168-171.

l'importo della tassa richiesta, la cui corresponsione arrivò a costituire, nel 1937, il 12,3% del PIL del Principato¹⁶.

Sebbene i riflessi della *Finanzeinbürgerung* non fossero assimilabili, all'estero, a quelli determinati dalla richiamata riforma maltese del 2013, ed il contributo assicurato alle casse pubbliche fosse, in quel frangente storico, prezioso, la crescita del numero dei naturalizzandi sollevò molte riserve, a livello sia interno sia internazionale. Soprattutto da parte della Svizzera, che dal 1919 rappresentava all'estero gli interessi diplomatici del Liechtenstein, furono avanzate crescenti critiche. Esse determinarono l'introduzione, nel testo della cit. nuova «Legge sulla cittadinanza» del 1934, dell'obbligo, per i naturalizzandi, di una residenza almeno triennale nel Principato prima della concessione dello *status* (requisito che, tuttavia, nei fatti, non venne mai imposto, stante la clausola, sancita dall'art. 6, comma 1, lett. *d*, della relativa derogabilità «in casi meritevoli di particolare considerazione»)¹⁷ e, poi, nel 1941, la sottoscrizione di un Trattato bilaterale sull'immigrazione. Esso, da un lato, riconobbe ai cittadini di Svizzera e Liechtenstein la libertà di circolazione, aprendo ai secondi le migliori opportunità di lavoro offerte dal mercato elvetico; dall'altro lato, tuttavia, con l'Accordo, il Principato autorizzò le Autorità della controparte ad operare controlli sulle naturalizzazioni per chi fosse stato residente da meno di due anni (così rinunciando, peraltro, alla pienezza di una prerogativa sovrana)¹⁸, il che determinò, negli anni successivi, una rapida decrescita dei neo-cittadini “a pagamento”, divenuti pari soltanto a due o tre all'anno¹⁹.

Sebbene il richiamato Accordo avesse fortemente limitato le naturalizzazioni e, dopo la II guerra mondiale, fossero venute meno le condizioni che, negli Anni Trenta, avevano favorito la “vendita” delle cittadinanze, al definitivo superamento della *Finanzeinbürgerung* contribuì la Corte Internazionale di Giustizia con la sentenza *Nottebohm*²⁰.

Il caso riguardava Friedrich Nottebohm, cittadino tedesco nato in Germania nel 1881 ma residente in Guatemala dal 1905, che,

¹⁶ V. Marxer, *Finanzeinbürgerung*, cit., 1. Cfr. altresì M. Sochin D'Elia, *Country Report*, cit., 5-6, che indica in 15.000 e 7.500 i Franchi svizzeri richiesti, rispettivamente, dal Comune e dallo Stato, importi poi cresciuti, nel 1938, a 25.000 e 12.500; l'A. ricorda altresì come tali somme fossero richieste *pro capite*, donde l'esigenza per il richiedente di provvedere, per importi analoghi, anche per ciascun figlio.

¹⁷ Come ricorda P.M. Schiess Rütimann, *Art. 30*, cit., § 7, la nuova «Legge», all'art. 23, abolì formalmente la *Finanzeinbürgerung*, ma, proprio in forza delle deroghe richiamate, ne perpetuò di fatto la continuità.

¹⁸ Cfr. M. Sochin D'Elia, *Country Report*, cit., 6.

¹⁹ V. Marxer, *Finanzeinbürgerung*, cit., 2.

²⁰ Sul caso, A.F. Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Jovene, Napoli, 1984, 86 ss.; più di recente, G. Matias, *Citizenship as a Human Right. The Fundamental Right to a specific Citizenship*, Palgrave MacMillan, London, 2016, 51 ss.

nell'ottobre 1939, poco dopo lo scoppio della II guerra mondiale, al fine di tutelare il proprio patrimonio, acquisì la cittadinanza del Liechtenstein in conformità alla disciplina vigente e senza alcun pregresso periodo di soggiorno nel Principato, perdendo, contestualmente, quella originaria. Nonostante la titolarità di questo nuovo *status*, quando il Paese centramericano entrò in guerra, nel 1941, egli fu qualificato come cittadino di uno Stato belligerante (la Germania) e, come tale, fu espulso ed i suoi beni furono confiscati. Ciò diede sèguito, nel 1951, ad un contenzioso tra il Guatemala ed il Liechtenstein – attivatosi, attraverso l'istituto della protezione diplomatica, a tutela del proprio cittadino –, che si concluse, appunto, con la richiamata sentenza della Corte Internazionale di Giustizia, resa il 6 aprile 1955. Nella decisione, pur ribadendosi come spettasse ad ogni Stato qualificare un individuo come proprio cittadino, senza che ciò, in generale, potesse essere eccepito ai sensi del diritto internazionale, si precisò come tale determinazione assumesse rilevanza ai fini dell'applicazione della protezione diplomatica solo sussistendo un attaccamento effettivo del singolo allo Stato («[...] a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties»), attaccamento che, tra il Sig. Nottebohm (al quale era stata concessa la cittadinanza in deroga alla residenza ininterrotta per almeno tre anni introdotta nel 1934) ed il Liechtenstein, si era accertato non esistere.

La sentenza favorì, nel diritto internazionale, il riconoscimento di una rilevanza generale all'effettività del vincolo tra il singolo e lo Stato, requisito destinato a riflettersi ben oltre la protezione diplomatica²¹. Il relativo deposito, a livello interno, pose invece fine, di fatto, alle naturalizzazioni finanziarie, cui fece sèguito un'apposita modifica alla «Legge sulla cittadinanza» del 1934, operata dalla cit. novella del 2 novembre 1960, con la quale, intervenendo sull'art. 6, comma 1, lett. *d*, si subordinò la concessione dello *status* ad una *effettiva* residenza nel Paese per almeno cinque anni, precludendo ogni automatismo anche per gli stranieri disposti ad accedere alla cittadinanza “a pagamento”.

4. La sfida della naturalizzazione degli immigrati

Dopo l'archiviazione della *Finanzeinbürgerung*, iniziò a maturare l'esigenza di una riflessione sulla condizione dei residenti di lungo periodo, cresciuti in numero parallelamente al rapido sviluppo economico del Principato²². La relativa naturalizzazione poneva infatti

²¹ M. Verwilghen, *Conflicts de nationalités: plurinationalité et apatridie*, Nijhoff, The Hague-Boston-London, 2000, 95-96.

²² Cfr. W. Marxer, *Migration und Integration. Geschichte, Probleme, Perspektiven*, Liechtenstein-Institut, Beldern, 2007, 16-18 (spec. tab. 1, «Ausländeranteil seit

questioni molto delicate, interrogando la società, da un lato, sull'esigenza di regolarizzare gli immigrati, ma, dall'altro, su quella di contenere il timore che l'apertura delle maglie della cittadinanza potesse compromettere l'identità stessa del Liechtenstein e la relativa continuità²³.

Il radicamento del timore in parola trova conferma considerando l'atteggiamento conservatore mantenuto nei confronti delle donne che, contraendo matrimonio con uno straniero, perdevano *ipso iure* il proprio *status civitatis*. Anche dopo il superamento, con la richiamata novella del 1974, di tale limitazione – che permise alla sposa la conservazione del proprio *status* originario ed il ripristino dello stesso per le donne già coniugate con uno straniero che, entro cinque anni, ne avessero fatto richiesta²⁴ –, occorse ancora molto tempo per il riconoscimento della trasmissibilità della cittadinanza per via materna. Essa fu parzialmente introdotta, nel 1986, all'esito di una consultazione elettorale nella quale i voti favorevoli alla proposta prevalsero di misura (con il 52%)²⁵, subordinandola però alla residenza ininterrotta per trent'anni (calcolandosi in misura doppia solo quelli fino al compimento del ventesimo) del richiedente ed alla contestuale rinuncia di altra cittadinanza (ovverosia quella già acquisita per via paterna), mentre solo con la richiamata novella del 1996, intervenuta sull'art. 4 della *BüG*, fu riconosciuta la piena parità dei coniugi al fine della trasmissibilità dello *status* ai figli sin dalla nascita²⁶.

La posizione a lungo mantenuta nei confronti del diritto di cittadinanza delle donne potrebbe senz'altro trovare una giustificazione in ragioni culturali e, in particolare, nel saldo radicamento in Liechtenstein di una visione patriarcale della società, confermata dal lungo cammino necessario per la formalizzazione finanche del suffragio,

1880»). L'intensificazione dei flussi migratori e la crescita esponenziale del numero degli stranieri residenti rispetto ai cittadini costituisce peraltro un dato comune a tutti i Microstati europei, interessati da rapide trasformazioni economiche: sul tema cfr. J. Domingo i Coll, *Migracions i microestats*, in *Revista de sociologia*, vol. 66, 2002, 77 ss.

²³ Sul fondamento dell'identità culturale del Liechtenstein, già R. Kellenberger, *Kultur und Identität im kleinen Staat. Das Beispiel Liechtenstein*, ARCult Media, Bonn, 1996; cfr. altresì, più di recente, W. Marxer, *Nationale Identität. Eine Umfrage aus Anlass 200 Jahre Souveränität des Fürstentums Liechtenstein*, in Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), *Jahrbuch des Historischen Vereins*, Band 105, Verlag des Historischen Vereins, Vaduz, 2006, 197 ss.

²⁴ Sulla riforma del 1974, R. Wanger, *Das liechtensteinische Landesbürgerrecht*, cit., 31-33.

²⁵ Cfr. W. Marxer, *Minorities and Direct democracy in Liechtenstein*, in W. Marxer (Ed.), *Direct Democracy and Minorities*, Springer VS, Wiesbaden, 2012, 174-175.

²⁶ Su questa evoluzione normativa, W. Marxer, *20 Jahre Frauenstimmrecht. Eine kritische Bilanz*, Beiträge n. 19, Liechtenstein-Institut, Bendern, 2004, 34-35, e M. Sochin D'Elia, *Country Report*, cit., 8-10.

pienamente esteso alle cittadine soltanto nel 1984²⁷. Le restrizioni nel mantenimento e nella trasmissibilità per linea femminile della cittadinanza²⁸, tuttavia, sembrano avere a lungo trovato alimento soprattutto nel timore che un'eccessiva apertura su questa materia potesse determinare la perdita di ogni forma di controllo sulla selezione dei titolari dello *status*, permettendo ad elettori non intimamente legati alla vita del Principato di partecipare ai relativi processi decisionali (e, magari, di incidervi, stante l'esiguità complessiva del corpo elettorale). Timore, quest'ultimo, confermato dallo stesso tenore dell'art. 29, comma 2, della Costituzione, che tuttora limita l'esercizio dei diritti politici ai soli cittadini residenti nel Principato, escludendo quindi coloro che risiedono all'estero, pur senza che ciò costituisca, secondo i Giudici di Strasburgo, una violazione dell'art. 3, comma 1, del Protocollo addizionale alla CEDU²⁹.

Alla luce di questo atteggiamento conservatore, ben si può comprendere la refrattarietà a lungo mantenuta, in Liechtenstein, nei confronti di ogni proposta volta a favorire la naturalizzazione degli stranieri residenti.

Ad una evoluzione in tal senso ha contribuito, in modo determinante, l'evoluzione del diritto internazionale, al quale il Principato, a seguito dell'adesione a molti Trattati sulla garanzia dei diritti, si è nel tempo conformato. Proprio l'incidenza degli impegni ivi previsti – e, in tema di cittadinanza, riconosciuta l'esistenza di limiti alla competenza domestica, l'affermazione della cittadinanza stessa come diritto umano³⁰ – ha favorito l'interiorizzazione dell'improrogabilità di

²⁷ Su questo aspetto si rinvia al contributo di L. Cianci e D. Zecca in questo stesso numero monografico.

²⁸ Una tale restrizione, invero, è stata a lungo mantenuta anche nel Principato di Monaco, l'art. 18 della cui Costituzione del 1962, fino alla riforma del 2002, si limitava a disciplinare l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* in linea maschile per i cittadini nati sia nel Principato sia all'estero, rinviando per il resto alla legge: sulla riforma del 2002, funzionale ad evitare una ragione di discriminazione in conformità a quanto richiesto dal Consiglio d'Europa, P. Costanzo, *La Costituzione del Principato di Monaco*, Giappichelli, Torino, 2006, 149-151. Analogamente, nella Repubblica di San Marino, si deve alla Legge 30 novembre 2000, n. 114 («Legge sulla cittadinanza»), il superamento di ogni differenziazione tra uomo e donna nella trasmissibilità della cittadinanza sammarinese ai figli: su questa evoluzione, F. Luciani, *La nuova legge sulla cittadinanza sammarinese: verso l'armonizzazione con i principi della Comunità internazionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2001, 1286.

²⁹ Nella sentenza *Hilbe c. Liechtenstein* (ricorso 31.981/96, IV Sez., decisione del 7 settembre 1999), la Corte di Strasburgo, rispetto all'obbligo sancito dal cit. art. 3, comma 1 («organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo»), ha escluso che ne costituisca una violazione l'imposizione della residenza per l'esercizio del diritto di voto alle elezioni parlamentari.

³⁰ Sulla cittadinanza come diritto umano, già J.M.M. Chan, *The Right to a Nationality as a Human Right: The Current Trend Towards Recognition*, in *Human*

un intervento volto a superare le strettoie alle quali il cit. “procedimento ordinario”, ancora operante, subordina l’accesso allo *status*.

Detto procedimento (*Ordentliches Verfahren*), disciplinato dagli artt. 6 ss. della *BüG*, prevede che, stante il persistente collegamento tra l’appartenenza comunale e quella al Principato, sull’accesso allo *status* del naturalizzando residente in un Comune da almeno dieci anni debbano votare i relativi elettori e, poi, in caso di voto positivo, per la formalizzazione dello *status* occorra l’approvazione del *Landtag* e, infine, la concessione con atto del Principe³¹. Il procedimento in parola ha sollevato, negli ultimi anni, molti dubbi, derivanti sia dagli ampi margini di discrezionalità spettanti ai Comuni nella gestione del procedimento sia dal conseguente rischio di un trattamento diseguale dei richiedenti in ragione del diverso Comune nel quale gli elettori sono chiamati al voto. È stata altresì problematicamente rilevata, oltre alla lunghezza dei tempi necessari al perfezionamento dell’*iter*, la mancanza di criteri certi, l’assenza di un obbligo di motivazione del provvedimento così come della possibilità di ricorso qualora lo stesso sia negativo³², limiti questi destinati a fraporsi ad un’effettiva integrazione dei richiedenti residenti di lungo periodo³³.

Proprio l’esistenza di tali criticità ha indotto il legislatore ad introdurre, a fianco del “procedimento ordinario”, un “procedimento semplificato” (*Erleichtertes Verfahren*). Esso, disciplinato dall’art. 5 della *BüG*, introdotto con la novella del 2000, anch’essa approvata di strettissima misura dal voto popolare³⁴, e, poi, modificato nel 2008³⁵, prevede che possano accedere alla cittadinanza coloro che risiedano

Rights Law Journal, vol. 12, n. 1-2, 1991, 1 ss.; cfr. altresì L. Panella, *La cittadinanza nel diritto internazionale: potere dello Stato o diritto del singolo?*, in G. Venturini, S. Bariatti (cur.), *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2009, 649 ss.; sulla graduale emersione di limiti alla competenza domestica, P. Gargiulo (con la collaborazione di L. Montanari), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Ediesse, Roma, 2012, 31 ss.

³¹ Sul “procedimento ordinario”, P.M. Schiess Rütimann, *Die Kompetenzen der Gemeinden bei der Verleihung des Staatsbürgerrechts. Ein Rechtsvergleich zwischen Liechtenstein und der Schweiz*, Liechtenstein-Institut, Barendorn, 2017, 6 ss.; con riferimento all’individuazione degli aventi diritto al voto cfr. anche W. Marxer, *Direct Democracy at the Local Level: Liechtenstein*, in C.E. Premat (Ed.), *Direct Democracy Practices at the Local Level*, IGI Global, Hershey, 2022, 23.

³² Cfr. P.M. Schiess Rütimann, *Art. 30*, cit., spec. § 51; criticamente sui limiti del procedimento in parola v. anche ECRI, *Report on Liechtenstein*, Strasbourg, 15 May 2018, 21.

³³ Cfr. N. Baghdadi, H. Furrer, D. Ruedin, D. Efiionayi-Mäder, *Integration in Liechtenstein: Sozioökonomische Potenziale und Spannungsfelder. Eine Analyse unter Berücksichtigung der Perspektiven von Zugewanderten*, SKMR, Bern, 2020, 86.

³⁴ P.M. Schiess Rütimann, *Art. 30*, cit., § 14, nota 52, ricorda come, all’esito del voto del 16-18 giugno 2000, al netto dei voti in bianco e di quelli non validi, lo scarto tra quelli favorevoli e quelli contrari fu di sole quindici schede.

³⁵ Sulle due novelle, M. Sochin D’Elia, *Country Report*, cit., 10-12.

stabilmente nel Principato da almeno trent'anni (calcolandosi in misura doppia gli anni fino al compimento del ventesimo) oppure da dieci anni, qualora la richiesta di naturalizzazione sia avanzata per coniugio con un cittadino (anche in questo caso, calcolando in misura doppia gli anni successivi alla celebrazione del matrimonio)³⁶, e dimostrino un'adeguata conoscenza sia della lingua tedesca (pari almeno al livello B1 del Quadro comune europeo)³⁷ sia dell'ordinamento giuridico, della cultura e della storia del Liechtenstein.

Nonostante questi requisiti siano stringenti, almeno se paragonati a quelli previsti per la naturalizzazione degli stranieri dalla legislazione di altri Paesi europei³⁸, i dati disponibili confermano la netta affermazione, rispetto a quello ordinario, di questo procedimento³⁹, che

³⁶ Rileva come, al fine di evitare matrimoni di comodo, l'acquisto della cittadinanza da parte del coniuge non sia immediato e, soprattutto, come la cittadinanza acquisita per matrimonio non possa essere ceduta se a sua volta acquisita per effetto di un precedente vincolo matrimoniale con un cittadino.

³⁷ L'apprendimento della lingua ufficiale quale condizione per l'accesso alla cittadinanza, previsto dalla legislazione di molti Paesi europei, assume un'importanza ancora maggiore nei Microstati. Stante il valore identitario della lingua, la relativa padronanza è ritenuta essenziale per l'integrazione degli stranieri e, in via mediata, per la continuità di quell'identità nazionale la cui difesa si è a lungo frapposta all'adozione di politiche inclusive. Su questa dinamica è significativo, più ancora che quello del Liechtenstein, il caso del Principato di Andorra, ove la popolazione con cittadinanza andorrana costituisce addirittura una minoranza e le politiche di naturalizzazione sono state perseguite, a partire dagli ultimi anni, proprio investendo sull'apprendimento della lingua catalana: cfr. J. Tourbeaux, *L'évolution démographique en Andorre est-elle compatible avec le maintien de son identité culturelle?*, in *Espace, populations, sociétés*, vol. 2, 2011, 279 ss.

³⁸ Il periodo di residenza per la maturazione del diritto alla naturalizzazione è, invece, assimilabile a quello di altri Microstati europei. Nel principato di Andorra, l'art. 11 del D.lgs. del 28 marzo 2007 (Testo unico avente ad oggetto la «Legge qualificata sulla nazionalità» del 5 ottobre 1995 e le successive modifiche) richiede che lo straniero sia, al momento della presentazione della domanda, residente permanente da almeno venti anni (comma 1) o da almeno dieci anni qualora abbia assolto ai propri obblighi scolastici ad Andorra (comma 2); per l'acquisto della cittadinanza per matrimonio, invece, l'art. 10, comma 1, prevede che l'interessato, oltre alla prova della propria integrazione nel Principato, abbia ivi ininterrottamente vissuto per almeno tre anni prima o dopo la celebrazione del matrimonio. Nella Repubblica di San Marino, l'art. 2, comma 1, punto 2, della cit. Legge 30 novembre 2000, n. 114 (v., *supra*, nota 28), dispone che la naturalizzazione sia concessa dal Consiglio grande e generale, con leggi straordinarie da approvare con maggioranza dei due terzi dei componenti, a coloro che abbiano dimorato continuativamente nella Repubblica per almeno trent'anni (termine ridotto della metà in caso di matrimonio con cittadino sammarinese). Per il Principato di Monaco, ove il periodo di residenza richiesto per la naturalizzazione è più breve (dieci anni) ma decorre dal compimento del diciottesimo anno d'età, v., *supra*, Par. 1, nel testo.

³⁹ Rielaborando i dati statistici disponibili (v. Amt für Statistik, *Einbürgerungsstatistik 2020*, Vaduz, 2021, 38), rispetto al totale delle naturalizzazioni avvenute su base annua dal 2011 al 2020, oscillanti tra le 112 (nel 2015 e nel 2019) e le 178 (nel 2014) unità, la percentuale di quelle avvenute seguendo il "procedimento ordinario" sono state pari soltanto, rispettivamente, allo

mette al riparo il richiedente dalle incognite del voto popolare⁴⁰. Ciò indica la lenta maturazione, anche in Liechtenstein, di un approccio più inclusivo rispetto al passato, sollecitato dall'esigenza di un efficace "governo" del fenomeno migratorio: esso implica l'integrazione degli stranieri, oggi pari ad oltre un terzo della popolazione⁴¹, risorsa indispensabile per la fiorente economia del Principato ed ormai parti a pieno titolo della relativa società. A fronte di indubbi traguardi, più Osservatori internazionali continuano però a rilevare alcune persistenti criticità nel processo in atto, aggravate dalla sostanziale mancanza di strumenti partecipativi degli stranieri a livello locale, già sperimentati, almeno in alcuni Cantoni, anche nella vicina Svizzera⁴².

5. Il dibattito sulla doppia cittadinanza

Una questione ancora aperta, anche in Liechtenstein, riguarda la doppia cittadinanza.

In passato, l'istituto fu a lungo considerato con sfavore in ragione del fatto che, dominante il modello dello Stato nazionale, ciascun individuo, potendo identificarsi con una sola Nazione, non avrebbe potuto che essere cittadino dello Stato che in quella Nazione trovava la propria legittimazione⁴³. Nel tempo, peraltro, sebbene ancora nel 1963

0% nel 2011, allo 0,84% nel 2012, al 2,63% nel 2014, al 7,87% nel 2014, al 16,96% nel 2015, al 9,35% nel 2016, al 3,40% nel 2017, al 13,67% nel 2018, al 14,29% nel 2019, al 14,03% nel 2020. Per contro, la percentuale di quelle avvenute seguendo il "procedimento semplificato" sono state pari, rispettivamente, al 66,7% nel 2011, al 78,2% nel 2012, al 79,82% nel 2013, al 79,97% nel 2014, al 60,71% nel 2015, al 76,61% nel 2016, al 83,67% nel 2017, al 69,78% nel 2018, al 66,1% nel 2019, al 63,16% nel 2020. Residuali, invece, sono state, nello stesso arco temporale, le naturalizzazioni per altri titoli (matrimonio o adozione, acquisizione per discendenza in linea materna, provvedimento giurisdizionale).

⁴⁰ W. Marxer, *Direct Democracy at the Local Level*, cit., 30, analizzando i risultati delle consultazioni sulle naturalizzazioni tenutesi nel periodo 2017-2020 (per un totale di quarantacinque richieste), ricorda, peraltro, come solo in un caso (nel Comune di Balzers) l'esito sia stato, di stretta misura, negativo.

⁴¹ Secondo i dati pubblicati in Amt für Statistik, *Bevölkerungsstatistik*, Vaduz, 2021, 8, gli stranieri residenti in Liechtenstein al 30 giugno 2021 erano pari al 34,4% della popolazione complessiva.

⁴² In senso critico su questi limiti v. ECRI, *Report on Liechtenstein*, cit., 9, 18 e 32, ove si raccomanda (§ 8) che «the Liechtenstein authorities open up new possibilities for the political participation of foreign residents, bring to fruition their plans to introduce dual citizenship and progressively ease the requirements for acceding to citizenship»; cfr. altresì N. Baghdadi, H. Furrer, D. Ruedin, D. Efonyai-Mäder, *Integration in Liechtenstein*, cit., 86-87. Sul dibattito relativo al riconoscimento del diritto di voto a livello locale agli stranieri, P.M. Schiess Rütimann, *Art. 29*, in AA.VV., *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, cit., § 54.

⁴³ Sull'iniziale refrattarietà degli ordinamenti statali nei confronti della doppia cittadinanza, A.F. Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, cit., 211 ss.; più di recente, M.M. Howard, *Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU*, in *The International Migration Review*, vol. 39, n. 3, 2005, 700.

molti Stati avessero sottoscritto, a Strasburgo, la «Convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima»⁴⁴, la doppia cittadinanza fu gradualmente tollerata e, poi, legittimata da molti ordinamenti statuali.

Ciò è dipeso, soprattutto in anni recenti, dal superamento delle ragioni preclusive della contemporanea esistenza di legami con più Stati, al quale hanno concorso variabili di diversa natura. Innanzi tutto, in generale, va sottolineata una più attenta riflessione teorica sul tema, alimentata dall'individuazione dell'uomo in quanto tale come titolare di diritti, a prescindere, dunque, dalla relativa appartenenza nazionale⁴⁵, e dall'interiorizzazione della necessaria coesistenza di più legami in capo ad uno stesso soggetto, di per sé non incompatibili con la condizione di cittadino⁴⁶. In secondo luogo, a partire dal II dopoguerra, sono avvenute profonde trasformazioni socio-culturali, economiche e politiche⁴⁷, che hanno interessato tutte le democrazie occidentali. Tra queste, il rafforzamento dell'uguaglianza di genere, che ha permesso alle donne sposate il mantenimento della cittadinanza d'origine e la relativa trasmissibilità ai figli; il superamento della leva obbligatoria, che storicamente costituiva una delle principali cause di "conflitto positivo" tra cittadinanze; l'integrazione politica ed economica dei Paesi europei, che ha indebolito l'argomento ostativo dell'incompatibilità della doppia cittadinanza con l'esclusività dell'obbligo di lealtà gravante sul singolo nei confronti (soltanto) del proprio Stato⁴⁸; soprattutto, l'intensificazione dei flussi migratori, che ha sollecitato la maturazione di un atteggiamento di maggiore *favor* nei confronti della bipolarità⁴⁹, la cui

⁴⁴ La Convenzione, tra l'altro, all'art. 1 del Cap. I, disponeva la perdita della precedente cittadinanza per i cittadini maggiorenni delle Parti contraenti che avessero acquisito volontariamente quella di un'altra Parte.

⁴⁵ Sulla progressiva «laicizzazione» del concetto di cittadinanza, sempre meno qualificabile come legame totalizzante tra un individuo e lo Stato e sempre più aperto alle istanze universalistiche di rispetto dei diritti umani, ulteriormente legittimanti la coesistenza di più legami, B. Barel, *Cittadinanza europea: la doppia cittadinanza dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e l'identità nazionale*, in AA.VV., *Situazione e destino della doppia cittadinanza. Atti del Convegno di Treviso del 26 maggio 2000*, Fondazione Cassamarca, Treviso, 2000, 20-21.

⁴⁶ Cfr. O.W. Vonk, *Dual Nationality in the European Union. A Study on Changing Norms in Public and Private International Law and in the Municipal Laws of Four EU Member States*, Nijhoff, Leiden-Boston, 2012, 62.

⁴⁷ Cfr. T. Triadafilopoulos, *Dual Citizenship and Security Norms in Historical Perspective*, in T. Faist, P. Kivisto (Eds.), *Dual Citizenship in Global Perspective. From Unitary to Multiple Citizenship*, Palgrave MacMillan, New York, 2007, 33-36.

⁴⁸ Sull'implicito riconoscimento di lealtà multiple – allo Stato di cui il singolo è cittadino, alle istituzioni dell'UE ed ai cittadini degli altri Stati membri – su cui si fonda il progetto di integrazione europea (a cui, peraltro, fuorché Malta, alcuno dei Microstati europei considerati ha finora aderito), K. Gallagher-Teske, Y. Giesing, *Dual Citizenship in the EU, ifo DICE Report*, vol. 15, n. 3, 2017, 46.

⁴⁹ Su questa evoluzione, già T. Hammar, *State, Nation and Dual Citizenship*, in R. Brubaker (Ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Lanham-New York-London, 1989, 81-83;

legittimazione, permettendo allo straniero di vivere la propria composita identità senza dover scegliere fra l'appartenenza d'origine e quella d'immigrazione, è oggi diffusamente considerata funzionale all'integrazione⁵⁰.

Questa spinta, a livello sovranazionale, è stata confermata dalla «Convenzione europea sulla cittadinanza» del 6 novembre 1997, che, per quanto mai sottoscritta dal Liechtenstein, bene esprime il mutato atteggiamento degli Stati nei confronti dell'istituto. Essa ha assunto, sul tema, un atteggiamento neutrale, stabilendo, all'art. 16, il divieto per gli Stati di subordinare l'acquisizione della cittadinanza alla rinuncia o alla perdita di un'altra qualora ciò non sia possibile o non possa essere ragionevolmente richiesto all'interessato e, all'art. 14, ha imposto agli Stati contraenti di riconoscere, al minore, il diritto di conservare le diverse cittadinanze eventualmente acquistate in modo automatico alla nascita e, ai propri cittadini, quello di essere titolari anche di un'altra cittadinanza acquisita automaticamente attraverso il matrimonio.

Nonostante questo sviluppo, stante l'esiguità numerica del popolo del Principato, geloso custode della propria identità, la doppia cittadinanza è stata costantemente esclusa (almeno dopo l'archiviazione della *Finanzeinbürgerung*), come del resto negli altri Microstati europei⁵¹, subordinandosi la naturalizzazione degli stranieri, oltre che alla soddisfazione delle stringenti condizioni a cui si è sopra fatto cenno, alla espressa rinuncia della cittadinanza d'origine. Questo atteggiamento restrittivo, tuttavia, nel tempo, non ha impedito a chi fosse già titolare per nascita della cittadinanza del Liechtenstein di acquisirne un'altra⁵²: ciò è stato reso possibile nei casi – tutt'altro che infrequenti – in cui lo Stato terzo concedente non ponesse divieti per i naturalizzandi al

cfr. altresì C. Margiotta, O. Vonk, *Doppia cittadinanza e cittadinanza duale: normative degli Stati membri e cittadinanza europea*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 4, 2010, 14-16.

⁵⁰ A. Liebich, *Citizenship in its International Dimension*, in A. Liebich, D. Warner, L. Dragovic (Eds.), *Citizenship. East and West*, Kegan Paul International, London-New York, 1995, 38-39.

⁵¹ Nel Principato di Andorra, l'art. 7 del cit. D.lgs. del 28 marzo 2007 (v., *supra*, nota 38) dispone che nessuno possa acquisire (o recuperare) la cittadinanza andorrana senza la previa dimostrazione di avere rinunciato alla/e cittadinanza/e precedentemente possedute. Nel Principato di Monaco, l'art. 5 comma 2, della cit. Legge 18 dicembre 1992, n. 1155, e successive modifiche (v., *supra*, Par. 1, nel testo), dispone che la naturalizzazione sia subordinata all'accertamento della perdita della precedente cittadinanza con l'acquisizione di quella monegasca e dell'esonero definitivo dagli obblighi di servizio militare all'estero. Nella Repubblica di San Marino, l'art. 2, comma 1, punto 4, della cit. Legge 30 novembre 2000, n. 114 (v., *supra*, nota 28), prevede, tra le condizioni per la naturalizzazione, la rinuncia da parte del richiedente di ogni altra cittadinanza posseduta: cfr. F. Luciani, *La nuova legge sulla cittadinanza sammarinese*, cit., 1287.

⁵² Su questa "asimmetria" nell'accesso alla doppia cittadinanza di chi sia già cittadino e degli stranieri, con riferimento al principio di uguaglianza, P.M. Schiess Rütimann, *Art. 30*, cit., § 73.

mantenimento della cittadinanza d'origine e, a sèguito della raggiunta parità di genere ai fini della trasmissibilità dello *status*, nei casi di figli nati da un cittadino del Principato e da uno straniero⁵³.

La crescita della doppia cittadinanza – che interesserebbe circa un quarto dei cittadini del Liechtenstein⁵⁴ – ha alimentato, a partire dal 2015, un intenso dibattito sul tema, che ha avuto ad oggetto l'assai più delicata questione dell'accesso a questo *status* degli stranieri naturalizzandi. Questa eventualità, che non è preclusa dalla Costituzione e si conformerebbe alle raccomandazioni rivolte dal Consiglio d'Europa al Liechtenstein⁵⁵, ha rapidamente polarizzato il dibattito⁵⁶: da alcuni è stata ribadita la necessità di escludere questa opzione, ritenendosi che la rinuncia della cittadinanza d'origine costituirebbe una prova indispensabile della propria lealtà nei confronti del Principato e del sincero desiderio di dividerne il destino, assicurandone la continuità identitaria; da altri, invece, in conformità al richiamato atteggiamento di apertura ormai maturato nei confronti dell'appartenenza plurima, è stata contestata la persistente ragionevolezza del suddetto obbligo di rinuncia (che non è richiesto a chi, già cittadino del Principato, ottenga un altro *status*), rilevandosene i riflessi negativi sulla piena integrazione degli stranieri residenti di lungo corso⁵⁷.

Il tema è stato oggetto di una modifica della «Legge sulla cittadinanza», proposta nel 2018 ed approvata dal *Landtag* nel 2020, recante la possibilità per i cittadini di uno Stato della UE e dell'EFTA aventi titolo per l'accesso alla cittadinanza del Liechtenstein di accedervi

⁵³ Particolari restrizioni per l'acquisto di una cittadinanza straniera sussistono solo per i componenti della famiglia del Principe. L'art. 3, comma 2, della Legge del 26 ottobre 1993, recante la «Costituzione della Casa regnante del Liechtenstein», dispone infatti che il Principe e l'erede designato non possano acquisire una cittadinanza straniera e che colui che accede al trono debba comunque rinunciare ad una eventuale cittadinanza straniera già posseduta. Il comma 3, invece, sancisce che, «in tutti gli altri casi», la rinuncia alla cittadinanza del Liechtenstein, con o senza l'acquisto di una cittadinanza straniera, possa avvenire «solo per gravi motivi», gravando sul membro della famiglia l'onere di motivare la richiesta al Principe regnante, che deve autorizzarla; quest'ultimo, tuttavia, qualora subentrino «cambiamenti significativi delle circostanze di fatto», può reintegrare il familiare che vi abbia rinunciato nello *status* d'origine.

⁵⁴ M. Sochin D'Elia, A. Brunhart, *Zukunft Doppelbürgerschaft? Eine Diskussionsgrundlage*, in *Li Focus*, n. 1, 2018, 1-2, indicano nel 24,8% dei cittadini del Liechtenstein ivi residenti coloro che sono titolari anche di un'altra cittadinanza, dato che, secondo gli AA., potrebbe essere ancora maggiore considerando anche i cittadini residenti all'estero.

⁵⁵ Cfr. P.M. Schiess Rütimann, *Art. 30*, cit., § 75.

⁵⁶ Su questo dibattito, M. Sochin D'Elia, A. Brunhart, *Zukunft Doppelbürgerschaft?*, cit., 4-6; cfr. altresì M. Sochin D'Elia, *Doppelte Staatsbürgerschaft im Kleinstaat. Das Beispiel Liechtenstein*, in *Europa Ethnica*, issue 1-2, 2019, 47 ss.

⁵⁷ Cfr. N. Baghdadi, H. Furrer, D. Ruedin, D. Efonayi-Mäder, *Integration in Liechtenstein*, cit., spec. 87.

senza l'obbligo di rinunciare a quella d'origine⁵⁸. Il corpo elettorale, al quale il testo è stato sottoposto, lo ha però respinto, con voto referendario del 30 agosto 2020, con una maggioranza pari al 61,5%, confermando l'atteggiamento ancora refrattario sul tema.

6. Spunti conclusivi

Dalla comparazione della legislazione adottata dai Microstati europei operata alcuni anni fa, ma in parte ancora attuale, emersero alcune linee comuni, quali il saldo ancoraggio allo *ius sanguinis*, la marginalizzazione dello *ius soli* (accompagnato, ove previsto, da restrizioni), la diffusa esclusione della doppia cittadinanza e, più in generale, l'adozione di misure animate dall'obiettivo di conservare nel tempo un equilibrio stabile tra la popolazione *de iure*, ovverosia i cittadini, e quella residente *de facto*⁵⁹.

Il caso del Liechtenstein evidenzia, rispetto a queste dinamiche, alcune conferme, ma anche alcuni segnali di cambiamento, che meritano di essere messi in luce.

Innanzitutto, anche dalla legislazione del Principato alpino traspare l'esposizione delle scelte sul tema a variabili contingenti, le quali, tuttavia, in questo contesto, sembrano esercitare, negli ultimi decenni, una più contenuta forza condizionante. Così, l'esperienza della *Finanzeinbürgerung*, che ha trovato emuli, anche in anni recenti, in altri Paesi, è stata oggi definitivamente archiviata. Ciò pare da attribuirsi non soltanto alla sentenza *Nottebohm* quanto ad una piena interiorizzazione dell'identità nazionale quale patrimonio costituzionale da difendere, insuscettibile di essere quantificato e messo in vendita per finanziare le (invero, ora molto solide) casse statali.

Rileva, altresì, la lenta ma costante emancipazione della legislazione del Principato da una prospettiva patriarcale, confermata dalla parificazione di uomini e donne nella conservazione e nella trasmissibilità dello *status*, traguardo reso possibile non solo da un costante dibattito tra *Landtag* ed elettori, veicolato dallo strumento referendario⁶⁰, ma anche dall'adesione del Principato a molti Trattati

⁵⁸ La proposta, accolta con favore da alcuni Osservatori, ha tuttavia sollevato riserve sulla limitazione del diritto in parola soltanto per i cittadini di alcuni Paesi europei: cfr. Verein für Menschenrechte in Liechtenstein, *Jahresbericht 2019*, Vaduz, 2020, 17. Sui contenuti della riforma cfr. altresì, diffusamente, W. Marxer, *Volksabstimmung «Doppelte Staatsbürgerschaft» vom 30. August 2020. Ergebnisse einer Onlineumfrage*, in *Li Aktuell*, n. 2, 2020, 1 ss.

⁵⁹ P.M. Stabile, *La cittadinanza nei piccoli Stati europei*, cit., 682-683.

⁶⁰ Per quanto l'ampio rilievo assunto dall'istituto referendario discosti l'ordinamento del Liechtenstein dai modelli del costituzionalismo classico ottocentesco (cfr. E. De Marco, *La divisione dei poteri nella Costituzione del Liechtenstein*, cit., 123-126), il relativo impiego, anche rispetto alla questione della cittadinanza, si è confermato uno strumento prezioso sul piano dello sviluppo

internazionali in tema di diritti, a cominciare dalla CEDU. Essi hanno contribuito alla maturazione di un nuovo approccio al tema della cittadinanza, secondo linee di sviluppo che attenuano l'incidenza della variabile della micro dimensione, avvicinando il Liechtenstein a posizioni analoghe a quelle ormai consolidate nella maggior parte dei Paesi europei.

Permane, sullo sfondo, una spinta conservatrice, alimentata dall'esigenza di assicurare la continuità dell'identità nazionale, asseritamente minacciata dall'apertura agli stranieri, come ha ben dimostrato la recente bocciatura del referendum sulla doppia cittadinanza. Nonostante questa battuta d'arresto, la solidità del percorso inclusivo in atto pare oggi asseverata dalla formalizzazione e, soprattutto, dalla affermazione nei numeri del "procedimento semplificato" per la naturalizzazione. Essa conferma l'interiorizzazione della portata epocale della sfida migratoria, che ha reso inevitabile, soprattutto in un Paese dipendente dalla manodopera straniera, l'avvio di un difficile ma fecondo processo di integrazione degli immigrati. La relativa inclusione nei processi decisionali, attraverso l'accesso alla cittadinanza (ma non solo), sarà sempre più spesso destinata a condizionare le scelte normative del Principato, parallelamente alla maturazione di una *Identität Liechtensteins* civica e capace di affrontare con successo le sfide della globalizzazione⁶¹.

La dottrina che si è occupata dei Microstati si è da tempo interrogata sulla possibilità di considerare le relative esperienze ordinamentali quali laboratori costituzionali «ove studiare gli effetti degli influssi dei grandi sistemi europei e sperimentare soluzioni che lì, in una atmosfera di tranquillità politica invidiabile, possono essere sottoposte a condizioni esemplari»⁶². Rispetto alle dinamiche della cittadinanza, stante la complessità di cui si è dato conto con riferimento al Liechtenstein, pare difficile dare una risposta a quel quesito. Di certo, tuttavia, anche da questa particolare prospettiva, detti Paesi non costituiscono un «particolarismo» da intendersi in senso spregiativo o, comunque, da marginalizzare nello studio scientifico, ma «una variante dello Stato costituzionale che nel continente europeo può rappresentare

democratico, favorendo un dialogo continuo tra *Landtag* e corpo elettorale. Da ultimo, sulla rilevanza degli istituti di democrazia diretta nell'ordinamento costituzionale del Liechtenstein, E. Bertolini, *I Micro Stati*, cit., spec. 284-286.

⁶¹ Su queste sfide, S. Zamagni, *Il piccolo Stato nell'epoca della globalizzazione*, in L. Barletta, F. Cardini, G. Galasso (cur.), *Il piccolo Stato. Politica, storia, diplomazia. Atti del Convegno di studi, San Marino, Antico Monastero Santa Chiara, 11-13 ottobre 2001*, AIEP, San Marino, 2003, 291 ss.

⁶² Così, W. Leisner, *Conclusioni*, in AA.VV., *Piccolo Stato, Costituzione e connessioni internazionali. Atti del Convegno dell'Associazione di DPCE, San Marino, Collegio Santa Chiara, 21-22 giugno 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, 195.

[...] un arricchimento culturale»⁶³, offrendo spunti di riflessione meritevoli di approfondimento.

Lino Panzeri
Dipartimento di Diritto, Economia e Culture
Università degli Studi dell'Insubria
lino.panzeri@uninsubria.it

⁶³ Così, P. Häberle, *Federalismo, regionalismo e piccoli Stati in Europa*, in G. Zagrebelsky (cur.), *Il federalismo e la democrazia europea*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1994, 78-79.

