

Cittadinanza e democrazia nell'era della migrazione transnazionale:

contesto, opportunità e rischi della doppia cittadinanza



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

L'essenziale in breve

Il fatto che sempre più persone possiedano più di una cittadinanza suscita dibattiti a volte molto accesi sia all'interno che all'esterno dei confini nazionali. Anche in Svizzera si intensificano le discussioni politiche e le iniziative parlamentari sul tema della cittadinanza doppia o plurima. Il presente studio offre per la prima volta una panoramica completa degli sviluppi demografici e giuridici su questo tema e presenta le opportunità e i rischi della doppia cittadinanza da diversi punti di vista. Lo studio include quindi fatti e argomentazioni per il dibattito politico in un ambito in cui – come in molti altri ambiti della politica della migrazione – abbondano i preconcetti e le reazioni emotive.

La prima parte dello studio fornisce alcuni dati demografici contestualizzando anche l'evoluzione e la diffusione della doppia cittadinanza in Svizzera. Per quanto riguarda il fattore «diffusione», i dati raccolti – in alcuni casi per la prima volta sistematicamente – mettono in luce un fatto interessante:

al giorno d'oggi uno Svizzero su quattro, residente all'interno o all'esterno dei confini nazionali, possiede almeno una seconda cittadinanza.

Ciò indica il grado di internazionalizzazione della Svizzera: così come la quota di stranieri sull'intera popolazione elvetica è arrivata a circa un quarto, i doppi cittadini svizzeri – residenti in Svizzera o all'estero – sono ormai uno su quattro.

Quest'alta percentuale di binazionali Svizzeri è da ricondurre innanzitutto al fatto che tre quarti degli Svizzeri residenti all'estero hanno la doppia cittadinanza. Tra la popolazione residente è stata rilevata una quota di doppi cittadini svizzeri pari a circa il 13 per cento, ma molto probabilmente si tratta di cifre più elevate perché i dati disponibili si riferiscono solo alle persone di età superiore ai 15 anni. A questi andrebbero ad aggiungersi poi i doppi cittadini senza passaporto elvetico, non oggetto del rilevamento statistico e il cui numero non è quindi noto.

Nell'esaminare le ragioni che hanno condotto a questo forte incremento di doppi cittadini svizzeri, lo studio si sofferma innanzitutto sugli Svizzeri all'estero e quello che emerge è che il fenomeno dipende in primo luogo dalla volontà della Svizzera di mantenere i legami con i suoi cittadini che emigrano. Sintomatico in questo senso è il fatto che la Svizzera rileva dati sulla doppia cittadinanza tra chi vive all'estero da molto più tempo di quanto non faccia tra chi risiede all'interno dei confini nazionali. Dai dati su questi Svizzeri all'estero, raccolti e valutati per la prima volta in modo sistematico nel presente rapporto, emerge che all'inizio del rilevamento, cioè nel 1926, quasi tutti gli allora 200 000 Svizzeri registrati come residenti all'estero avevano dichiarato di possedere soltanto il passaporto elvetico. Dei 775 000 Svizzeri residenti all'estero nel 2016 e registrati presso le rappresentanze elvetiche 570 000, cioè praticamente i tre quarti, possedevano una seconda cittadinanza.

Solo dagli anni Novanta sono disponibili informazioni sui doppi cittadini con passaporto elvetico residenti in Svizzera e i dati si riferiscono unicamente alle persone di età superiore ai 15 anni, per cui manca ancora un quadro esaustivo della doppia cittadinanza in Svizzera. Ciononostante, queste informazioni bastano a indicare che sia il numero assoluto di binazionali svizzeri sia la loro quota sull'intera popolazione elvetica hanno conosciuto un costante aumento nel corso degli anni. Concretamente, sono passati dal 4,1 per cento nel 1996 al 12,8 per cento nel 2016 e, in termini assoluti, il loro numero si è quasi quadruplicato, passando da circa 236 612 persone nel 1996 a 901 851 nel 2016. Si è inoltre constatato che, recentemente, la quota di doppi cittadini svizzeri tra la popolazione residente è cresciuta molto più rapidamente di quella degli stranieri.

Quali sono le ragioni di questo enorme incremento di doppi cittadini, sia in termini assoluti che relativi, e in quale contesto si inserisce? La lunga serie di cifre e fatti che scaturisce dallo studio indica che, sebbene il fenomeno sia particolarmente diffuso in Svizzera, le sue ragioni e

il contesto in cui si inserisce hanno una portata più generale, nel senso che si constatano sviluppi simili anche in molti altri Paesi. L'alta quota di doppi cittadini svizzeri è sicuramente il risultato del forte flusso di migranti, sia immigrati sia emigrati, ma non solo. Un altro fattore decisivo è stata l'introduzione della parità di genere nel diritto della cittadinanza e quindi il fatto che i figli di matrimoni binazionali hanno praticamente sempre la doppia cittadinanza dalla nascita. Non va poi sottovalutata la crescente importanza degli interessi e dei diritti dei singoli rispetto a quelli degli Stati nel diritto internazionale. Degno di nota è soprattutto che la Svizzera già dall'inizio degli anni Novanta ha ammesso ufficialmente la doppia cittadinanza, facendo così da pioniera di quella che, oggi, è una tendenza ormai globale.

Alla luce degli sviluppi delineati sopra, nella seconda parte dello studio ci si chiede se vi siano differenze socioeconomiche e socioculturali tra i doppi cittadini svizzeri da una parte e gli Svizzeri con un solo passaporto o gli stranieri dall'altra. Sulla base delle statistiche ufficiali lo studio fornisce un confronto tra le caratteristiche individuate.

Le analisi relative alle caratteristiche socioeconomiche evidenziano tra le altre cose che un quarto degli stranieri possiede soltanto un diploma di scuola dell'obbligo; tra gli Svizzeri con un solo passaporto questa quota è quasi del 13 per cento. Con un 16,7 per cento i binazionali svizzeri si collocano nel mezzo, avvicinandosi però di più al secondo gruppo. I doppi cittadini svizzeri, inoltre, non si presentano come gruppo omogeneo. Soprattutto per quanto riguarda la formazione professionale, gli Svizzeri con due o più passaporti, uno dei quali europei, sono decisamente più numerosi dei binazionali svizzeri con un passaporto africano o nordamericano. Quest'ultimo gruppo, però, è in vetta alla classifica per quanto riguarda i diplomi universitari, mentre gli Svizzeri con un passaporto europeo si collocano agli ultimi posti.

Differenze simili sono emerse anche in relazione alle altre variabili socioeconomiche: va sot-

tolineato che le differenze individuate tra doppi cittadini svizzeri da una parte e cittadini con un solo passaporto dall'altra dipendono fortemente dal Paese o dalla regione con cui i binazionali svizzeri sono legati in seguito alla loro seconda cittadinanza. Per contro, le differenze fra le tre categorie di cittadinanze in termini di situazione lavorativa e di disoccupazione sono relativamente modeste. A livello di reddito, i binazionali svizzeri guadagnano in media circa lo stesso importo degli Svizzeri con un solo passaporto, ma molto più degli stranieri.

Anche i dati sulle caratteristiche socioculturali dei binazionali svizzeri evidenziano che questo gruppo si colloca solitamente tra gli Svizzeri con un solo passaporto da un lato e gli stranieri dall'altro. Ciò si evince per esempio dalle attività svolte a titolo di volontariato: il 28 per cento degli Svizzeri di nascita con un solo passaporto dichiara di impegnarsi in opere di volontariato a fronte del 17,8 per cento di Svizzeri naturalizzati. Tra gli stranieri la quota è del 9,6 per cento, del 21,4 per cento tra i binazionali svizzeri di nascita e del 15,7 per cento tra i binazionali svizzeri naturalizzati.

La terza parte dello studio esamina in modo sistematico le opportunità e i rischi della doppia cittadinanza da diversi punti di vista.

Chi acquisisce la cittadinanza del Paese d'accoglienza può usufruire di diversi vantaggi: lo Stato concede ai suoi cittadini non solo la libertà di domicilio senza alcuna restrizione, ma anche la protezione diplomatica all'estero e la garanzia di poter rientrare in qualunque momento nel Paese. La cittadinanza acquisita è inoltre un atout a livello socioeconomico in quanto riduce i fattori di discriminazione nel mercato del lavoro e dell'alloggio. Infine, e soprattutto, la naturalizzazione consente agli stranieri di godere di pieni diritti politici, permettendo loro di far valere le proprie opinioni e i propri interessi nel processo democratico su un piano di parità. Va poi osservato che riconoscendo la doppia cittadinanza, il Paese di residenza comunica agli immigrati che

non devono rinunciare ai legami con altri Paesi per essere considerati alla pari degli altri cittadini, il che è particolarmente importante per i migranti perché aumenta la loro motivazione a naturalizzarsi nel Paese di residenza.

Il riconoscimento e l'acquisizione della doppia cittadinanza comportano tuttavia anche determinati rischi per i migranti e i loro discendenti. A differenza dei cittadini con un solo passaporto, i binazionali possono essere privati di una delle due cittadinanze, il che a sua volta implica la perdita del diritto di soggiorno nel rispettivo Paese. In termini di sicurezza, la doppia cittadinanza è quindi associata a una certa ambivalenza. Può inoltre accadere che i binazionali siano soggetti a determinati obblighi nei due Paesi senza però beneficiare dei diritti corrispondenti.

Dal punto di vista dei Paesi d'origine degli emigrati, l'ammissione della doppia cittadinanza offre a queste persone la possibilità di mantenere i legami con la patria e facilita la loro naturalizzazione nel Paese di residenza, il che rafforza la loro posizione nel luogo in cui abitano e può beneficiare nel contempo anche il Paese d'origine. E questo non solo perché i migranti possono così inviare denaro in patria, ma anche per altre ragioni: gli emigrati potranno infatti tornare più facilmente nel Paese d'origine e le persone naturalizzate nel Paese di residenza potranno rappresentare meglio gli interessi politici del Paese d'origine grazie al diritto di voto.

Ma il numero crescente di binazionali non è privo di rischi anche per i Paesi d'origine. Questi ultimi possono doversi assumere la responsabilità di gruppi di popolazione che non hanno praticamente più alcun legame reale con la madrepatria. In quanto cittadini stranieri, i binazionali dispongono spesso di tutti i diritti politici. Ciò significa che, sebbene siano «cittadini esterni» possono avere voce in capitolo in leggi alle quali non sono più soggetti. Secondo i primi studi, tuttavia, il timore che esercitino il proprio diritto di voto in modo «irresponsabile» non sembra essere motivato, almeno per quanto riguarda la Svizzera.

Per il Paese di residenza, le opportunità e i rischi della doppia cittadinanza vengono inizialmente affrontati nella prospettiva dell'integrazione socioeconomica e socioculturale dei migranti nella società e tenendo conto degli interessi e dei diritti dei cittadini con un solo passaporto. Vengono poi esaminate le conseguenze per la sicurezza e il funzionamento dello Stato e della democrazia. Dalle analisi risulta che il timore secondo cui i binazionali residenti in Svizzera non si identificherebbero abbastanza con il Paese di residenza è praticamente infondato. Al contrario, si denotano forti segnali secondo cui la maggiore volontà di naturalizzarsi associata al riconoscimento della doppia cittadinanza incoraggia l'integrazione socioeconomica e socioculturale degli interessati. Mancano poi le prove empiriche a sostegno dell'ipotesi secondo cui i doppi cittadini sarebbero meno fedeli allo Stato e parteciperebbero meno spesso o in modo meno informato alla vita politica rispetto ai cittadini con un solo passaporto. Di nuovo, la maggiore volontà di naturalizzarsi associata al riconoscimento della doppia cittadinanza avrebbe invece effetti positivi in termini non solo di integrazione economica e sociale, ma anche in termini di partecipazione politica. Ciò significa che l'accettazione della doppia cittadinanza fornisce un importante contributo alla stabilizzazione del sistema di milizia elvetico.

Infine, le opportunità e i rischi della doppia cittadinanza vengono discussi nel contesto delle crescenti interdipendenze transfrontaliere, diventate oggi la sfida centrale per l'autodeterminazione democratica. I primi studi sembrano indicare che i doppi cittadini svizzeri sono pionieri di forme transnazionali e sovranazionali di gestione politica, di democrazia e di cittadinanza, sia in patria che all'estero. La conclusione da trarre è che riconoscendo la doppia cittadinanza come forma transnazionale di autodeterminazione e partecipazione democratica, la Svizzera non rifiuta più di ammettere la sua responsabilità nei confronti dei diritti e degli interessi di altre nazioni. Allo stesso tempo, tale riconoscimento è un'alternativa transnazionale alla strategia sovranazionale

di gestione delle interdipendenze transfrontaliere e delle interconnessioni perseguita da istituzioni come l'Unione europea.

Dalle loro analisi gli autori dello studio concludono che chi vive in Svizzera dovrebbe rendersi conto di quanto poco la classificazione semplicistica tra «Svizzeri» da un lato e «stranieri» dall'altro renda giustizia alla realtà odierna. Già un quarto degli Svizzeri appartiene a entrambe le categorie e per questa fetta della popolazione l'appartenenza a una nazione non è più una questione di scegliere una cosa o l'altra. Nel complesso, le opportunità offerte dalla doppia cittadinanza superano nettamente i rischi. Il fatto che il riconoscimento o la tolleranza della doppia cittadinanza aumenti la volontà degli stranieri a naturalizzarsi è una grande opportunità per tutti gli interessati. Secondo gli autori, inoltre, sarebbe interessante esplorare ulteriormente il potenziale dei doppi cittadini per lo sviluppo di forme transnazionali di gestione politica e di democrazia in un mondo globalizzato.

I risultati dello studio, suffragati da cifre e argomentazioni, sono completati da ritratti di binazionali (o di persone che vorrebbero esserlo), il che evidenzia come dietro questo fenomeno si nasconda sempre il destino di singoli individui.