



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale in
Relazioni internazionali comparate

Tesi di Laurea

L'apolidia

La rilevanza della cittadinanza per l'esercizio dei diritti umani

Relatore

Prof. Antonio Trampus

Correlatrice

Prof.ssa Sara De Vido

Laurenda

Margherita Polato

Matricola

847858

Anno Accademico

2019 / 2020

“Gli attuali valori e principi che governano il diritto internazionale sono instabili oggi: le persone nel mondo non parlano di jus cogens o norme erga omnes; [...] essi comprendono il semplice linguaggio della Dichiarazione [...] e si chiedono perché non siano i diritti umani a governare il mondo.” (G. Robertson, 1999)¹

¹ Cit. Geoffrey Robertson, *Crime against Humanity: The Struggle For Global Justice*, Penguin Press, 1999

Abstract

The thesis will address the problem of statelessness, the status of people without citizenship. Stateless people are not considered national by any State, under its jurisdiction. During the XVIII century, statelessness spread all over the world, reaching the highest level. Today, at least 10 million people are still stateless: some may be born stateless, and others may become stateless. For example, statelessness can occur due to discrimination towards particular ethnic or religious group, transfer or dissolution of territory, gaps in nationality law. Human rights and nationality law are entangled in statelessness. Statelessness might be originate from government actions and the particular organization of the nation-states, where cultural and political boundaries overlap and societies are connect to the State through the genuine link of citizenship. Those without a nationality have no guarantee to exercise political and civil rights and to to obtain diplomatic protection. International law has always considered the nationality law as part of the domestic jurisdiction of States; however, the migration flows and the enforcement of the protection of human rights limit the power of exclusion of the States. International conventions improved the statelessness regime, leaving little space for States to determine arbitrarily the acquisition and loss of nationality. It can be argued that the relationship between States and the individual overturned: in other words, nationality do not limit the space in which human rights are granted; conversely, States that recognized human rights overcome the differentiation between citizens, stateless or foreign people, creating a wider non-exclusive space for the exercise of rights. Finally, for this reason, many other forms of membership emerged in order to define the jurisdiction of the state, as post-national or transnational citizenship, with no regards to the State of nationality. However, citizenship cannot be totally replaced by new global membership forms. Even though is no longer a pre-condition for the access to human rights, the nationality has still a relevant auxiliary function for the implementation of those rights. Actually, international law urges the preservation of the citizenship and requires that State facilitate the naturalization, to ensure the universality of human rights protection and to prevent that someone find himself excluded by the system.

Indice dei contenuti

| | |
|---|----|
| Abstract..... | 3 |
| Introduzione..... | 6 |
| La cittadinanza: il diritto alla cittadinanza nell'ordinamento internazionale | 11 |
| L'evoluzione della cittadinanza nella Storia | 15 |
| Gli effetti della cittadinanza e i limiti imposti alla giurisdizione dello Stato | 17 |
| (Segue). La protezione diplomatica | 25 |
| (Segue). Il diritto di incolato | 28 |
| Abuso della cittadinanza | 31 |
| (Segue). Il divieto di respingimento nel diritto del mare | 32 |
| La disciplina della cittadinanza nell'ordinamento italiano | 35 |
| L'apolidia: l'apolidia nell'ordinamento internazionale | 41 |
| Il regime giuridico internazionale dell'apolidia | 44 |
| La Convenzione relativa allo status degli apolidi del 1954 | 49 |
| La Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961 | 51 |
| La protezione diplomatica e i diritti dell'apolide | 53 |
| (Segue). La riduzione dell'apolidia dei bambini | 58 |
| (Segue). La riduzione dell'apolidia delle donne | 58 |
| Il riconoscimento dell'apolide in Italia | 66 |
| La rilevanza della cittadinanza per l'esercizio dei diritti umani: l'illusione del diritto di avere diritti..... | 71 |
| La sovranità nazionale e la tutela internazionale dei diritti umani | 75 |
| (Segue). La riconfigurazione della cittadinanza nei rapporti giuridici concernenti lo statuto personale | 78 |
| (Segue). La dicotomia tra inclusione ed esclusione: la necessità di ripensare la cittadinanza..... | 82 |
| L'aporia di nuove forme di appartenenza: ritorno alla cittadinanza statale..... | 83 |
| (Segue). La cittadinanza europea: vantaggi e limiti dell'esempio più avanzato di cittadinanza sovranazionale..... | 88 |
| Conclusioni..... | 92 |
| Bibliografia | 96 |

Introduzione

Fino alla seconda guerra mondiale, la disciplina della nazionalità degli individui ha formato oggetto esclusivo della sovranità degli Stati, i quali erano liberi di sancire i criteri per l'attribuzione o la revoca della cittadinanza, senza che alcun regime internazionale potesse limitare tale potere. Con gli sviluppi della scena internazionale, l'avvento della globalizzazione e l'incremento della mobilità umana, la cittadinanza ha assunto grande rilevanza per le relazioni internazionali, perché determina la sfera di competenza della giurisdizione di ogni Stato sugli individui; ad esempio, uno Stato potrà agire in protezione diplomatica solo nei confronti degli individui che possiedono la sua nazionalità. Nell'ordinamento interno, la cittadinanza è il requisito fondamentale per il cittadino, per poter esercitare i diritti politici e per assicurare protezione ai propri beni presenti sul territorio dello Stato. Più precisamente, possedere una cittadinanza significa acquisire un diritto-dovere di partecipare alla vita politica, essere eletti ed eleggere a propria volta; significa poter aver accesso alla giustizia, alla sanità e all'educazione, beneficiare della protezione dello Stato, contrarre vincoli contrattuali, aver diritto a riconoscere i propri figli ed affermare la propria identità. L'appartenenza ad uno Stato è manifestata tramite il legame effettivo di cittadinanza, un *genuine link*, un requisito imprescindibile al fine di sussistere non tanto in qualità di essere naturale, ma soprattutto di soggetto giuridico. Eppure non è così automatico che un individuo abbia, mantenga o cambi una cittadinanza; dal momento che la disciplina della nazionalità è ancora ampiamente regolata dal potere statale, non è raro che le legislazioni presentino un carattere nazionalistico, siano poco flessibili e talvolta discriminatorie nei confronti dello straniero². Con questa premessa, intendo affermare che il discorso della cittadinanza è strettamente correlato alla problematica dell'apolidia, poiché l'apolide è privo di cittadinanza ed escluso dalla sfera di fruizione dei diritti politici e civili che la giurisdizione accorda ai cittadini dello Stato. L'apolidia è un fenomeno che esiste da lungo tempo ed ha manifestato il suo apice nel Novecento. Dunque, l'apolidia non è il risultato della

² A. Bonincontro, *L'apolidia nel diritto internazionale*, 2014, Università degli Studi di Trento, p. 4

sovrapopolazione o della mancanza di spazio; essa ha origine nella moderna tradizione della sovranità popolare e deriva da una determinata forma di organizzazione politica che ha diviso il mondo in popoli sovrani ben separati³. L'apolidia è generata dai governi, non dal comportamento dei singoli: nella storia, i crimini commessi dal regime nazista hanno rivelato che lo Stato può manipolare la legge fino a renderla un'arma di persecuzione e decidere arbitrariamente di alienare cittadini dal proprio territorio e renderli apolidi, spogliandoli di ogni diritto o libertà. Ho deciso di trattare l'argomento dell'apolidia nella mia tesi quando lessi, *Origini del Totalitarismo*, di Hannah Arendt. L'autrice e pensatrice politica, nell'undicesimo capitolo, muovendo dal "tramonto dello Stato nazionale" e dalla formazione di masse di apolidi nel periodo tra le due guerre, offre una trattazione del concetto di "diritti umani", mettendo a nudo le deboli fondamenta su cui questi poggiavano. Gli eventi storici del tempo di Arendt mostrarono le incertezze riguardo i diritti umani, non tanto nell'individuare quali fossero tali diritti dell'uomo, quanto piuttosto chi potesse realmente esercitarli, in un mondo oramai completamente organizzato e delimitato da confini statali, in cui la perdita della patria avrebbe comportato l'esclusione, che avrebbe significato non solo dalla comunità nazionale ma dall'umanità stessa. Per poter spiegare l'inadeguatezza del concetto dei diritti umani nel contesto storico di Arendt è necessario partire dai propositi che gli Stati avevano formulato in origine. In principio, i diritti umani erano stati concepiti come universali, affinché spettassero all'essere umano in quanto tale. Nella prassi, lo Stato nazione garantiva i diritti ad un popolo che si riteneva culturalmente omogeneo e politicamente unito, ad una nazione dunque; pertanto, i diritti umani si sono rivelati affatto alienabili, proprio dallo Stato nazione, nei confronti di coloro che non si conformavano al popolo, per razza, religione od orientamento politico. Seguendo questa linea gli Stati arrivarono a negare i diritti delle minoranze, l'uguaglianza giuridica e la democrazia, fomentando il sentimento antisemita del Novecento⁴. In seguito al primo conflitto mondiale, milioni di

³ Sofia Näsström, *The Right to Have Rights: Democratic, Not Political*, Political Theory, 2014, Vol. 42(5), SAGE Publication, p. 546.

⁴ Marina Cedronio, *Attualità del pensiero di H. Arendt*, Studi Storici, anno 35, No. 4, La seta a Milano nel Quattrocento, 1994, Fondazione Istituto Gramsci, p 1007.

persone si ritrovarono apolidi, poiché considerati cittadini indesiderati; la cittadinanza venne tolta loro per fare in modo che non potessero più tornare al loro Paese di origine. In quanto apolidi, non furono privati del diritto alla vita, alla libertà o all'uguaglianza, eventualità che per quanto grave, non priva l'individuo della personalità giuridica. Diversamente, la privazione della cittadinanza comportò l'esclusione dalla comunità politica, "quel luogo nel mondo che dà alle opinioni un peso e alle azioni un effetto"⁵. Inoltre, l'uscita da un Paese non significò per loro entrare automaticamente in un altro, poiché "non è tanto perdere una casa, ma l'impossibilità di acquisirne una nuova" (Arendt, 1967), dal momento che nessuno Stato voleva farsi carico di individui indesiderati. Arendt testimonia che questo è un fenomeno dell'età contemporanea, senza precedenti⁶. Nessuno Stato era titolare ad accordare protezione agli apolidi e per questo motivo venivano allontanati, sicché non potendo trovare altro riparo, furono i primi soggetti ad essere deportati nei campi di internamento, "con l'esplicito intento di liquidar[li] per sempre [...] ignorandone l'esistenza" (H. Arendt, 1967). La comunità internazionale non poteva nemmeno considerare la violazione dei diritti dell'apolide come un illecito, poiché mancava la soggettività giuridica dell'individuo: gli apolidi erano alla mercé della polizia. Attraverso la letteratura di Arendt, giungiamo a parlare della cittadinanza quale diritto fondamentale per poter agire, accedere alla giustizia ed esercitare effettivamente tutti i diritti umani⁷; più precisamente, gli apolidi sono persone "prive, non del diritto alla libertà, ma del diritto all'azione; prive non del diritto a pensare qualunque cosa loro piaccia, ma del diritto all'opinione" (Arendt, 1967).

Per arrivare a comprendere la problematica dell'apolidia per l'ordinamento internazionale, nel primo capitolo di questa tesi vorrei presentare l'evoluzione storica dei concetti di cittadinanza e nazionalità e dei rispettivi significati che questi hanno assunto nel tempo, fino ai nostri giorni. In seguito, affronterò la questione del legame tra Stato e individuo, soffermandomi sulle diverse misure con cui gli Stati concedono e revocano l'istituto della cittadinanza. Nel secondo capitolo, analizzerò

⁵ Hannah Arendt, *Le Origini del Totalitarismo*, Einaudi, 1967

⁶ *Ibidem*

⁷ Pierpaolo Ciccarelli, *Il problema categoriale dei diritti umani nell'epoca della globalizzazione*, http://www.centrodirittiumani.unina.it/temi_ricerca/Ricerche_in_corso_Ciccarelli.htm.

il quadro giuridico internazionale dell'apolidia; le cause e le conseguenze negative che questa comporta per la vita dell'individuo; infine, in conclusione del secondo capitolo, ripercorrerò il processo di riconoscimento dell'apolide in Italia. Il terzo capitolo presenta il rapporto esistente tra cittadinanza e esercizio dei diritti umani; in sintesi, la questione cruciale per lo Stato si è sempre posta in termini di bilanciamento tra l'inclusione e l'esclusione degli individui dalla sfera di fruizione dei diritti. Oggigiorno, la posizione dell'individuo e l'importanza data ai diritti umani nell'ordinamento internazionale, ha indotto gli Stati a facilitare l'acquisizione e a garantire la conservazione proprio della cittadinanza statale che, se pur ridimensionata per essere adattata allo scenario internazionale contemporaneo, non perde la sua funzione ausiliaria: questo avviene per incentivare l'inclusione e assicurare l'effettivo esercizio dei diritti umani. D'altra parte, sul piano internazionale si tenta di dare origine anche a nuove forme di appartenenza sovranazionali o post-nazionali, non esclusive, per assicurare la protezione internazionale e l'inclusione in un regime giuridico di protezione internazionale, a prescindere dall'origine nazionale.

La cittadinanza: il diritto alla cittadinanza nell'ordinamento internazionale

La cittadinanza rappresenta il legame giuridico che s'instaura tra lo Stato e l'individuo e indica l'appartenenza di quest'ultimo all'ordinamento statale. Il vincolo di appartenenza sussiste non solo tra Stato e persone fisiche, ma anche tra Stato e persone giuridiche o oggetti, come navi o satelliti spaziali. I termini nazionalità e cittadinanza vengono talvolta usati come sinonimi, eppure è opportuno tenere i due significati separati, poiché il primo indica l'origine etnica e culturale dell'individuo e ha rilevanza per l'ordinamento internazionale, in materia di protezione diplomatica; il secondo invece, è uno status giuridico dell'individuo che identifica i diritti e doveri del cittadino, nell'ordinamento interno. In particolare, la nazionalità è sovente ricollegata alla nozione di nazione, un gruppo di persone che sono accomunate da origini e storia, che unendosi intendono costruire lo Stato. Dunque, la nazionalità nell'accezione di appartenenza ad un gruppo etnico o culturale è preesistente allo Stato. Diversamente, la cittadinanza (*civitatis*) è lo status che appartiene al *civis* e indica la sua appartenenza ad una comunità politica, sia essa un governo repubblicano o monarchico; nel secondo caso, suddito si sostituisce alla nozione di *civis*. La nazionalità assume rilevanza sul piano internazionale, poiché definisce il rapporto tra individuo e lo Stato di cui possiede la nazionalità e permette a quest'ultimo di esercitare la propria giurisdizione o la protezione diplomatica. La cittadinanza è uno status giuridico pertinente all'ordinamento interno, in quanto delinea i doveri e offre la garanzia agli individui di esercitare i diritti del cittadino. L'utilizzo indifferenziato dei due termini non è unanimemente riconosciuto, ma entrambe le definizioni di nazionalità sono utili per definire il legame tra l'individuo e lo Stato. I termini vengono talvolta usati come sinonimi, volendo indicare che chiunque possenga la nazionalità di uno Stato è da considerare cittadino. Nel Caso Nottebhom, la Corte internazionale di giustizia ha sancito che la nazionalità è "un legame giuridico fondato su un fatto sociale di attaccamento, una effettiva solidarietà di esistenza, interessi e sentimenti, unita ad una reciprocità di diritti e di doveri. Essa può dirsi costituire l'espressione giuridica

della circostanza che l'individuo al quale la cittadinanza è conferita, direttamente dalla legge o per effetto di un atto delle autorità, è di fatto collegato più strettamente alla popolazione dello Stato che gliela conferisce piuttosto che a qualunque altro Stato." Inoltre, anche la Convenzione europea sulla nazionalità fa riferimento al termine nel senso giuridico e conferma che essa è il legame giuridico tra lo Stato e l'individuo, senza fare alcun riferimento alle origini della persona. Dunque, se pur i due concetti si confondono, la nazionalità è appartenenza ad un gruppo di persone che condividono comuni interessi e una hanno unica volontà, mentre la cittadinanza è lo status giuridico che il diritto positivo di uno Stato riconosce agli individui sul territorio. Entrambi sono strumenti di integrazione sociale e permettono allo Stato di esercitare la protezione diplomatica dei cittadini che si trovano all'estero. Oggigiorno, tenere i due significati ben distinti permette di lasciare spazio alla cittadinanza di espandersi, inglobando sempre più diritti riconducibili ad essa⁸.

In principio, gli Stati non incontravano alcun limite al loro potere di regolare la disciplina della cittadinanza. Essi definivano le regole di attribuzione e di revoca della cittadinanza, in maniera del tutto discrezionale; nessun obbligo internazionale imponeva loro standard da rispettare, poiché l'istituto della cittadinanza apparteneva al dominio riservato di ciascuno Stato. Alla luce degli eventi storici del Novecento, la discrezionalità degli stati è stata progressivamente attenuata dagli obblighi internazionali, sanciti dai trattati internazionali sui diritti umani, che hanno apportato un certo grado di uniformità per colmare i conflitti di leggi che scaturivano dal contrasto delle normative statali. Innanzitutto, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo non è uno strumento vincolante, ma grazie al suo potere persuasivo, ha gettato le basi del diritto dei diritti umani, promuovendo la produzione di numerose convenzioni vincolanti in settori specifici della protezione dei diritti umani. Tra i diritti umani, la cittadinanza ha assunto una posizione rilevante ed è entrata a formare oggetto di un principio fondamentale della Dichiarazione e di varie convenzioni. Infatti, l'art. 15 della Dichiarazione riconosce che ognuno ha diritto ad una cittadinanza; nessuno dovrebbe essere privato in

⁸Alice Sironi, *La nazionalità delle persone fisiche nel diritto internazionale pubblico*, Università degli Studi di Napoli Federico II, 2011, pp 6-12.

modo arbitrario della propria cittadinanza, né dovrebbe essere preclusa la possibilità di cambiare cittadinanza. Si riscontrano altre prese di posizione in convenzioni quali, ad esempio, la Convenzione sui diritti del fanciullo, che all'art. 7 prevede l'obbligo di registrare il bambino nel momento immediatamente successivo alla sua nascita. Inoltre, sancisce esplicitamente che il bambino ha diritto ad un nome, ad acquisire una nazionalità e a conoscere, se possibile, i genitori, ed essere da loro accudito. Similmente, il Patto sui diritti civili e politici, con l'art. 24, par 3, sancisce i medesimi principi. Infine, l'art 20 della Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo riconosce il diritto alla cittadinanza quale "inherent right of all human beings"⁹; per coloro che non hanno una cittadinanza, verrà attribuita la cittadinanza del luogo di nascita; nessuno potrà essere arbitrariamente privato della nazionalità o del diritto di cambiarla. Analogamente, la Convenzione sulla nazionalità, del 1997, si basa su determinati principi, sanciti all'art. 4, per cui ognuno ha diritto ad una nazionalità, è vietato causare l'apolidia, nessuno può essere privato in modo arbitrario della cittadinanza, il matrimonio o la dissoluzione del matrimonio tra un cittadino straniero e un cittadino di un Paese membro non devono influenzare la cittadinanza del coniuge; infine, l'art. 5 riporta il principio di non discriminazione, e all'art. 18, la Convenzione raccomanda di rispettare i suddetti principi, per le situazioni di successione tra Stati che rischierebbero di generare apolidi. A tal proposito, il Consiglio d'Europa ha redatto un Protocollo, che successivamente è divenuto un trattato indipendente, sulla prevenzione dell'apolidia in relazione alla successione di stati. La Convenzione sancisce che tutti gli individui che, al momento della successione, possiedono la cittadinanza dello Stato predecessore e rischiano di diventare apolidi, hanno diritto alla nazionalità di uno degli Stati interessati nella successione. Gli Stati si impegnano ad attuare tutte le misure necessarie per impedire che gli individui si ritrovino apolidi. In particolare, lo Stato successore conferirà la nazionalità a tutti gli individui dello stato predecessore che rischiano di divenire apolidi, ovvero a coloro che risiedono sul territorio o che non risiedono, ma hanno un legame di appartenenza particolare con lo stato successore. Inoltre, agli Stati è richiesto di facilitare l'acquisizione della

⁹ Art. 20 della Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo, 1969.

cittadinanza e di prevenire l'apolidia alla nascita, di bambini che son nati dopo la successione, da genitori che hanno la nazionalità dello Stato predecessore. Gli Stati predecessori si impegnano a non revocare la cittadinanza: prima devono assicurarsi che gli individui abbiano acquisito la nuova nazionalità. Infine, la Corte EDU ha affermato che l'assenza di cittadinanza è suscettibile di provocare una violazione dell'art. 8 della Convenzione Europea sui diritti dell'Uomo (CEDU).

Attualmente nell'epoca delle grandi migrazioni, gli Stati sono sempre più tenuti a riconoscere il diritto alla cittadinanza, soprattutto per evitare le conseguenze che deriverebbero dalla revoca e/o perdita della cittadinanza¹⁰. Essi si impegnano a rispettare gli obblighi di carattere giuridico – morale, per coloro non firmatari delle Convenzioni – imposti per tutelare i diritti dei rifugiati ed apolidi, delle donne e dei bambini e di tutti coloro che rischiano di perdere la cittadinanza in seguito a sconvolgimenti politici o territoriali. Inoltre, gli Stati che ratificano i trattati s'impegnano a non esercitare pratiche o emanare leggi discriminatorie, al fine di prevenire privazioni arbitrarie o dinieghi di cittadinanza ad individui in ragione dell'etnia, del sesso e dell'orientamento politico e religioso. Tuttavia, le aspettative non sono soddisfacenti e i trattati non hanno ottenuto l'adesione desiderata. Basti pensare che il numero dei Paesi che hanno ratificato le convenzioni sullo status di apolide del 1954 e sulla riduzione dell'apolidia del 1961 oggi è ancora molto basso¹¹.

Generalmente, uno Stato conferisce automaticamente la cittadinanza alla nascita, sulla base dei principi di *ius soli* e *ius sanguinis*; oppure, la cittadinanza è conferita in via discrezionale dalle autorità statali, per cui avviene una naturalizzazione. Al giorno d'oggi, il contrasto tra *ius sanguinis* e *ius soli* sta progressivamente diminuendo grazie all'adozione da parte degli Stati di criteri misti. Gli stati hanno semplificato il procedimento per ottenere la naturalizzazione, diminuendo gli anni di residenza necessari per l'ottenimento della cittadinanza, ma sono ancora intenti a mantenere la libertà di decidere chi potrà entrare a far parte della propria comunità politica. Per questo motivo, permangono ancora dubbi

¹⁰ Serena Forlati, *La cittadinanza nell'ordinamento internazionale, Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Libreria Editrice Cafoscarina, a cura di Lauso Zagato, 2011, p. 68

¹¹ A. Bonincontro, *L'apolidia nel diritto internazionale*, Università degli Studi di Trento, 2014, p. 5

sull'esistenza di un vero diritto internazionale uniforme in materia di cittadinanza. Ad ogni modo, sebbene l'istituto della cittadinanza sia pertinente all'ordinamento interno degli Stati, e venga disciplinato dal diritto interno, non manca di manifestare le sue conseguenze nell'ordinamento internazionale¹².

L'evoluzione della cittadinanza nella Storia

Nell'antica Grecia, la cittadinanza veniva conferita al solo maschio libero e di maggiore età, che grazie alla cittadinanza era cittadino della *polis*, distinto dagli schiavi o dagli stranieri. Per ciò che concerne gli stranieri, la polis riservava un trattamento diverso: agli stranieri era vietato sposarsi con cittadini della polis; non possedevano diritto di voto; non partecipavano alla vita politica; non potevano accedere alla giustizia. Dal punto di vista filosofico, secondo Platone esisteva l'élite, rappresentativa di una cittadinanza che dirige, e una componente passiva, destinata ad essere governata. Per Aristotele, l'intero corpo di cittadini era tenuto a partecipare alla vita politica, alla gestione degli affari pubblici, della giustizia e della legge, poiché tutti i cittadini avevano il dovere di partecipare all'assemblea. Similmente a quanto esposto da Platone, a Roma, solo l'uomo virtuoso e saggio poteva godere del privilegio della cittadinanza, che conferiva il diritto alla proprietà privata e alla partecipazione attiva alla vita politica. Pertanto, la cittadinanza era quanto più un privilegio, e non un diritto conferito, ma ciò non toglie che tale privilegio poteva essere revocato in caso di grave inosservanza della legge. In seguito, con l'espansione dell'Impero romano, la cittadinanza si evolse: venne istituzionalizzata; cominciò ad essere conferita agli uomini liberi in virtù della Lex Julia, secondo modi di acquisizione molto simili a quelli di oggi. La cittadinanza poteva essere acquisita per manomissione, ovvero in seguito alla concessione della libertà all'individuo, per adozione, ed infine, per *migratio*, dopo aver rinunciato alla cittadinanza precedente. Con la fine dell'Impero, anche l'unità e l'autorità politiche si dissolsero e una pluralità di entità politiche prese posto sul territorio. Il cittadino

¹² Serena Forlati, *La cittadinanza nell'ordinamento internazionale, Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Libreria Editrice Cafoscarina, a cura di Lauso Zagato, 2011, p. 69 ss.

non era più legato alla comunità imperiale, poiché lo status civitatis scomparve. Nacque il sistema feudale, che diede origine a rapporti di dipendenza tra suddito e signore locale, stabiliti all'interno dei nuovi centri di potere. I sudditi potevano godere di limitate libertà e privilegi concessi dal feudatario; a sua volta, il signore locale godeva dei benefici che il sovrano gli accordava, in virtù del giuramento di fedeltà. Nell'epoca dei comuni, il comune concedeva la libertà di proprietà e garantivano la tutela dei beni per coloro che risiedevano stabilmente, o pagavano le tasse e possedevano una attività lavorativa all'interno del comune. Diversamente, gli stranieri non avevano diritti, ad eccezione di quelli sufficienti a garantire le attività commerciali. Tuttavia, non tutti possedevano i diritti politici e partecipavano alla vita di governo, poiché era concesso solo ai *cives*, coloro che abitavano o lavoravano all'interno delle mura della città; i *comitatini* invece, che abitavano nelle zone rurali, godevano dei diritti in misura minore. In seguito, si lasciò spazio al sovrano di imporre un potere indipendente, unitario ed esclusivo sul territorio. Potrebbe apparire un rapporto univoco, ma la concezione di cittadinanza durante il regno presupponeva che l'obbedienza del cittadino all'autorità sovrana venisse compensata dalla garanzia di libertà e giustizia da parte di quest'ultima. Tuttavia, anche servi e stranieri, pur non avendo cittadinanza del regno, erano tenuti al rispetto dei doveri del cittadino verso il sovrano, ma non vedevano garantiti gli stessi diritti provenienti dalla cittadinanza.

Per arrivare a parlare della concezione moderna di cittadinanza si deve attendere l'avvento dello Stato. Il legame verticale tra suddito e sovrano si spezzò nel momento in cui presero forma gli Stati e le Rivoluzioni, americana e francese introdussero il principio di uguaglianza; la cittadinanza non era più legame verticale, ma orizzontale. In Francia, l'illuminismo immaginava l'individuo quale appartenente ad un ideale repubblica universale, cittadino pronto a sacrificare i propri interessi particolari per permettere di realizzare interessi generali superiori della comunità alla quale egli ha deciso di voler appartenere¹³. Cittadino è chiunque

¹³ Jacob Talmon, *Le origini della democrazia totalitaria*, 1967, p. 116 ss.

facesse parte della società politica e aderisse ai principi della Rivoluzione, una concezione che si avvicinava molto all'idea del buon cittadino di Aristotele¹⁴.

La nazionalità deriva da *nationem*, ovvero appartenenza ad un gruppo di persone, nate sul medesimo territorio e che esprimono un'unica volontà¹⁵. Attualmente, questa accezione del termine non è del tutto andata perduta. La moderna concezione di nazionalità che è nata con il consolidarsi degli Stati nazionali ha assunto due significati; da un lato, politico-giuridico, dall'altro, storico-biologico, per evidenziare il legame culturale dell'individuo ad un dato gruppo etnico. Alla fine del diciannovesimo secolo, ci fu la tendenza per alcuni stati, come Germania, Italia, Albania, Romania, Grecia..., di adottare la concezione romantica dello Stato, che concepiva la nazione in senso storico-biologico, come il risultato di un gruppo di persone culturalmente ed etnicamente unite tra loro. Per altri invece, come la Francia, in seguito alla Rivoluzione del 1789, il senso di appartenenza dell'individuo era rivolto, non tanto ad una comunità etnico-culturale, quanto piuttosto allo Stato. La nazione è l'unità delle persone nate sul suolo francese, che nutrono un'unica volontà generale ed un unico interesse generale nei confronti dello Stato; per diventare sovrana, la nazione si è appropriata dello Stato facendo combaciare i suoi confini con quelli statali. Per questa ragione, oggi c'è confusione riguardo il significato del termine e molto spesso nazionalità e cittadinanza vengono ritenuti sinonimi¹⁶.

Gli effetti della cittadinanza e i limiti imposti alla giurisdizione dello Stato

La comunità internazionale ha compreso che l'assenza di cittadinanza pone l'individuo in una posizione estremamente vulnerabile e gradualmente è riuscita, se non a uniformare interamente la disciplina, almeno a colmare le lacune e le

¹⁴ Vedi supra. Il buon cittadino possiede la capacità di comandare, se possiede funzioni di governo, e di obbedire. Cittadino in senso assoluto è colui che partecipa all'assemblea, che governava la polis.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ A. Sironi, *La nazionalità delle persone fisiche nel diritto internazionale pubblico*, p. 12-15.

divergenze tra le normative degli ordinamenti, che danno origine a conflitti di legge. Gli accordi bilaterali e multilaterali in materia di cittadinanza stipulati dagli Stati non sono lesivi della loro sovranità, ma sono volti a minimizzare le conseguenze negative che sorgerebbero da un esercizio arbitrario delle normative statali. L'ordinamento internazionale non potrebbe farsi carico del compito di regolamentare la disciplina della cittadinanza per conto di ogni Stato, per questo è inevitabile che ognuno di essi stabilisca la propria legislazione. Oggigiorno, ogni Stato regola la disciplina della cittadinanza, seguendo le tradizioni giuridiche e la storia del proprio territorio, ma tra le diverse normative statali, alcune si pongono in conformità con il diritto internazionale, altre presentano punti di discordanza, che complicano le relazioni tra lo Stato e la Comunità internazionale. I conflitti che ne scaturiscono possono essere qualificati talvolta positivi, talvolta negativi: nel primo caso, il cittadino si ritroverà in possesso di più di una cittadinanza; nel secondo caso, l'individuo rimarrà privo di qualsiasi cittadinanza. Il diritto internazionale non è in grado di provare l'esistenza di un diritto internazionale uniforme in tema di cittadinanza, perché la prassi degli Stati manca dell'*opinio juris*, ovvero le norme internazionali delineate finora in materia di cittadinanza non sono ancora considerate norme obbligatorie del diritto internazionale da parte degli Stati¹⁷. Eppure, la cittadinanza rimane fattore regolatore delle relazioni internazionali degli Stati e funge da criterio di collegamento con l'ordinamento internazionale¹⁸. In questo paragrafo, sono illustrati i principali criteri di attribuzione e perdita della cittadinanza adottati dagli Stati, con particolare riferimento agli Stati europei, e gli effetti che la cittadinanza comporta per l'individuo e per la comunità internazionale.

L'attribuzione della cittadinanza può avvenire sia al momento della nascita, sia in un momento successivo. I criteri tradizionali per attribuire la cittadinanza alla nascita sono *jus soli* e *jus sanguinis*; il primo prevede l'attribuzione della cittadinanza a tutti coloro nati sul territorio dello Stato; il secondo, invece, attribuisce la cittadinanza in virtù della discendenza da cittadini dello Stato. Oggi,

¹⁷ A. Sironi, *La nazionalità delle persone fisiche nel diritto internazionale pubblico*, pp. 33-41.

¹⁸ Claudia Mariani, *Il rilievo della cittadinanza in ambito internazionale e comunitario*, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", p. 48 ss.

gli Stati preferiscono conferire la cittadinanza combinando i due criteri, al fine di mitigare le radicali conseguenze che deriverebbero dall'uso esclusivo di uno o dell'altro criterio. Gli Stati che generalmente adottano il criterio dello *ius sanguinis* hanno sempre avuto un forte sentimento nazionale, che nasce dalle esperienze rivoluzionarie. Tra questi stati, cito ad esempio la Francia, l'Italia e il Regno Unito. La Germania ha sempre adottato il criterio dello *ius soli*, ma recentemente ha modificato la normativa, preferendo, come per la Spagna, l'uso di entrambi i criteri, senza alcuna prevalenza dell'uno sull'altro¹⁹. Esistono casi in cui la cittadinanza può essere attribuita successivamente, sia in maniera automatica, sia in seguito ad una richiesta formale da parte dell'interessato. Anche in questi casi, ogni Stato determina i criteri per l'attribuzione successiva della cittadinanza. In un primo caso, l'attribuzione successiva può essere automatica, attraverso il matrimonio o l'adozione; in caso di matrimonio, gli stati richiedono requisiti aggiuntivi, quali per esempio, la residenza nel Paese e la validità del vincolo matrimoniale per un minimo di anni trascorsi. Altrimenti, è possibile acquisire la cittadinanza in un momento successivo alla nascita anche tramite la naturalizzazione, cioè l'acquisto della cittadinanza per mano di un atto formale e discrezionale delle autorità statali, che prendono in carico una richiesta formale dell'individuo interessato. In questo caso, per poter procedere alla naturalizzazione, lo Stato richiede che la persona sia a conoscenza delle istituzioni e della lingua del Paese, possieda una proprietà o abbia residenza abituale sul territorio. Lo stato che decide di naturalizzare uno straniero, anche avendo accertato la presenza dei requisiti, possiede ampia discrezionalità e può decidere di non procedere; se dovesse decidere di concedere la naturalizzazione, tuttavia dovrà rispettare il principio di diritto internazionale del legame effettivo, affinché la cittadinanza non sia fittizia e sia opponibile agli Stati esteri. Come per l'acquisizione, anche la perdita della cittadinanza segue linee omogenee nei vari sistemi giuridici; in particolare, può avvenire in seguito sia ad un fatto esterno determinato dallo Stato, sia dell'individuo stesso. L'individuo infatti, può subire una denazionalizzazione o rinunciare egli stesso alla cittadinanza. La denazionalizzazione subentra qualora l'individuo risieda per lungo tempo fuori dal

¹⁹ *Ibidem*, pp. 26-28.

territorio dello Stato o decida di prestare servizio militare per uno Stato estero; in tal caso, la cittadinanza decade. Infine, lo Stato può decidere di revocare la cittadinanza all'individuo che commetta gravi violazioni del diritto internazionale all'estero. In passato, secondo alcune legislazioni, la perdita della cittadinanza poteva avvenire anche a causa dell'acquisto di un'altra cittadinanza. Ad oggi, si nota un'evoluzione rispetto all'epoca passata per quanto riguarda la doppia nazionalità e le nazionalità multiple, perché le normative si sono adattate ai frequenti spostamenti degli individui nel mondo e ai legami plurimi che questi allacciano con i diversi Paesi: gli stati tollerano maggiormente i legami multipli degli individui, pertanto, il numero di norme che prevedono la perdita automatica della nazionalità è stato ridimensionato²⁰. Infine, il possesso di più di una cittadinanza è ritenuto un fattore positivo, perché offre al cittadino maggiori probabilità di ottenere la protezione diplomatica da almeno uno degli Stati di cui possiede la cittadinanza²¹.

Tradizionalmente, la disciplina della cittadinanza rientra nella sfera delle competenze esclusive dello Stato e rappresenta un aspetto delle tre principali manifestazioni della sovranità degli Stati: amministrazione indipendente, territorio e giurisdizione, ovvero la potestà d'imperio che lo Stato esercita sui propri cittadini, dovunque si trovino²². Progressivamente, il dominio riservato degli Stati è stato ridimensionato e la disciplina della nazionalità ha lasciato margine all'ingresso del diritto dei diritti umani nell'ordinamento internazionale. L'evoluzione della disciplina è stata possibile in seguito all'importante ruolo che hanno assunto gli individui sul piano internazionale; questo ha reso possibile lo sviluppo di norme pattizie, poste a salvaguardare la persona umana, non più del solo cittadino di un determinato Stato, che si affiancano alle norme di carattere consuetudinario che delimitano le competenze degli Stati. In sintesi, la giurisdizione degli Stati è limitata, da un lato, da norme poste a tutela degli interessi degli Stati, che delineano le competenze di ciascuno di essi, al fine di garantire il rispetto delle competenze altrui; dall'altro, la sovranità degli Stati è ridimensionata dall'affermarsi di norme

²⁰ A. Sironi, *La nazionalità delle persone fisiche nel diritto internazionale pubblico*, pp. 42-43.

²¹ S. Forlati, p. 80.

²² A. Sironi, p. 44.

per la salvaguardia dei diritti umani, contenute in Convenzioni, anche specifiche sulla cittadinanza e sull'apolidia.

Innanzitutto, tra i limiti che derivano da norme poste a tutela degli interessi vitali degli Stati, è importante citare il generale divieto di esercitare la propria giurisdizione nel territorio di un altro Stato e nei confronti di persone non cittadine. Il vincolo qualificato della cittadinanza limita l'esercizio della potestà di uno Stato alle fattispecie che presentino un legame effettivo con esso. Ogni cittadino in virtù della cittadinanza è sottoposto alle norme nazionali e alle norme di diritto internazionale privato dello Stato di appartenenza. Infatti, per regolare determinati rapporti giuridici che riguardano gli stranieri, non necessariamente lo Stato territoriale è tenuto ad applicare il diritto vigente sul proprio territorio, ma esercitando la sua sovranità, decide di richiamare la relativa normativa straniera. Ogni sistema giuridico infatti possiede delle norme nazionali di conflitto per regolare fattispecie che presentino elementi di estraneità, alle quali si aggiungono le norme convenzionali di diritto internazionale uniforme e, per quanto riguarda i Paesi membri dell'Unione europea, di diritto internazionale privato europeo. L'Italia ha stabilito che "la capacità giuridica delle persone fisiche è regolata dalla loro legge nazionale"²³. Pertanto, in Italia, ai sensi della L. 218/1995, alle persone fisiche straniere sono applicate le norme di capacità giuridica previste dall'ordinamento giuridico di cui possiedono la cittadinanza. In secondo luogo, ciascuno Stato è legittimato ad esercitare la giurisdizione personale nei confronti dei propri cittadini, qualora questi si trovino in uno spazio internazionale, vale a dire, nello spazio extraatmosferico, in acque internazionali o in territori regolati da statuti internazionali, per esempio, l'Antartide. Al fine di evitare un vuoto di giurisdizione, non sussistendo alcuna sovranità territoriale, è proprio il legame effettivo della cittadinanza che determina la competenza degli Stati sugli individui. In terzo luogo, la cittadinanza impone allo Stato di assumersi la responsabilità per atti commessi dai propri cittadini, solo se esplicati nell'esercizio di funzioni pubbliche; infatti, gli atti commessi da privati individui per loro conto, non comportano alcuna responsabilità internazionale. Se dunque ogni Stato rispetta le

²³ L. 31 maggio 1995, n.218, in materia di "norme statuali di conflitto".

competenza statali altrui nell'ambito della nazionalità, è per questo che uno Stato non può conferire la cittadinanza, né naturalizzare, contro la volontà del singolo, poiché andrebbe a sovrastare la cittadinanza d'origine e quindi la competenza di un altro Stato. Questo divieto rientra, non solo tra i vincoli derivanti da norme che garantiscono gli interessi contrastanti degli Stati, ma anche, come vedremo più avanti, tra le norme di tutela degli interessi dei singoli²⁴. L'autonomia degli individui, sia che si tratti di apolidi, sia di individui già in possesso di una nazionalità, è divenuto un principio assoluto nel diritto internazionale. Il fattore della volontà è implicito alla naturalizzazione, poiché questa avviene solo se l'individuo presenta una richiesta in tal senso. La volontarietà sussiste anche in caso di rinuncia, infatti esiste un diritto di rifiutare la cittadinanza, che si applica principalmente in caso di matrimonio, filiazione o adozione, ecc., per salvaguardare l'uguaglianza tra moglie e marito, tra uomo e donna²⁵. Un'ulteriore imposizione agli Stati è rappresentata dal divieto di espellere i cittadini dal Paese e dal rispetto del diritto di rientrare. Tali disposizioni derivano da imperativi di tutela delle relazioni interstatali, dal momento che un'espulsione illecita comporta un problema per tutta la comunità, che dovrà provvedere ad accogliere nuovamente il soggetto in un altro Stato²⁶. Il divieto di espulsione esiste, con il nome di diritto di incolato; è sancito, a titolo di esempio, dall'art. 16 della Costituzione italiana. Infine, giungiamo a discutere di un ultimo limite, di carattere generale, ovvero del principio del *genuine link*. Lo Stato è autorizzato a garantire la protezione diplomatica al cittadino che possieda la sua cittadinanza, solo se questa è effettiva. La Corte internazionale di giustizia, nel celebre *caso Nottebhom*, ha affermato che la protezione diplomatica può essere accordata solo ai cittadini dello Stato che possiedano una effettiva cittadinanza,

²⁴ Nel 1790, in Francia, la legge conferiva automaticamente la cittadinanza francese agli stranieri residenti in territorio francese, poiché “[...] les droits de souveraineté de chaque nation s'étendant non seulement sur ceux qui y sont nés, mais encore sur les étrangers qui y sont établis”. In altre parole, la Francia pretendeva di esercitare i diritti di sovranità su tutti gli individui presenti sul loro territorio; pertanto, riteneva che le spettasse il diritto di conferire la cittadinanza agli stranieri, per conformarli “aux droits des gens”. Per queste informazioni, si veda A. N. Makarov, *Règles générales du droit de la nationalité*, p. 301.

²⁵ L'art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sulla nazionalità delle donne sposate garantisce l'autonomia della moglie nel determinare la propria nazionalità; la moglie non dovrà essere influenzata dalla cittadinanza del marito.

²⁶ A. Sironi, p. 50 ss.

rappresentativa di un reale, effettivo legame con lo Stato che l'ha attribuita. Nella fattispecie, la Corte non ritenne che la cittadinanza del Liechtenstein, acquisita dal signor Nottebhom, rispecchiasse un genuine link e fosse opponibile alla Comunità internazionale e negò il diritto di protezione diplomatica al Paese²⁷. In aggiunta, la Corte permanente di arbitrato ha reso anch'essa una importante affermazione per sostenere la tesi del genuine link, nel caso *Canevaro*. Nella fattispecie, i fratelli Canevaro erano in possesso di buoni di pagamento, emessi dal governo peruviano, che non erano stati pagati entro le scadenze stabilite; per questo motivo, l'Italia presentò un reclamo al Perù, pretendendo di agire in protezione diplomatica. L'unico tra i fratelli a possedere la doppia cittadinanza era il signor Raffaele Canevaro, per cui permanevano dubbi circa la legittimità dell'Italia ad esercitare la protezione diplomatica nei suoi confronti; Canevaro Raffaele era legato all'Italia secondo il principio *iure sanguinis* e al Perù secondo il principio *iure soli*. Per determinare quale delle due fosse la cittadinanza effettiva di Canevaro, la Corte analizzò i rapporti che Canevaro intratteneva con il Perù. In particolare, Canevaro aveva agito da cittadino peruviano, promuovendo la propria elezione come candidato al Senato, ed aveva accettato il ruolo di Console Generale dei Paesi Bassi, conferitogli dal Congresso peruviano. Sulla base di queste considerazioni, l'arbitro negò l'effettività della cittadinanza italiana, impendendo all'Italia di proteggere il pur suo cittadino²⁸.

All'interno della disciplina dei diritti umani, esistono principi imperativi di tutela degli individui che limitano la sovranità degli Stati e intervengono anche nella branca del diritto che si occupa della nazionalità, rendendo il legame di cittadinanza relativamente irrilevante. Tra gli imperativi, rientra il rispetto di standard di trattamento per gli stranieri. Così, gli Stati accordano un uguale trattamento a tutti coloro che si trovano subordinati alla loro giurisdizione, a prescindere dalla cittadinanza che possiedono. Inoltre, le norme sui diritti umani impongono obblighi di carattere collettivo, i cosiddetti obblighi *erga omnes*. Pertanto, ogni Stato è legittimato a denunciare la violazione, sebbene la vittima non sia suo cittadino. Altri obblighi imposti dall'ordinamento internazionale sono, ad esempio, il divieto di

²⁷ D. Carreau, F. Marrella, *Diritto internazionale*, Giuffrè Editore, 2016, pp. 333-335.

²⁸ D. Carreau, F. Marrella, *Diritto internazionale*, pp. 511-512.

discriminazione nel conferire la cittadinanza, il rispetto dei diritti di espatriare, di cambiare nazionalità e delle norme relative alla riduzione dell'apolidia e il divieto di naturalizzazioni contro la volontà dell'individuo. Infine, di notevole importanza sono le limitazioni alla discrezionalità degli Stati in materia di revoca della cittadinanza, per le conseguenze che comporta per tutti gli altri Stati; la presenza di un individuo senza nazionalità grava sulle spalle di tutta la comunità e gli Stati si mostrano riluttanti a farsi carico di una tale anomalia. In primo luogo, il divieto di discriminazione si applica alla disciplina della nazionalità e identifica i motivi secondo i quali il diniego di accesso o un trattamento più favorito risultano non giustificabili e quindi discriminatori. Gli strumenti internazionali restringono il campo d'azione degli Stati e diminuiscono le probabilità che avvenga una discriminazione. Ad esempio, all'art. 26 del Patto sui diritti civili e politici, viene riconosciuta "effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status."²⁹ Il problema che emerge riguarda il fatto che le categorie per le quali è esclusa la discriminazione, dunque la razza la religione, il sesso, l'orientamento politico ecc.... possono essere usate per reclamare la mancanza di legame effettivo con lo Stato e dunque precludere la concessione della cittadinanza. Per evitare un tale raggirò dell'art. 26, la Convenzione Europea sulla cittadinanza ha imposto agli Stati membri esclusivamente l'uso di certi criteri e categorie per giustificare la discriminazione o il trattamento preferenziale: la conoscenza della lingua e il requisito di nazionalità di un Paese membro. Così, il cittadino di un Paese membro riceverà un trattamento preferenziale rispetto ad un extracomunitario e verrà quindi richiesto un minor tempo di residenza abituale per la naturalizzazione. Questo trattamento preferenziale non costituisce una discriminazione in base alla nazionalità del Paese d'origine, ma in virtù dell'appartenenza del cittadino ad uno Stato membro³⁰. Congiuntamente al divieto di discriminazione, agli Stati è proibito effettuare

²⁹ Patto relativo ai diritti civili e politici, art. 26.

³⁰ K. Hailbronner, *Nationality in public international law and European law*, in R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk & H. Waldrauch (eds.) (2006), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and trends in 15 European countries*, volume 1, 35-85. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 43.

denazionalizzazioni di massa, espulsioni o deportazioni collettive. Le espulsioni di massa sono avvenute nel XX secolo per motivi politici o economici, in seguito a decolonizzazioni o rivoluzioni, come ad esempio in Italia negli anni '20. Anche altri Stati esercitarono misure di denazionalizzazione, che muovevano da motivazioni etniche: la Germania introdusse leggi razziali relative al popolo ebraico, mentre negli anni '40, in Cecoslovacchia, in Polonia e in Jugoslavia le leggi si rivolgevano contro i tedeschi. Prima dell'evoluzione della dottrina dei diritti umani, ogni Stato disciplinava le denazionalizzazioni come preferiva, decidendo le condizioni di perdita della cittadinanza. Tuttavia, era opinione diffusa che l'abuso del diritto a denazionalizzare di uno Stato gravasse su tutti gli altri Stati della comunità internazionale, poiché spettava a questi ultimi risolvere il problema che si creava, quando ingenti gruppi di persone si ritrovavano apolidi. Gli Stati erano tenuti ad accettarli, una volta espulsi, nel caso in cui si ritrovassero poi sul loro territorio. Successivamente, con la fine della seconda guerra mondiale, lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale, sancì che la deportazione forzata è ritenuta una violazione del divieto di espellere i propri cittadini e un crimine contro l'umanità (art. 7, par. 2, lett. d)). Nella *Proposta di dichiarazione sui principi di diritto internazionali relativi all'espulsione di massa*, presentati il 14 aprile 1984 alla conferenza internazionale, promossa dall'istituto americano per i diritti umani, la deportazione venne considerata crimine di genocidio e, per alcuni, la norma che la vieta assumerebbe carattere di *jus cogens*³¹.

(Segue). La protezione diplomatica

Dopo la fine dell'era dei totalitarismi in Europa e dei successivi mutamenti geopolitici prodotti dalla contrapposizione di due sfere d'influenza nel mondo, ha avuto inizio un'epoca di micro-conflitti che ha innescato flussi migratori di persone, in fuga dalle guerre civili, dai colpi di stato e dai poteri di governo dispotici. Il diritto internazionale individua determinate categorie per definire lo status delle persone

³¹ A. Sironi, p. 109 ss.

che migrano dal loro Paese in cerca di riparo; in particolare, gli individui possono rientrare nelle categorie di sfollati, *asylum seeker*, *temporary refugees*, rifugiati *prima facie* o apolidi, a seconda delle caratteristiche riportate dalle circostanze della loro situazione. Ognuna di queste categorie necessita di protezione internazionale³². In questo paragrafo vorrei approfondire maggiormente la principale conseguenza che deriva dal possesso di una cittadinanza, ovvero la possibilità di ottenere la protezione diplomatica del proprio Stato. La protezione diplomatica è esercitata a titolo sovrano dagli Stati, poiché costituisce il mezzo per tutelare i propri cittadini quando risulta violato un diritto da parte di uno Stato estero offensore, che non abbia rispettato gli standard di trattamento minimi degli stranieri. Per prima cosa, per ottenere riparazione, l'individuo leso dovrà rivolgersi alla giustizia dello Stato responsabile della violazione ed esperire i mezzi di ricorso interni; solo dopo aver esaurito i mezzi di ricorso interni, lo Stato potrà esercitare il diritto alla protezione diplomatica per ottenere la riparazione della violazione di un diritto del suo cittadino. Il fondamento del diritto di protezione diplomatica risiede nella *nationality of the claim*, ovvero, lo Stato accetta di accordare la protezione solo al proprio cittadino. Come diceva Vattel "chiunque maltratti il cittadino di un altro Stato, offende direttamente quello Stato". La protezione diplomatica ha origini antiche ed è oggetto di un diritto dello Stato perché l'individuo non ha personalità giuridica di diritto internazionale. Dunque, il singolo non ha titolarità di diritti sul piano internazionale, ma può solamente beneficiare di standard di trattamento: è lo Stato di nazionalità che pretenderà di veder rispettato tale standard. Tuttavia, lo Stato può decidere di disinteressarsi della situazione e non muovere alcuna azione in favore del cittadino. In generale, il principio è stato criticato, poiché non più conforme allo sviluppo della persona umana sul piano internazionale. Inoltre, le critiche sono dovute per il fatto che la protezione diplomatica è stata esercitata per tutelare interessi economici di imprese multinazionali; tale atteggiamento non è stato gradito dai Paesi in via di sviluppo, poiché percepito come una presunzione di ingerenza negli affari interni dei Paesi che accordavano la protezione agli investitori. Per arginare questa eventualità, i

³² Edoardo Greblo, *Luoghi a perdere. Hannah Arendt e la questione dei rifugiati*, Scienza&Politica per una storia delle dottrine, vol. XXIX no. 57, 2017, pp 195- 212.

Paesi hanno richiesto che le imprese con le quali avevano stipulato contratti di concessione, accettassero la clausola di rinuncia alla protezione diplomatica da parte del proprio Stato, la cosiddetta clausola Calvo. Inoltre, gli individui occupano una posizione sempre più rilevante nell'ordinamento internazionale, sebbene non al pari degli Stati, acquisendo la possibilità di essere diretti destinatari delle norme di diritto internazionale. Se poi l'individuo riusciva ad ottenere la protezione diplomatica, non è detto che gli spettasse l'intera riparazione. Molto spesso, lo Stato non ripartiva adeguatamente la riparazione ottenuta. Fortunatamente, il nuovo ruolo dell'individuo sulla scena internazionale ha comportato il mutamento della disciplina della riparazione e ora lo Stato tiene maggiormente conto delle esigenze del cittadino leso³³. Inoltre, i recenti sviluppi della protezione diplomatica hanno esteso l'istituto, che prima era limitato alle violazioni degli standard minimi di trattamento, fino a comprendere eventuali violazioni dei diritti umani.

Come precedentemente affermato, lo Stato che intende esercitare la protezione diplomatica dovrà verificare che sussistano le condizioni per poter agire: la nazionalità e la condotta dell'individuo. La Corte di giustizia internazionale, nel sopracitato *Caso Nottebohm*, ha ammesso che ogni Stato è libero di regolare a proprio piacimento i criteri di attribuzione della cittadinanza e concedere la cittadinanza a chiunque ritenga opportuno, tuttavia ha richiesto agli Stati di riconoscere solo quei legami effettivi di cittadinanza, che siano conformi alle regole di diritto internazionale. Il principio del *genuine link* si applica alla perfezione ai casi di cittadinanza doppia o plurima per evidenziare quale tra i legami di cittadinanza è quello più significativo, e di conseguenza comprendere a quale Stato spetti l'esercizio della protezione diplomatica. Inoltre, qualora dovesse avvenire un mutamento di cittadinanza, si dovrà valutare quale cittadinanza prendere in considerazione: quella alla data in cui il danno è accaduto, quella al momento della stipula di un accordo tra gli Stati ed infine quella del giorno della sentenza. Il diritto internazionale è propenso a favore il principio della continuità della cittadinanza, tuttavia, questo è stato allentato nel caso delle *Vedove del Lusitania*, nel 1923. La Commissione istituita dal trattato tra Germania e Stati Uniti fu incaricata di valutare

³³ S. Forlati, p. 75 ss.

e pronunciarsi sui reclami contro la Germania, da parte degli Stati Uniti. Nella fattispecie, gli Stati Uniti pretendevano di esercitare la protezione diplomatica in favore di alcune persone, rimaste vedove dopo l'affondamento del Lusitania. Dopo che i mariti erano deceduti, le vedove avevano acquisito un'altra cittadinanza. In base al principio di continuità della cittadinanza, gli Stati Uniti non avrebbero avuto tale diritto; ad ogni modo, la Commissione arbitrale considerò come prioritaria l'esigenza di proteggere gli interessi delle vedove delle vittime e quindi concesse il diritto di protezione diplomatica agli Stati Uniti, in qualità di Stato di cui le vedove erano cittadine al momento della conclusione del trattato, che istituiva l'arbitrato tra USA e Germania³⁴.

La Commissione di diritto internazionale sulla protezione diplomatica non ha affrontato il problema dei *competing claims*, ovvero delle richieste concorrenti e incompatibili di più Stati che intendano accordare la protezione. In linea generale, la difficoltà maggiore resta quella di assicurarsi che almeno uno Stato si attivi per tutelare l'individuo. Infatti, il principio della protezione diplomatica non prevede soluzione per gli apolidi e i rifugiati, in quanto i primi sono privi di uno Stato titolare del diritto di protezione nei loro confronti; i secondi non possono avvalersi della protezione del loro Stato, per timore di essere perseguitati. Ad oggi, grazie al progetto di articoli sulla protezione diplomatica, adottato nel 2006 dalla Commissione sopracitata, il domicilio e la residenza hanno assunto maggior importanza per l'apolide e il rifugiato residenti all'estero; oltre ai diritti e obblighi derivanti dal trattamento nazionale, questi beneficiano anche di quei diritti che deriverebbero dalla cittadinanza del Paese in cui risiedono³⁵.

(Segue). Il diritto di incolato

In virtù della cittadinanza, il cittadino acquisisce il diritto di incolato, ovvero la garanzia per il cittadino di entrare nel territorio del proprio Stato e di non esserne

³⁴ D. Carreau, F. Marrella, *Diritto internazionale*, p. 513.

³⁵ Stefania Barriati, *L'azione internazionale dello Stato a tutela dei non cittadini*, Giuffrè Editore, 1993, pp 1-2.

espulso; tuttavia, il diritto non opera allo stesso modo di fronte a persone straniere, per le quali lo Stato è libero, se pur non senza limitazioni, di impedire loro l'ingresso nel territorio. Il diritto di incolato, in Italia è riconosciuto dall'art. 16 della Costituzione, ma forma oggetto ormai anche di numerose convenzioni internazionali. Ritroviamo il diritto di incolato all'art. 13 par. 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; la CEDU sancisce il medesimo diritto, all'art. 3 del Protocollo n.4, affermando che "1. No one shall be expelled, by means either of an individual or of a collective measure, from the territory of the State of which he is a national. 2. No one shall be deprived of the right to enter the territory of the state of which he is a national³⁶". Infine, anche la Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo e la Carta Araba fanno riferimento, rispettivamente all'art. 22 par. 5 e all'art. 22, al diritto di incolato.

È da notare che non tutti i trattati stabiliscono il divieto di espellere i cittadini, poiché esistono trattati in talune circostanze ammettono la possibilità di un espulsione non arbitraria. Se analizziamo la disposizione dell'art 12. Par. 4 del Patto sui diritti civili e politici, per cui "no one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his or her own country³⁷", deduciamo che non è esclusa l'ammissibilità di una privazione non arbitraria. Un'espulsione lecita è ammessa in casi eccezionali, sebbene ora accada raramente; in passato, una privazione lecita e un conseguente esilio erano considerati un metodo di sanzione. Da ciò derivò la necessità di separare la privazione arbitraria da quella non arbitraria³⁸. Ad ogni modo, il diritto di incolato viene rispettato e le espulsioni sono rare oggi: gli ultimi casi di espulsione risalgono al tempo del regno di Savoia. Diversamente, è difficile garantire il diritto di incolato a coloro che possiedono più di una cittadinanza, perché uno dei due Stati può decidere di privare l'individuo della cittadinanza ed espellerlo. È quanto accaduto ad alcune migliaia di persone che possedevano le cittadinanze di Eritrea ed Etiopia, durante il conflitto avvenuto tra il 1998 e il 2000. La sentenza arbitrale parziale del 17 dicembre 2004 resa dalla

³⁶ "1. Nessuno può essere espulso, a seguito di una misura individuale o collettiva, dal territorio dello Stato di cui è cittadino. 2. Nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino".

³⁷ "Nessuno dovrebbe essere privato arbitrariamente del diritto di entrare nel proprio paese."

³⁸ A. Sironi, p. 66.

Commissione per i reclami tra Etiopia ed Eritrea, ha potuto constatare che la privazione della cittadinanza etiope di persone che avevano cittadinanza plurima, e la seguente espulsione dal territorio etiope, erano lecite, dal momento che avevano volontariamente preso le parti dell'Eritrea e seguito i loro famigliari in territorio eritreo. Questo perché nell'ambito di un conflitto armato, sovente, la legislazione di uno Stato può considerare di privare della cittadinanza coloro che hanno deciso di schierarsi con lo Stato nemico, a guisa di sanzione. Una tale fattispecie non è del tutto in contrasto con le disposizioni dell'art. 8 della Convenzione ONU sulla riduzione dell'apolidia, per cui "fatte salve le circostanze di cui al par. 1 del presente articolo, uno Stato Contraente può mantenere il diritto di privare una persona della sua cittadinanza [...] (a) nel caso in cui, incompatibilmente con il suo dovere di lealtà verso lo Stato Contraente, la persona: [...] abbia reso o continuato a rendere servizi, oppure abbia ricevuto o continuato a ricevere emolumenti da un altro Stato, oppure si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato; nel caso in cui la persona abbia prestato un giuramento, o reso una dichiarazione formale di fedeltà ad un altro Stato, o dato prova definitiva della sua determinazione a ripudiare la sua fedeltà allo Stato Contraente." Lo Stato che intende privare la cittadinanza dovrà farlo in conformità con la legge, che prevede il diritto dell'individuo ad un equo processo dinanzi ad un tribunale o altra istituzione indipendente. Il medesimo principio compare nella Convenzione europea sulla nazionalità del 1997, che sancisce la privazione della cittadinanza *ex lege* per coloro che abbiano prestato servizio militare in un altro Stato o abbiano recato grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato, a condizione che non generi apolidia³⁹. Ad ogni modo, chi possiede due o più cittadinanze è protetto dall'espulsione dal territorio, per casi diversi da quelli sopracitati: lo Stato che dovesse privare di una delle due o più cittadinanze al fine di essere legittimato poi ad espellere il soggetto, viola un diritto fondamentale dell'uomo, nonché un obbligo pattizio.

³⁹ S. Forlati, *La cittadinanza nell'ordinamento internazionale*, p. 70 ss.

Abuso della cittadinanza

Non è raro che gli Stati che hanno facilitato l'accesso all'acquisizione della cittadinanza si confrontino oggi con un numero crescente di casi di evasione di misure poste a restrizione dell'immigrazione. Infatti, è curioso notare come l'abuso della cittadinanza sia diventato un problema a livello di cooperazione internazionale, nel caso in cui, per esempio, un individuo rifiuti la cittadinanza, acquisendo lo status di apolide, per evitare di essere deportato e fare ritorno al proprio Paese. Gli Stati che permettono tale possibilità di rinuncia stanno violando il diritto internazionale pubblico. Il dovere di uno stato di rispettare la sovranità di un altro stato, dunque la sovranità di ammettere uno straniero sul proprio territorio, implica il dovere di accettare la responsabilità per i propri cittadini e permetterne il ritorno. È sufficiente permettere di rinunciare alla cittadinanza per prevenire il ritorno di un proprio cittadino. Inoltre, se è vero che gli stati dovrebbero impegnarsi a ridurre i casi di apolidia, generare apolidi tramite la limitazione della sovranità degli stati, in materia di ammissione di uno straniero, significa agire non conformemente alle regole della comunità internazionale. Altri casi di abuso di diritto possono essere ricondotti, per esempio, a matrimoni di convenienza, all'acquisizione della residenza altrove per evadere le tasse o al riconoscimento di figli altrui tramite semplice dichiarazione, per poter trasmettere la nazionalità al bambino. Un esempio di abuso di cittadinanza è il *Caso Chen*. La controversia riguarda la signora Chen e la figlia e il Secretary of State for the Home Department, in merito alla mancata concessione da parte del Regno Unito del diritto di soggiorno a lunga durata. La vicenda vide la signora Chen spostarsi dal Regno Unito, in cui non aveva residenza, in Irlanda, in occasione della nascita del suo primo figlio, in vista di poter ottenere per il nascituro la nazionalità irlandese. Quando la signora tornò nel Regno Unito per richiedere per lei e per la figlia, titolare di cittadinanza europea, la residenza, le autorità britanniche lamentarono che la signora Chen avesse abusivamente approfittato delle disposizioni del diritto comunitario e si rifiutarono di concedere il permesso di soggiorno. Un tale abuso di cittadinanza è stato confermato dalla Corte nella sua sentenza del 9 marzo 1999. In conclusione, premettendo che nessuna delle parti mise in dubbio la legittimità dell'acquisto della

cittadinanza irlandese da parte della figlia, divenuta cittadina irlandese in virtù del criterio dello *ius soli*, vigente in Irlanda, ai sensi dell'art. 18 CE (oggi art. 21 TFUE), il cittadino minorenni di uno Stato membro coperto da assicurazione sanitaria e a carico di un genitore, cittadino di Stato terzo, ha diritto di soggiorno a durata indeterminata sul territorio dello Stato. Resta da analizzare se tale diritto conferisca alla madre, che è responsabile dell'assistenza, il diritto di risiedere con la figlia. La Corte affermò che, ai sensi dell'art. 1, n.2, lett. b) della direttiva del Consiglio del 28 giugno 1990 relativa al diritto di soggiorno, l'ascendente a carico del titolare, che ha diritto di soggiorno, può installarsi in un altro Stato membro con il titolare di tale diritto. Tuttavia, nel caso di specie, non potrebbe conferire alla signora Chen tale possibilità; infatti, la situazione è inversa e il titolare del diritto è a carico del cittadino di Stato terzo. Dunque, la Corte concluse affermando che l'art. 18 CE e la direttiva 90/364 riconoscono al cittadino minorenni di uno Stato membro, coperto da una assicurazione sanitaria e a carico di un genitore, cittadino di uno Stato terzo, il diritto di soggiornare sul territorio di uno Stato membro. Tali disposizioni consentono al genitore di risiedere con il titolare del diritto di soggiorno in quanto ne detiene la custodia effettiva, altrimenti si priverebbe il diritto di soggiorno di ogni effetto utile⁴⁰.

(Segue). Il divieto di respingimento nel diritto del mare

Nel diritto internazionale non esiste un regime apposito che disciplini la pratica del respingimento di stranieri che intendono varcare le frontiere di un altro Stato. In virtù della sovranità statale, lo Stato può respingere al confine, sia che si tratti di territorio terrestre, sia marino. Ad ogni modo, ciò non significa che la questione sia totalmente regolata dagli Stati, poiché questi, anche se indirettamente, trovano limiti al loro potere d'azione; infatti, la sovranità è

⁴⁰ Causa C-200/02 *Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*, ECLI: EU: C: 2004: 639, European Court Reports 2004 I-09925.

esercitata rispettando i vincoli derivanti dal diritto dei diritti umani, dal diritto dei rifugiati e dal diritto del mare⁴¹.

Lo stato costiero esercita la sua sovranità nel mare territoriale, ma concede il diritto di passaggio inoffensivo alle navi di tutti gli altri stati; inoltre, l'obbligo di salvaguardia dei diritti umani fondamentali mitiga la sovranità e impedisce allo Stato il respingimento arbitrario e discriminato di persone che intendono entrare nel territorio nazionale. Siamo di fronte al principio di *non-refoulement*, ovvero di non respingimento, sancito dalla Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati del 1951. In particolare, ai sensi dell'art. 33, "nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche." In ambito regionale, tale principio non figura tra le disposizioni della CEDU, ma la Corte lo ha reso un corollario dell'art 3 della Convenzione contro la tortura; dunque, il respingimento non conforme all'art. 33 della Convenzione di Ginevra comporterebbe la violazione dell'art. 3 della Convenzione contro la tortura⁴².

Sebbene sia stato accettato dagli Stati, la loro prassi non sempre è conforme alla Convenzione firmata e l'obbligo di accoglienza rimane disatteso per ragioni politiche. Il principio è percepito dagli Stati come lesivo delle politiche poste a controllo dell'immigrazione irregolare; per questa ragione, gli Stati tentano di aggirare le Convenzioni per sfuggire all'obbligo di non respingimento. Da un lato, uno stato deve garantire il diritto di passaggio inoffensivo e può sospenderlo solo se conforme all'art. 25, par. 3 della Convenzione UNCLOS, dunque la sospensione non deve violare i diritti umani; dall'altro, lo Stato può prevenire il passaggio non-inoffensivo quando il passaggio è in contrasto con l'art. 19, par. 2, lett. g, della medesima Convenzione. Ai sensi dell'art. 19, par. 2, lett. g, il passaggio si ritiene pregiudizievole se la nave è impegnata nell'attività di "carico o scarico di [...]"

⁴¹ I. Papanicolopulu, G. Banji, *Controllo delle frontiere statali e respingimenti nel diritto internazionale e nel diritto del mare*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 1/2020, p. 24 ss.

⁴² *Ibidem*, p 36.

persone in violazione delle leggi [...] in materia di immigrazione dello Stato costiero”⁴³. Il passaggio non-inoffensivo in tale circostanza giustifica l’intervento dello Stato costiero, che può decidere di sospendere il diritto di passaggio inoffensivo per tutte le navi, in un’area ristretta del mare territoriale. Gli obblighi vengono dunque accantonati non tanto attraverso la deroga all’ articolo 33 della Convenzione di Ginevra, quindi nel caso in cui il rifugiato costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale in seguito a crimini gravi commessi nel Paese di origine, quanto più tramite misure nazionali adottate per prevenire il passaggio delle navi⁴⁴. A tal proposito, l’Italia ha adottato il Decreto-legge n. 53 su “disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica”, tramutato in legge, in seguito alle modifiche della commissione affari costituzionali e giustizia. Il D.L. 53/2019 “limita o vieta l’ingresso, il transito e la sosta di navi nel mare territoriale per motivi di ordine pubblico e sicurezza nazionale”⁴⁵; tuttavia, appare senza dubbio illegittimo – e necessiterebbe di un controllo di costituzionalità, in riferimento agli artt. 10, 11 e 117 Cost. – in quanto contrasta con la normativa internazionale, in particolare, la Convenzione di Ginevra del 1951 e le Convenzioni UNCLOS, SAR e SOLAS in materia di diritto del mare. Le Convenzioni SOLAS, sulla salvaguardia della vita umana in mare, e SAR, sulla ricerca e salvataggio marittimo, prevedono l’obbligo di salvaguardia della vita in mare e di sbarco delle persone in un luogo sicuro, cosiddetto “place of safety”; pertanto, gli Stati non devono ostacolare, tramite la sospensione del diritto di passaggio offensivo, l’attività di navi che adempiono a tale obbligo. È opportuno specificare che la SAR, ovvero la zona di ricerca e soccorso, deve essere proclamata dallo Stato costiero, ma non costituisce una zona di sovranità di quest’ultimo. In altre parole, lo Stato costiero detiene una responsabilità limitata al fine di rendere un servizio per tutelare la vita umana, ma non esclusiva; ciò significa che gli Stati limitrofi hanno un obbligo giuridico e morale di intervenire per coordinare le attività di salvataggio e di sbarco in un luogo sicuro. Le sanzioni penali e amministrative previste dal D.L. 53/2019 comportano un carico

⁴³ Art. 19, par.2 lett. g, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

⁴⁴ I. Papanicolopulu, G. Banji, *Controllo delle frontiere statali e respingimenti nel diritto internazionale e nel diritto del mare*, p. 43 ss.

⁴⁵ D.L. 53/2019

economico che indurrebbe le ONG o le navi mercantili a cessare le attività di salvataggio; tale eventualità costituisce un illecito per l'ordinamento internazionale.

Ad ogni modo, una nave che non trova un porto sicuro in uno Stato, può, a prescindere dal consenso, entrare nel porto sicuro di uno stato diverso in virtù della consuetudine internazionale che deroga alla sospensione del diritto di passaggio. Da questo excursus attraverso le disposizioni delle Convenzioni internazionali, deduciamo che il principio di non-refoulement, sebbene non esplicitamente menzionato nel diritto del mare, non rimane isolato, al contrario, esiste una forte correlazione tra il diritto del mare e diritti umani, dei rifugiati e degli apolidi, poiché, di questi tempi, non è raro che le persone salvate in mare siano dei rifugiati o degli apolidi⁴⁶.

La disciplina della cittadinanza nell'ordinamento italiano

La disciplina giuridica della cittadinanza in Italia ha le sue origini in un primo provvedimento risalente al 13 giugno 1912. La prima legge organica è rimasta in vigore fino al 1992, quando vennero emanate nuove disposizioni sulla cittadinanza. Il quadro normativo vigente è composto dalla legge n. 91 del 5 febbraio 1992, recentemente modificata dalla legge del 1 dicembre 2018 e integrata dai regolamenti di esecuzione 572/93 e 362/94. Alla legge in vigore si affiancano poi le norme derivanti da convenzioni internazionali, multilaterali e bilaterali, che prevalgono sulle norme generali, come ad esempio, la Convenzione europea di Strasburgo del 1963 relativa alla riduzione dei casi di cittadinanza multipla (parte I), anche in riferimento agli obblighi militari (parte II). La parte I ha cessato di essere in vigore per l'Italia poiché non è più prevista la perdita della cittadinanza per l'acquisizione di un'altra cittadinanza, al contrario, le cittadinanze multiple sono molto più tollerate che in passato⁴⁷. Successivamente, l'Italia ha ratificato la

⁴⁶ I. Papanicolopulu, G. Banji, p. 43 ss.

⁴⁷ Cristiana Fioravanti, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana: fra regime vigente e prospettive di riforma*, Introduzione ai diritti di cittadinanza, a cura di Lauso Zagato, Libreria Editrice Cafoscarina, 2011, p. 41 ss.

Convenzione di Parigi del 1964⁴⁸, con l'obbligo di comunicazione agli altri Stati dell'acquisizione o riacquisizione volontaria da parte di un individuo; infine, la Convenzione di Berna del 1973, intenta ad assicurare la registrazione dei nomi e dei cognomi all'interno dei registri dello stato civile, al fine di evitare che in seguito alla modifica del proprio nome, un cittadino possa assumere più di una cittadinanza⁴⁹.

La legge di modifica del 1992 apportò notevoli cambiamenti, necessari per adeguare la normativa ai mutamenti giuridico-sociali della realtà. Brevemente, la cittadinanza è attribuita secondo il principio dello *ius sanguinis*, per cui è cittadino italiano il figlio di cittadini italiani. La normativa ha inserito la possibilità di conferire la cittadinanza secondo il criterio dello *ius soli* per soli tre casi limite. Più precisamente, l'art. 1 definisce cittadino per nascita i seguenti casi: "il figlio di padre o di madre cittadini; chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, il bambino nato in Italia che non segue la cittadinanza dei genitori e rischia di divenire apolide. [...]; il figlio di ignoti, trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza."⁵⁰ La cittadinanza può essere acquisita dallo straniero che risiede in Italia da almeno dieci anni, dallo straniero appartenente all'Unione europea che risiede da almeno quattro anni e dall'apolide che risiede da almeno cinque anni, previo il possesso di determinati requisiti. La cittadinanza si acquisisce automaticamente per matrimonio, dopo due anni dal momento dell'unione, o per adozione. In passato, ai sensi dell'art. 1 della prima legge del 1912, l'Italia conferiva la cittadinanza italiana solo nel caso in cui il padre fosse cittadino italiano, mentre la cittadinanza della madre poteva essere conferita nell'eventualità in cui il padre fosse sconosciuto o straniero. La discriminazione dei sessi si attenuò con l'entrata in vigore della Costituzione italiana che ha modificato l'art. 1 e proclamato l'uguaglianza tra i coniugi. Per ciò che concerne la naturalizzazione, la legge stabiliva

⁴⁸ La Convenzione è stata ratificata con legge n. 465, il 11 giugno 1967, ed è pubblicata in GU, n. 162, 30 giugno 1967. La convenzione è in vigore tra l'Italia, Austria, Belgio, Grecia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Turchia

⁴⁹ La Convenzione è stata ratificata con legge n. 508, il 23 luglio 1980, ed è pubblicata in GU, n. 241, 3 settembre 1980. La predetta è in vigore tra Italia, Lussemburgo, Olanda, Germania e Turchia.

⁵⁰ Art. 1, L. 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*. (GU n.38 del 15-2-1992)

che gli stranieri nati in Italia e i figli, purché residenti in Italia da più di dieci anni e coloro che avessero un genitore o un antenato paterno cittadino italiano per nascita, potessero divenire cittadini italiani accettando di lavorare come dipendente statale, prestando servizio militare oppure avendo risieduto in Italia per dieci anni, prima di compiere diciotto anni. Si perdeva la cittadinanza quando se ne acquisiva un'altra, quando si prestava servizio militare presso un altro Stato o quando si risiedeva all'estero stabilmente.

Innanzitutto, la nuova legge del 5 febbraio 1992 non pregiudica la possibilità di avere doppia cittadinanza, salvo che il cittadino non rinunci formalmente alla cittadinanza precedente. In aggiunta, la normativa sancisce l'uguaglianza tra i coniugi, per cui "il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero [...]" e se il matrimonio risulti ancora valido e i coniugi non siano separati⁵¹. In secondo luogo, ai sensi dell'art. 9, la cittadinanza italiana è concessa "allo straniero del quale *il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita (corsivo mio)*, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni, comunque fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera c); allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente alla adozione; allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato; al cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica; all'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica; allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica."⁵² Per quanto riguarda la perdita della cittadinanza, un cittadino potrà vedersi revocare la cittadinanza nel caso in cui abbia "accettato un impiego pubblico od una carica pubblica da uno Stato o ente pubblico estero o da un ente internazionale cui non partecipi l'Italia, ovvero

⁵¹ Art. 5, L. 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*. (GU n.38 del 15-2-1992).

⁵² *Ibidem*, art. 9.

prestando servizio militare per uno Stato estero”⁵³. Inoltre, la cittadinanza non verrà concessa, ai sensi dell'articolo 5, a coloro che abbiano ricevuto una condanna, nei casi previsti dal secondo libro del codice penale, titolo I capi I, II e III; in seguito, la cittadinanza è preclusa in casi di pregiudizio alla sicurezza del Paese.⁵⁴In terzo luogo, la nuova legge non impedisce il possesso di più di una cittadinanza; dà rilevanza alla volontarietà dell'individuo, escludendo il conferimento forzato e automatico della cittadinanza, ne facilita l'acquisto e ne favorisce la conservazione. Chi ha perduto la cittadinanza, potrà chiederla nuovamente, tramite una dichiarazione formale. In concomitanza, dovrà prestare servizio militare per lo Stato italiano oppure assumere un pubblico impiego; oppure, dovrà trasferire la residenza in Italia entro un anno dalla dichiarazione⁵⁵. Le integrazioni che sono state apportate nel 2000 e nel 2006 sono volte a favorire il riconoscimento della cittadinanza ai gruppi etnico-linguistici italiani, tramite procedure semplificate, se gli appartenenti ai gruppi dimostrano interesse in tal senso. La legge del 14 dicembre 2000 prevede che coloro che sono emigrati in Stati terzi al momento della firma del Trattato di pace di Saint Germain, nel 1920, possano ricevere, previa consultazione di una commissione ad hoc, la cittadinanza italiana; gli interessati sono per esempio, cittadini originari o discendenti di cittadini delle province di Bolzano, Trento, Gorizia; o ancora, di territori che sono stati ceduti alla Jugoslavia. Similmente, nel 2006, ai sensi dell'art. 17-bis, sono stati riammessi all'interno dello *status civitatis* italiano i “soggetti che siano stati cittadini italiani, già residenti nei territori facenti parte dello Stato italiano successivamente ceduti alla Repubblica Jugoslava [...] e alle persone di lingua e cultura italiane che siano figli o discendenti in linea retta dei soggetti di cui alla lettera a).”; in altre parole, si fa riferimento ai territori di Istria, Fiume e Dalmazia.

D'altra parte, la legge del '92 presenta alcune lacune e fallisce nel regolamentare la cittadinanza di persone che prendono parte ai flussi migratori del nostro tempo. Pur essendo emanata in periodo storico in cui l'Italia conosceva già il fenomeno delle migrazioni, la legge sembra essere stata pensata per un Paese di

⁵³ Ibidem, art. 12

⁵⁴ Ibidem, art. 6.

⁵⁵ Ibidem, art.12.

emigrati, ma non di immigrati. Quest'ultima non disciplina adeguatamente la situazione di migranti, e dei loro discendenti, che decidono di risiedere stabilmente in territorio italiano, casi che rimangono assoggettati alle norme generali sull'acquisizione della cittadinanza da parte di stranieri. Per agevolare l'integrazione, sono state avanzate proposte di modificazione della legge. In primo luogo, la legge non prevede nessun automatismo per chi nasce in territorio italiano da genitori stranieri: il bambino non avrà la possibilità di diventare italiano finché è minorenne. Non è del tutto esatto affermare che in Italia la disciplina della cittadinanza sia basata anche sullo *ius soli*, poiché in realtà l'acquisizione dipende dal possesso di determinati requisiti: si tratta di uno *ius soli* condizionato all'esistenza di due requisiti, ovvero, ai sensi dell'art 5, lo straniero o l'apolide nato in Italia riceve la cittadinanza italiana se ha risieduto legalmente sul territorio italiano, senza interruzioni, fino al raggiungimento dei diciotto anni e se ha presentato una dichiarazione di volontà a divenire cittadino entro un anno dal compimento della maggiore età⁵⁶". Il 27 ottobre 2015, la Commissione Affari costituzionali ha avviato l'iter di riforma della L. 91/1992 sulla cittadinanza, precisamente riguardo l'acquisto della cittadinanza da parte di minorenni. Le novità riguarderebbero l'introduzione di due nuovi meccanismi che agevolano l'acquisizione della cittadinanza per i minorenni, i cosiddetti *ius soli temperato* e *ius culturae*. Il primo criterio permetterebbe a chi è nato in Italia da genitori stranieri, di richiedere la cittadinanza, se almeno uno dei genitori possiede un diritto di soggiorno permanente o il permesso di soggiorno europeo di lungo periodo, sempre in accompagnamento con una manifesta volontà del genitore in tal senso. Il genitore deve aver risieduto legalmente e continuativamente per 5 anni in Italia. Il secondo criterio consentirebbe ai bambini di acquisire la cittadinanza se sono arrivati in Italia prima dei 12 anni, oppure, in caso fossero arrivati dopo, conferirebbe la cittadinanza in seguito ad un periodo di formazione scolastica di almeno 5 anni. Il disegno di legge non è ancora stato approvato in Senato, con rischio di ulteriori rinvii. Eppure, la riforma favorirebbe la sicurezza collettiva e l'inclusione di ragazzi che prendono parte alla vita sociale e culturale italiana, ma

⁵⁶ L. 91/1992 art. 4, co.2.

non sono cittadini *de jure*; i bambini rischierebbero d'essere vittime di discriminazione e subordinati ad un continuo rinnovo del permesso di soggiorno, trattamento ingiusto agli occhi di chi è nato e vive in Italia al pari di un cittadino italiano⁵⁷.

⁵⁷ Proposta di riforma della legge sulla cittadinanza (DDL S 2092): un decalogo sullo "ius soli temperato", <https://www.unicef.it/doc/7701/la-proposta-di-riforma-della-legge-sulla-cittadinanza-ddl-s-2092-un-decalogo-sullo-ius-soli-temperato.htm>.

L'apolidia: l'apolidia nell'ordinamento internazionale

L'apolidia è un tema pressoché trascurato nel dibattito politico, frequentemente considerata una anomalia tecnica generata da questioni politiche, una rara eccezione all'ovvio possesso di nazionalità da parte di ciascuno, o come scrive Arendt "una sfortunata eccezione a una regola altrimenti sana e normale" (Arendt, 1967). Possedere una cittadinanza è un diritto fondamentale degli uomini, pertanto, con difficoltà si ammette la possibilità che uno Stato non protegga a sufficienza tale diritto e fallisca nel difendere i diritti umani degli individui; inoltre, significa rilevare una falla nell'ordinamento giuridico e nel funzionamento dello Stato. Con riferimento alla giurisprudenza Nottebohm, la Corte Internazionale di Giustizia sostiene che "[...] la cittadinanza serve anzitutto a determinare che colui al quale è attribuita [è] titolare dei diritti ed è vincolato dagli obblighi che la legislazione di tale Stato accorda o impone ai suoi sudditi". Di conseguenza e ragionando all'inverso, se ne deduce che l'apolide, che non possiede la cittadinanza, sia escluso dalla partecipazione alla comunità nazionale. Come accennato, l'apolide è una anomalia, non è cittadino di alcuno Stato, non è titolare di alcun diritto o dovere e non è legato ad alcun vincolo con il Paese in cui risiede⁵⁸. Il fenomeno dell'apolidia ha raggiunto il suo apice in Europa, nel periodo tra le guerre mondiali, in seguito alla disintegrazione degli Imperi Austro-Ungarico e Ottomano, all'estinzione di vari Stati che si sono riuniti in nuove formazioni statali, alle cessioni di territori e alle guerre civili. Di conseguenza, i popoli furono costretti a spostarsi per ritrovare i familiari o a scappare, volontariamente o costretti dallo Stato; in generale, due gruppi andarono componendosi, le minoranze e gli apolidi. La loro posizione era vulnerabile e decisamente più svantaggiosa rispetto a quella di altre vittime della guerra, perché queste persone avevano perduto i diritti inalienabili, furono espulsi dal loro Stato come "schiuma della terra" (Arendt, 1967) e come tale erano considerati dagli altri Stati. In Europa, alla fine della seconda guerra mondiale, il fenomeno si è assestato, mentre in altre zone del mondo,

⁵⁸ A. Bonincontro, *L'apolidia nel diritto internazionale...*, p. 17

l'apolidia ha divampato, come conseguenza di processi di decolonizzazioni e formazione di nuovi Stati.

L'apolidia è causata principalmente da lacune nelle normative statali sulla cittadinanza, da conflitti di leggi, da pratiche discriminatorie dei governi nei confronti di particolari gruppi etnici o religiosi ed infine da successioni e trasferimenti di territori. Il riconoscimento dello status di apolide dipende dalla volontà dello Stato, cioè di un soggetto incaricato a stabilire se esiste o meno un collegamento dell'individuo con la comunità nazionale. L'apolide *de jure*, riconosciuto, godrà della protezione fornita dalla convenzione sull'apolidia⁵⁹. L'apolidia *de jure* spesso scaturisce da un conflitto di leggi ed è associata ad una violazione del diritto di cittadinanza. Al contrario, l'apolide *de facto* non ottiene il riconoscimento da parte dello Stato; l'apolidia *de facto* rimane un concetto poco chiaro, che va a confondersi con la definizione di rifugiato, tuttavia, il rifugiato possiede ancora una cittadinanza mentre l'apolide non riconosciuto non può provare né l'assenza né la presenza di una cittadinanza, dunque la sua posizione non ricade nell'ambito d'applicazione della Convenzione del 1954, poiché egli non è ufficialmente un apolide, ma non ha nemmeno più una patria, uno Stato in cui tornare, che possa esercitare la protezione diplomatica nei suoi confronti. Precisamente, l'apolide *de facto* è un individuo incapace di stare in giudizio, di ereditare o esercitare il diritto di voto o di proprietà; non possiede documenti di viaggio e di conseguenza lo spostamento lo renderebbe un immigrato irregolare; non può accedere alla vita politica e alle strutture pubbliche dello Stato, alla sanità o all'istruzione. Non avendo capacità giuridica non può registrare il matrimonio e non può ottenere i diritti che derivano dall'istituzione di una famiglia, come per esempio il diritto all'eredità. In queste condizioni, l'apolide è svantaggiato e subisce gravi discriminazioni, oltre a rischiare d'incorrere nel pericolo più grave, ovvero quello di essere fuori dalla legge, alla mercé delle eventuali illegalità che polizia potrebbe commettere nei suoi confronti. Anche le conseguenze psicologiche non sono da trascurare, poiché la condizione di "nullatenente", con riferimento ai diritti, e la conduzione di una vita ai margini della società creano depressione e stati ansiosi

⁵⁹ Si tratta della Convenzione di New York del 1954.

che potrebbero portare al suicidio. Oltre alle conseguenze che si manifestano sulla vita dell'individuo, vanno aggiunte quelle che si riversano sulla comunità, ovvero conseguenze politiche, poiché un individuo che non ha potere decisionale nella vita politica della società in cui risiede non avrà interesse negli affari pubblici; al contrario, è molto probabile che sorga in esso un sentimento di autodeterminazione. Questo rischia di concretizzarsi in rivolte violente e armate, o addirittura nella formazione di gruppi terroristici. Da queste considerazioni, si comprende che la cittadinanza possiede la funzione stabilizzatrice, sia politica che sociale, perché dona una identità; pertanto, per poter assicurare la lotta contro l'apolidia, è necessario chiudere il cerchio virtuoso, ovvero, innanzitutto, lo Stato provvede a conferire la cittadinanza, assicurando l'accesso dell'individuo al regime dei diritti umani, che a sua volta tutelerà il diritto alla cittadinanza e la sua conservazione. In secondo luogo, è auspicabile che la comunità politica riconosca non tanto la natura tecnico-politica, ma il carattere umanitario del fenomeno dell'apolidia, e quindi porti in auge i principi di uguaglianza e di non discriminazione, come primo passo verso la soluzione del problema⁶⁰.

Nel corso della storia, la consapevolezza che l'apolide ricopra una posizione vulnerabile ha attirato l'attenzione della comunità internazionale e l'ONU ha prodotto due documenti indirizzati nello specifico a risolvere il problema dell'apolidia: il primo di questi è la Convenzione relativa allo status degli apolidi, del 1954, interamente volta al miglioramento degli standard di vita degli individui che non possiedono nazionalità, che per la prima volta vengono ufficialmente riconosciuti ricevendo lo status di apolidi. Il secondo, è la Convenzione per la riduzione dell'apolidia del 1961, che predispone regole uniformi per la realizzazione del diritto alla cittadinanza, primo passo per contrastare l'emergere di casi di apolidia⁶¹. Ad oggi, la possibilità degli individui di appellarsi a organizzazioni o convenzioni regionali e internazionali si dimostra essere un notevole traguardo nel tentativo di scavalcare la concezione stato centrica della sovranità, che ancora

⁶⁰ Laura Van Waas, *Nationality and Rights, Statelessness and the benefits of citizenship, a comparative study*, 2009, pp. 20-21.

⁶¹ Brad K. Blitz, M. Lynch, *Statelessness and the Benefits of Citizenship: A Comparative Study*, Oxford Brookers University, 2009, p. 5

disciplina la dottrina della cittadinanza⁶². Più i diritti tradizionali della sovranità degli Stati sono interpretati in modo restrittivo, più i diritti umani acquistano importanza a livello internazionale; dunque, è auspicabile rimpiazzare i vecchi principi e ideali di non-intervento e rispetto della sovranità degli Stati e del loro sovrano potere di escludere, con nuovi principi, che richiama la responsabilità verso la sfera pubblica e esaltino i diritti e amplino il raggio d'inclusione della cittadinanza nei confronti dei cittadini⁶³. Così facendo, la cittadinanza non viene più intesa come legame esclusivo con lo stato-nazione, senza del quale l'individuo non accede ai diritti umani; al contrario, il diritto internazionale ricerca un fondamento giuridico diverso per la cittadinanza, non più l'ordinamento interno e una specifica comunità politica, ma il regime dei diritti umani e la titolarità di diritti oltre i confini nazionali.⁶⁴

Il regime giuridico internazionale dell'apolidia

Dalla fine della seconda guerra mondiale, le Nazioni Unite hanno gettato le basi per istituire un regime giuridico dei diritti umani, che potesse allargare il raggio di azione anche al problema dell'apolidia, così contribuendo positivamente alla sua riduzione nel mondo. Innanzitutto, l'ONU promulgò la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che costituì il punto di partenza per la stipula di numerose altre convenzioni specifiche a tutela dei diritti umani delle categorie più vulnerabili. Con l'avvento del regime dei diritti umani, la cittadinanza non è più considerata il requisito fondamentale al fine di poter esercitare i diritti e vedere le libertà garantite, poiché il fatto stesso di essere umano, a prescindere dalla nazionalità, garantisce la titolarità dei diritti umani. Altre convenzioni portarono alla luce tale concetto: il Comitato ONU per i diritti del fanciullo ha dichiarato che i diritti contenuti nella relativa convenzione non si limitano ai bambini cittadini di Stati

⁶² E. Greblo, *I confini della cittadinanza*, *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XVI, 2014, 2, pp. 1102-1121.

⁶³ David Chandler, pp. 332-333.

⁶⁴ A. Bonincontro, *L'apolidia nel diritto internazionale*, 2014, Università degli Studi di Trento, p. 16.

contraenti, ma si estendono a tutti i bambini, senza riguardo alla nazionalità o allo status di immigrato o apolide. È stato grazie all'influenza che i diritti umani hanno esercitato sull'istituto della cittadinanza che l'apolide è meno vulnerabile di quanto lo fosse in passato; la lotta all'apolidia è divenuta parte integrante del regime dei diritti umani ed ora gli apolidi possono rivolgersi al diritto internazionale, al pari di una persona che possiede una cittadinanza⁶⁵. Tuttavia, permangono ancora molte lacune e l'apolidia rimane un fenomeno ancora presente nel mondo: gli apolidi ufficiali sono 4,2 milioni, ma se ne stimano 12 milioni perché gli Stati non sempre forniscono i dati reali degli apolidi residenti sui loro territori. Gli apolidi sono i cosiddetti "orfani internazionali", che si trovano a dover fare i conti con normative e trattamenti sempre diverse a seconda del Paese in cui risiedono. In alcuni Paesi, il trattamento è più favorevole e quanto più eguale possibile a quello che ricevono i cittadini: gli apolidi possiedono una identità e documenti di viaggio per spostarsi liberamente, per lavoro, studio o salute. Questo significa che in quegli Stati esiste una procedura di riconoscimento dell'apolide, che di fatto neutralizza il problema e contribuisce a ridurre l'apolidia e reprimere la violazione dei diritti umani⁶⁶.

Inizialmente, occorre notare che la maggior parte dei diritti umani era teoricamente garantita a tutti gli uomini, senza distinzione di nazionalità, o di non-nazionalità, ma ci si accorse che esistevano ancora molti diritti che solo apparentemente erano diritti umani, perché in verità erano diritti del cittadino. Prendiamo ad esempio il diritto alla partecipazione politica. L'art. 21 della Dichiarazione universale recita: "ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese [...]. Ogni individuo ha diritto di accedere [...] ai pubblici impieghi del proprio paese [...]." Il termine *proprio* presuppone l'appartenenza dell'individuo al paese cui ci riferiamo, che altro non è la manifestazione del legame di cittadinanza. La formulazione di questa disposizione si traveste in clausola di esclusione nei confronti di coloro che non possiedono un *proprio* paese. Lo stesso ostacolo compare all'art. 13 par. 2, con riferimento alla libertà di movimento per cui "ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese". Inoltre, è importante notare che il Patto sui diritti

⁶⁵ Laura Van Waas, pp. 25-26.

⁶⁶ A. Bonincontro, *L'apolidia nel diritto internazionale*, Università degli Studi di Trento, 2013.

economici, sociali e culturali lascia agli Stati in via di sviluppo la libertà di decidere se garantire, e in quale misura, i diritti economici ai non-cittadini⁶⁷. Notiamo che l'apolidia mise in discussione il carattere inclusivo dei diritti umani e comportò una sfida all'universalità dei diritti umani. Di conseguenza, l'art 15 fu introdotto per risolvere la falla nel sistema dei diritti umani: va da sé che introdurre un diritto alla cittadinanza è la conferma del ruolo essenziale che la cittadinanza gioca nell'esercizio dei diritti umani. L'articolo sancisce che ogni persona ha diritto ad una cittadinanza e nessuno Stato dovrebbe arbitrariamente privare una persona della nazionalità o negare il diritto a cambiare nazionalità⁶⁸.

In passato, il diritto internazionale cominciò ad avvertire i primi sintomi della diffusione dell'apolidia con la serie di eventi precursori della seconda guerra mondiale, come il genocidio del popolo armeno, tra il 1915 e il 1916 e la Rivoluzione russa, nel 1917. Questi scatenarono l'esodo di popolazioni in Europa; tra le più colpite, ci sono le popolazioni tedesca, ebrea, polacca, ungherese, curda e armena. Prima di allora non si era mai registrato un numero elevato di persone allontanate dalla propria terra e private della loro identità. Consapevoli dei cambiamenti in atto, alla Conferenza dell'Aja per la codificazione del diritto internazionale privato, del 1927, gli Stati affrontarono tre problematiche significative per il diritto internazionale dell'epoca: la questione della nazionalità, la regolamentazione delle acque territoriali e la responsabilità per i danni subiti da stranieri sul territorio di uno Stato. In sede di conferenza, è stata adottata la Convenzione dell'Aja che regola le norme internazionali sulla cittadinanza. La convenzione prende in considerazione per la prima volta la condizione della donna sposata, poiché con la guerra, le donne avevano assunto una posizione più elevata e richiedevano che non fosse esercitata discriminazione nei loro confronti. Ciononostante, gli artt. da 8 a 11 ribadiscono che la cittadinanza della donna non poteva essere trasmessa al figlio, circostanza che cessò di esistere solo nel 1957, quando fu adottata la Convenzione sulla cittadinanza della donna sposata. Inoltre, il linguaggio di questa convenzione si addiceva piuttosto a raccomandazioni di carattere generale e non era adatto ad un

⁶⁷ Laura Van Waas, *Nationality and rights, Statelessness and the Benefits of Citizenship: A Comparative Study*, pp. 22-24.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 24 ss.

testo che si vuol rendere vincolante. È da ricordare inoltre che la convenzione non prendeva in considerazione l'apolidia sopravvenuta, ovvero che genera da successione di Stati o privazioni da parte delle autorità, ma regolamentava solo l'apolidia originaria. In aggiunta, includeva anche dei protocolli relativi al servizio militare di persone con nazionalità plurima, all'apolidia dei minori quando questi abbiano padre apolide o di cui non si conosca la nazionalità; infine, includeva un protocollo speciale sull'apolidia. La convenzione risolse un'ampia porzione di questioni relative alla nazionalità; l'art. 1 del Protocollo stabilisce che "Dans un Etat où la nationalité n'est pas attribuée du seul fait de la naissance sur le territoire, l'individu qui y est né d'une mère ayant la nationalité de cet État et d'un père sans nationalité ou de nationalité inconnue, a la nationalité dudit pays."⁶⁹, che significa che lo Stato che non conferisce la cittadinanza secondo il criterio dello ius soli, attribuirà ad ogni modo la sua nazionalità a colui che è nato da madre cittadina e padre apolide o di nazionalità sconosciuta. Pertanto, per certi aspetti la convenzione vince il merito per aver portato alla luce il pericolo rappresentato dall'apolidia, ma è lungi dal rappresentare una vera codificazione⁷⁰.

Gli eventi che si sono succeduti nel corso della seconda guerra mondiale, come la denazionalizzazione di massa, la deportazione e il genocidio, indussero la comunità internazionale ad implementare il regime dei diritti umani. Innanzitutto, come precedentemente accennato, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo introdusse il diritto alla cittadinanza; successivamente, il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) istituì un Comitato per la realizzazione di una Convenzione specifica sull'apolidia. Nel 1950, una risoluzione dell'ECOSOC, adottata in sede di Conferenza di plenipotenziari degli Stati, esortò a ridurre i casi di apolidia derivanti da mutamenti territoriali e a facilitare la naturalizzazione degli apolidi. Nonostante gli sforzi, l'apolidia venne trascurata, preferendo dare priorità al problema dei rifugiati e la Conferenza decise di adottare solo una Convenzione, quella relativa allo status dei rifugiati, nel 1951. Un'ulteriore risposta da parte dell'ECOSOC arrivò

⁶⁹ Sul territorio di uno Stato, che non attribuisce la cittadinanza per il mero fatto della nascita sul territorio, la persona che nasce da madre avente la nazionalità di quel Paese e da padre senza nazionalità, o di nazionalità sconosciuta, ottiene la nazionalità del suddetto Paese. Art. 1, Protocollo della Convenzione dell'Aja, 1930.

⁷⁰ Bonincontro, pp. 56-57.

pochi anni più tardi, nel 1954, quando una seconda Conferenza di plenipotenziari fu concorde nell'adottare la Convenzione specifica, sullo status degli apolidi⁷¹. In secondo luogo, in concomitanza con la Convenzione per i rifugiati, l'Assemblea Generale dell'ONU istituì un organo sussidiario affinché si occupasse della salvaguardia delle vite dei profughi europei, in seguito agli avvenimenti della seconda guerra mondiale. L'Alto commissariato per i rifugiati cominciò a lavorare a partire dal 1950, in un contesto internazionale notevolmente differente rispetto ai nostri giorni; nel tempo le sue mansioni sono aumentate, fino ad impegnare più di cinquemila funzionari, in oltre 120 Paesi. Inizialmente, la principale attività dell'Alto commissariato prevedeva l'elaborazione di programmi, volti a soddisfare le diverse esigenze delle categorie di persone che componevano un gruppo di rifugiati, tra le quali, donne, bambini, anziani o disabili. Inoltre, monitora le pratiche degli Stati, affinché non siano contrarie alle disposizioni contenute nelle Convenzioni da loro ratificate, come ad esempio, respingere i rifugiati contro la loro volontà, rinviandoli al loro Paese di origine. L'agenzia ha promosso la stipula di nuove intese internazionali sui rifugiati, per agire in salvaguardia dei più vulnerabili, attraverso l'invio di aiuti umanitari o materiali, di acqua, cibo, medicinali, materiale scolastico ecc. Tra le soluzioni durevoli contemplate dall'Alto commissariato, rientrano il rimpatrio secondo la volontà della persona, l'integrazione nel Paese di arrivo e il reinsediamento in un Paese terzo; quest'ultima eventualità vale nel caso in cui il rifugiato non possa tornare al proprio Paese, poiché permangono le condizioni sfavorevoli che l'hanno forzato a fuggire. Principalmente, l'agenzia lavorava nell'ambito della protezione dei rifugiati, ma gli sviluppi storici e della scena internazionale hanno indotto l'Assemblea generale ONU ad affidargli ulteriori mansioni, con particolare riguardo alla relativa situazione degli apolidi, dal momento che l'apolidia è causa dei flussi migratori. Pertanto, la Risoluzione 3274 affidò all'Alto commissariato le funzioni sancite nell'art. 11 della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, che esorta gli Stati Contraenti a promuovere "l'istituzione di un organismo nell'ambito delle Nazioni Unite competente ad esaminare l'istanza delle persone che intendano avvalersi della presente Convenzione e ad assistere le

⁷¹ Ibidem, p.57. ss

stesse nella presentazione dell'istanza presso le autorità competenti." In particolare, l'Alto Commissariato invita gli Stati a ratificare le Convenzioni sull'apolidia e ad adottare normative interne conformi; inoltre, assiste gli apolidi nel procedimento di riconoscimento dello status e per ottenere una cittadinanza; ricerca le cause dell'apolidia, fornisce assistenza tecnica e invia informazioni e gruppi di esperti agli Stati e alle ONG. Oltre alle attività prevalentemente indirizzate alla prevenzione dell'apolidia, l'Alto commissariato si pone obiettivi di identificazione, riduzione e protezione. Periodicamente, l'Alto Commissariato richiede agli Stati i censimenti della popolazione; li esorta a facilitare le procedure per l'acquisizione della cittadinanza o per la naturalizzazione; incoraggia gli Stati a concedere lo status di apolide, per non lasciare nessuno escluso dalla protezione dei trattati⁷².

Infine, nel 1961 fu stipulata anche la Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia, di estrema importanza perché agisce alle radici del problema, attraverso l'introduzione dell'obbligo di conferire per legge la cittadinanza ai bambini che nascono sul territorio nazionale, sia sovrastante, sia flottante, che rischierebbero di divenire apolidi. Infine, a livello regionale, la convenzione europea sulla nazionalità del 1997 sancisce un principio di diritto internazionale consuetudinario, per cui ogni Stato è obbligato a conferire la nazionalità agli apolidi presenti sul suo territorio e ad astenersi dal revocarla, nel caso l'individuo incorresse nell'apolidia⁷³.

La Convenzione relativa allo status degli apolidi del 1954

La Convenzione di New York sullo status degli apolidi del 1954 garantisce protezione a coloro che sono stati riconosciuti apolidi, secondo la definizione che ne dà l'art. 1 della predetta Convenzione. Per la prima volta, gli Stati definiscono lo status legale dell'apolide, ovvero colui che non è ritenuto cittadino dinanzi la legge di alcun Stato. La Convenzione stabilisce quale trattamento concedere agli apolidi, per migliorare le loro condizioni di vita, per renderla quanto più simile a quella di

⁷² Ibidem, p.71

⁷³ Art. 4 lett b), Convenzione europea sulla nazionalità.

un cittadino. Tuttavia, la Convenzione attribuisce un trattamento favorevole solo agli apolidi che risiedono legalmente sul territorio e non prende in considerazione i diritti politici. Se l'individuo ottiene lo status di apolide, e non rientra tra le clausole di esclusione dell'apolidi, allora verrà riconosciuto apolide e godrà della protezione garantitagli dalle disposizioni. In particolare, sono le autorità del Paese in cui il soggetto si trova o risiede che si occupano della procedura di riconoscimento; qualora l'interessato dovesse cambiare Paese di residenza, dovrà accertarsi che il nuovo Paese non contesti il riconoscimento ottenuto, poiché gli Stati non sono vincolati dalle decisioni prese nei procedimenti precedenti avvenuti in altri Stati. Le clausole di esclusione dell'apolidia riguardano le persone che già beneficiano di una protezione internazionale; le persone che possiedono una cittadinanza; le persone che hanno commesso un crimine contro la pace, l'umanità o un crimine di guerra, un crimine grave di diritto comune al di fuori del Paese di residenza ed infine un crimine contro le Nazioni Unite. Non è sempre facile riuscire a dare prova della propria apolidia: è probabile che l'interessato che ha perso la cittadinanza in seguito ad un conflitto di leggi reperisca più facilmente i documenti che attestino l'assenza di cittadinanza. Al contrario, un rifugiato la cui cittadinanza sia sconosciuta, o che intende rinunciare alla protezione dello Stato di origine per timore d'essere perseguito, incontrerà delle difficoltà nel dimostrare che il legame con lo Stato d'origine è stato reciso. Se l'assenza di cittadinanza non può essere attestata, il soggetto non verrà riconosciuto apolide, o quanto meno non apolide *de jure*, ma *de facto*, categoria molto simile a quella dei rifugiati. La categoria *de facto* è correlata a una più ampia violazione dei diritti umani nel loro insieme, poiché, a differenza di un rifugiato che volontariamente intende recidere il legame con il proprio Stato, gli apolidi *de facto* si trovano in un limbo perché non riescono né ad ottenere lo status di apolide, né a provare l'esistenza di una cittadinanza⁷⁴. Gli apolidi *de facto* non sono ufficialmente riconosciuti in quanto non-cittadini di uno Stato e quindi non rientrano nel campo di applicazione delle disposizioni della Convenzione del 1954, e nemmeno nella sfera di esercizio della protezione diplomatica del loro presunto Paese di origine; ciononostante, data la difficoltà di

⁷⁴ Brad K. Blitz, M. Lynch, *Statelessness and the Benefits of Citizenship...*, p. 6.

reperire la documentazione necessaria a provare la (non)cittadinanza, per scongiurare l'insorgere di una scomoda *probatio diabolica* la Convenzione raccomanda agli Stati di accordare un eguale trattamento tra le due categorie, riducendo quanto più possibile il gap tra *de jure* e *de facto*, e di non limitare la forma delle prove, su cui loro stessi decideranno di riconoscere o meno l'apolidia; non esiste infatti un ente sovranazionale che si occupi del riconoscimento dell'apolide ma spetterà allo Stato pronunciarsi.⁷⁵

La Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961

La Convenzione del 1954, così come quella relativa allo status dei rifugiati del 1951, non risolvevano la questione relativa all'integrazione delle categorie vulnerabili, all'assimilazione tramite il conferimento della nazionalità. La Commissione incaricata di redigere un progetto in tema di eliminazione dell'apolidia cominciò il suo lavoro il 24 marzo del 1951. Essa considerò il presupposto che se gli Stati accettassero un'inflessibile applicazione del principio dello *ius soli*, si riuscirebbe a sradicare il problema dell'apolidia, potendo conferire la cittadinanza a tutti coloro che si trovano sul territorio nazionale. In realtà, molti Stati non sono disposti a sospendere l'applicazione del criterio dello *ius sanguinis*, perché vogliono salvaguardare la nazione. Il progetto non fu comunque una totale disfatta, poiché si riuscì almeno ad equiparare giuridicamente l'apolidia *de jure* con quella *de facto*, riconoscendo l'eguale pericolosità e la necessità di regolare anche l'apolidia *de facto*, che fino a quel momento non rientrava nel campo di applicazione delle Convenzioni sull'apolidia, essendo l'apolide *de facto* non ufficialmente apolide per mancanza di prove. Dopo un periodo di sospensione dei lavori di tre anni, il 30 agosto 1961 la Commissione approvò la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, che precisamente affrontava tre problematiche. La prima relativa all'attribuzione della cittadinanza, per contrastare l'apolidia alla nascita: gli Stati s'impegnano a attribuire la cittadinanza alla nascita, nel caso in cui la persona

⁷⁵ Ibidem, pp. 60-61.

rischiasse d'essere apolide. La prassi si applica anche a bambini nati su navi o aerei, per cui, ai sensi dell'art. 3 della Convenzione "i bambini nati a bordo di una nave o di un aereo rispettivamente battente bandiera o immatricolato in uno Stato Contraente saranno considerati, a seconda dei casi, come nati nel territorio di quello Stato". I bambini nati all'estero ma che rischiano di diventare apolidi, ottengono la cittadinanza dello Stato in cui sono nati; precisamente, l'art. 2 recita: "Un/a bambino/a trovato/a abbandonato/a nel territorio di uno Stato Contraente sarà da considerarsi, in assenza di prova contraria, come nato/a in quel territorio da genitori che hanno la cittadinanza di detto Stato." La seconda questione è relativa alla perdita, in caso di rinuncia o revoca quando avvengono successioni di territorio, che deve essere sempre subordinata alla garanzia di acquisto di un'altra cittadinanza. L'art. 6 dispone che "se la legge di uno Stato Contraente prevede la perdita della cittadinanza per il coniuge o i figli di una persona come conseguenza della sua perdita o privazione di quella cittadinanza, tale perdita sarà subordinata al possesso o all'acquisizione di un'altra cittadinanza." L'art 7 riprende lo stesso principio e sancisce che "se la legge di uno Stato Contraente prevede la perdita o la rinuncia alla cittadinanza, tale rinuncia non comporterà la perdita della cittadinanza a meno che l'interessato non possieda o acquisisca un'altra cittadinanza." Lo stesso principio vale anche in caso di naturalizzazione, per cui "un/a cittadino/a di uno Stato Contraente che chieda la naturalizzazione in un paese straniero non perderà la sua cittadinanza, a meno che non acquisisca o riceva la garanzia di acquisire la cittadinanza di quel paese straniero.⁷⁶" Infine, la terza questione è relativa alle condizioni in cui si applica la Convenzione, per esempio, quando avviene un cambio di status della persona che s'unisce in matrimonio, o del bambino che viene adottato: in questi casi, è probabile che subentri un conflitto di leggi che conduca a perdere la cittadinanza poiché questa è condizionata dall'entrata in azione di un'altra cittadinanza acquisita. In sintesi, la Convenzione sancisce il principio per cui uno Stato non può agire a privare della cittadinanza laddove la sua azione causasse l'apolidia. Tuttavia, la Convenzione pone una serie di eccezioni: ad esempio, in mancanza di una dichiarazione in cui esprime la sua volontà a mantenere la

⁷⁶ Ibidem, art. 8.

cittadinanza d'origine la persona naturalizzata che risiede all'estero per più di sette anni ininterrotti ne verrà espropriata. In aggiunta, la cittadinanza potrà essere revocata se ottenuta per errore o tramite frode; o ancora, se "incompatibilmente con il suo dovere di lealtà verso lo Stato Contraente, la persona, in violazione di un divieto esplicito dallo Stato Contraente, abbia reso o continuato a rendere servizi per uno Stato estero; abbia ricevuto o continuato a ricevere emolumenti da un altro Stato; oppure si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio agli interessi vitali del proprio Stato.⁷⁷" Si direbbe che le norme appaiono complesse e si nota come queste siano tese non tanto all'eliminazione dello *ius sanguinis* per prevenire l'apolidia, ma al raggiungimento di un compromesso che possa allentare l'applicazione dello *ius sanguinis* e favorire quella dello *ius soli*⁷⁸.

La protezione diplomatica e i diritti dell'apolide

Lo statuto personale dell'apolide è regolato dallo Stato di residenza dell'apolide, dove è stato conseguito il titolo: la materia è regolata da disposizioni di d.i.pr di ciascuno Stato. A tal riguardo, ai sensi dell'art. 19 della L. 31 maggio 1995, n. 218 di riforma del diritto internazionale privato, l'Italia stabilisce che in determinati rapporti giuridici si richiami la normativa straniera del cittadino straniero; d'altra parte però, in caso di apolidia, sancisce che i diritti relativi allo statuto personale dell'apolide saranno regolati dallo Stato del domicilio, o in mancanza di questo, da quello di residenza. Infatti, secondo l'art. 8 del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica, uno Stato può esercitare la protezione diplomatica nei confronti dell'apolide che, al momento in cui è avvenuta una violazione di un diritto dell'apolide o al momento del reclamo, risiede abitualmente e regolarmente sul territorio dello Stato. Tuttavia, permangono dubbi perché questo articolo non attribuisce, né nega, un diritto-dovere allo stato di proteggere l'apolide. Per lo Stato non sussiste un obbligo di protezione, ma secondo l'art. 2 della Convenzione del 1954, l'apolide ha il dovere verso il paese in cui risiede di conformarsi alle regole e alle leggi, come anche alle misure per il mantenimento dell'ordine pubblico. Generalmente, la protezione degli apolidi è affidata all'Alto Commissariato per i rifugiati, ai sensi dell'art. 35 del proprio Statuto. Nonostante l'Agenzia abbia apportato un notevole contributo, protezione degli apolidi non

⁷⁷ Art. 8 della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, 1961.

⁷⁸ A. Bonincontro, *L'apolidia nel diritto internazionale*, p. 56 ss.

può dirsi consolidata perché non esiste ancora un meccanismo di supervisione dell'apolidia, che monitori le pratiche esercitate dagli Stati nei confronti degli apolidi e verifichi che questi adempiano agli obblighi contratti con le Convenzioni. Inoltre, in mancanza di un accordo internazionale che regoli la procedura di riconoscimento dell'apolide, gli Stati definiscono unilateralmente i requisiti e la procedura, dando vita ad un orizzonte vario di pratiche di riconoscimento e di voci più o meno concordi riguardo la definizione dello status di apolide. Per elaborare strumenti uniformi di identificazione dello status di apolide, gli Stati dovrebbero affidarsi alla giurisprudenza. Esistono alcuni casi in cui il giudice o l'arbitro hanno fornito alle autorità i principi per determinare la nazionalità, o l'assenza di nazionalità della persona interessata. Inoltre, sia l'Alto Commissariato per i rifugiati, sia i singoli Stati hanno in più occasioni determinato la nazionalità nell'ambito del *Refugees Status Determination*, un meccanismo amministrativo che si serve di principi guida, previsto nella Convenzione del 1951, tramite il quale si determina se la persona che sta cercando protezione internazionale sia un rifugiato secondo il diritto internazionale o la legge nazionale. La mancanza di una istituzione appositamente istituita per risolvere le problematiche dell'apolidia costituisce un fattore di impedimento per la protezione degli apolidi. Come ribadito, gli apolidi possono ad ogni modo affidarsi all'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, a cui è stato conferito il mandato universale sull'apolidia nel mondo, ma nel sistema di protezione dei diritti umani dell'ONU non esiste un apparato di supervisione che monitori le pratiche degli Stati, riferito alla Convenzione sullo Status di apolide; non esiste un cosiddetto *Treaty body*.

La Convenzione del 1961 impone agli Stati di rivedere la normativa sulla cittadinanza, al fine di renderla più flessibile; gli Stati sono tenuti a semplificare le procedure per la naturalizzazione, ad assicurarsi che la persona abbia accesso ad un'altra cittadinanza, prima che la revoca o la perdita della cittadinanza possa comportare l'apolidia; infine, gli Stati non possono attuare denazionalizzazioni di massa e privazioni arbitrarie. Diversamente impostata è la Convenzione del 1954, che obbliga gli Stati a concedere un trattamento favorevole al pari del cittadino, per taluni aspetti, e al pari dello straniero, per altri aspetti. In particolare, lo statuto personale degli apolidi che risiedono legalmente sul territorio dello Stato è determinato dalla legge del paese di residenza o di domicilio. Gli Stati concedono a tutti gli apolidi l'accesso al pari dei cittadini all'istruzione primaria, alla giustizia e al razionamento di prodotti scarseggianti; inoltre, garantiscono un trattamento pari al cittadino per quanto riguarda la normativa sul lavoro e l'assistenza sociale. Tuttavia, concedono solo a coloro che risiedono regolarmente sul territorio un

trattamento pari o superiore allo straniero, per quanto riguarda i diritti di associazione non politica, di proprietà intellettuale e di proprietà mobiliare e immobiliare; inoltre, gli apolidi ricevono un trattamento pari o superiore allo straniero nell'ambito lavorativo, avendo accesso a professioni dipendenti e indipendenti, e nell'ambito dell'istruzione superiore e accademica⁷⁹. Tutti gli apolidi che risiedono sul territorio e non possiedono un valido titolo di viaggio hanno diritto ad un documento d'identità. In seguito, gli Stati concederanno il passaporto, che permetterà all'apolide di viaggiare, espatriare e fare ritorno al paese; ai sensi dell'art. 28 "gli Stati contraenti rilasciano agli apolidi che risiedono regolarmente sul loro territorio titoli di viaggio che permettano loro di viaggiare fuori dal territorio". Conferire il passaporto significa implicitamente voler riconoscere la cittadinanza all'individuo e quindi il diritto di incolato che ne deriva. Secondo la giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, il passaporto è un documento importante a tal punto che un Paese che lo confisca genera difficoltà per la vita della persona e incorre nella violazione dell'art. 8 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo, che contempla il diritto alla vita privata e familiare⁸⁰. In seguito, l'art. 31 impone l'obbligo di non espellere gli apolidi, se non per ragioni unicamente relative alla sicurezza del Paese e al mantenimento dell'ordine pubblico⁸¹. A titolo di esempio, tale garanzia è stata confermata anche dalla Corte di Cassazione, nella sua sentenza dell'8 maggio 2019, in cui citò: "fermo restando il diritto dello Stato di gestire e controllare i flussi di ingresso e il soggiorno, qualora sussistano fondati motivi per ritenere che il soggetto, autore di reato e in via di espulsione, sarebbe esposto al rischio di subire trattamenti contrari all'art. 3⁸² nel Paese di destinazione, lo Stato potrebbe incorrere nella violazione del citato articolo CEDU [...]". La normativa italiana del Testo Unico 286/1998 prevede l'espulsione dal territorio nazionale di coloro che non sono titolari di un permesso di soggiorno, i quali devono lasciare il Paese entro quindici giorni dal provvedimento, come dichiarato all'art. 13, comma 6; tuttavia, l'art. 19 del TU 286/98 impedisce all'Italia di espellere uno straniero verso uno Stato in cui egli possa subire persecuzioni o discriminazioni, in conformità con la Convenzione di New York del 1954. Non è prevista altresì l'espulsione di stranieri minorenni, salvo il diritto di seguire i genitori espulsi; gli stranieri che possiedono la carta di soggiorno; gli stranieri che convivono con parenti o coniuge di nazionalità italiana; le donne in gravidanza o in maternità. La normativa recita che "l'ingresso nel territorio dello Stato è consentito allo

⁷⁹ Convenzione per la riduzione dell'apolidia, 1961.

⁸⁰ Corte Eu Dir. Uomo, 24 luglio 2003, 46133/99, *Smirnova c. Russia*.

⁸¹ A. Sironi, pp. 164 ss.

⁸² Art. 3 Convenzione europea per i diritti dell'uomo,

straniero in possesso di passaporto valido o documento equipollente e del visto d'ingresso, salvi i casi di esenzione, e può avvenire, salvi i casi di forza maggiore, soltanto attraverso i valichi di frontiera appositamente istituiti” e che “il visto di ingresso è rilasciato dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane nello stato di origine o di stabile residenza dello straniero.” Appare evidente che l’apolide de facto incontra serie difficoltà a permanere sul territorio: si tratta di immigrati irregolari che non hanno ottenuto il riconoscimento dello status di apolide, non possiedono documenti di viaggio o carta d’identità e non ottengono un permesso di soggiorno. Dopotutto, è probabile che il riconoscimento non sia stato ottenuto perché i giudici percepiscono nella richiesta dello status di apolide da parte dell’immigrato irregolare un escamotage per liberarsi dalle catene della clandestinità; di fatto non potendo provare la (non)cittadinanza, non è detto che l’individuo sia realmente apolide. Eppure, a prescindere dalle circostanze, una volta entrato nel Paese, il soggetto deve vivere e lavorare, ma senza permesso di soggiorno l’apolide de facto si ritrova inghiottito in un limbo dal quale non può autonomamente uscire: non può stare in Italia, non può espatriare, non può tornare al proprio Paese, e in qualsiasi caso si ritrova in posizione di illegalità. Le autorità potrebbero emettere un’ordinanza di espulsione, ma l’individuo non potendo lasciare il Paese per mancanza di documenti, rimane sul territorio in violazione del provvedimento emesso nei suoi confronti, intrappolato nel limbo dell’illegalità. Solamente la forza maggiore e lo stato di necessità costituiscono cause di esclusione dell’illecito in caso di inosservanza dell’ordinanza, e quindi escludono l’applicazione di una sanzione penale. In Italia, il riconoscimento dell’apolide per via amministrativa è ostacolato dall’inconcepibile richiesta di esibire un permesso di soggiorno o un certificato di residenza anagrafica; quindi, esclusa la via amministrativa, l’apolide de facto dovrà adire il giudice, quale unica via possibile per ottenere lo status. A tal proposito, la commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza, in un rapporto sull’Italia, ha criticato la negligenza del Paese riguardo l’accesso allo status dell’apolide. In particolare, la mancanza di una normativa organica in materia di apolidia costringe la persona a rimanere intrappolata sul territorio per un periodo di tempo indeterminato senza uno status certo riguardo la sua posizione e a vivere con la paura di essere bloccata dalla polizia; oppure, c’è la probabilità che le autorità tollerino la loro presenza, in modo del tutto informale, senza mai concedere loro uno status legale, relegandoli ad una vita di instabilità ed incertezze⁸³. Infine, l’art. 32 della Convenzione raccomanda che gli Stati semplifichino la procedura di naturalizzazione degli

⁸³ Laura Van Waas, p.26

apolidi. L'Italia ha pertanto dimezzato il numero di anni di residenza necessari per ottenere la cittadinanza da parte dell'apolide, riducendoli da 10 a 5 anni, previa la ricezione della documentazione necessaria che attesti di non essere un soggetto pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza, che dia prova dell'indipendenza economica e dell'attendibilità fiscale⁸⁴.

La Convenzione del 1954 presenta delle problematiche in riferimento ai diritti politici; infatti, non presenta alcuna disposizione in riferimento alla partecipazione politica e ai diritti politici dell'apolide. I diritti politici non facevano parte del progetto della Convenzione, come nemmeno la libertà di opinione, espressione e associazione politica. Gli Stati hanno sempre ritenuto di voler restringere il campo dei diritti politici degli apolidi, poiché non facenti realmente parte della comunità. Ora che il regime dei diritti umani si è notevolmente sviluppato, questa idea andrebbe sorpassata; il possesso della cittadinanza non deve più essere ritenuto il requisito sine qua non per ottenere il riconoscimento dei diritti politici: questi diritti dovrebbero essere attribuiti a tutti i residenti sul territorio e il loro diniego non deve essere legittimato per nessun motivo, se non per questioni relative alla sicurezza nazionale e l'ordine pubblico. L'inclusione della vita di governo scongiurerebbe il rischio di alimentare il dissenso, che potrebbe manifestarsi in forme di autodeterminazione violenta. Un ulteriore ostacolo ad una protezione effettiva dell'apolide è la concessione del trattamento da parte dello Stato secondo gradi diversi di attaccamento al Paese: talvolta la Convenzione cita tutti gli apolidi, talvolta cita gli apolidi che risiedono regolarmente sul territorio. La prima categoria è subordinata alla giurisdizione dello Stato ma si trova in una posizione più debole rispetto alla seconda categoria, che invece accede a maggiori diritti. In generale, le circostanze in cui l'apolide vive variano da Stato a Stato. Per esempio, un apolide in uno Stato che a stento garantisce la protezione dei diritti umani al cittadino, non avrà accesso all'educazione, non troverà un impiego regolare, non avrà diritto ad una proprietà; non riuscirà ad ottenere l'assistenza sanitaria o aprire un conto in banca. Legalmente, l'apolide non esiste ed è a rischio di sfruttamento sul luogo di lavoro e di detenzione.

⁸⁴ A. Bonincontro, p. 115 ss.

(Segue). La riduzione dell'apolidia dei bambini

I bambini hanno diritto ad una nazionalità, da conferire loro al momento immediatamente successivo alla nascita, pertanto, verranno registrati, con un nome, ed acquisiranno una cittadinanza. In particolare, il diritto è garantito da diverse Convenzioni, tra le quali la principale è la Convenzione dell'ONU sui diritti dei fanciulli; ai sensi dell'art. 7, la Convenzione sancisce il diritto alla nazionalità ai bambini, tale per cui "è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e a essere allevato da essi⁸⁵"; ed obbliga gli Stati contraenti a conformare la normativa nazionale con gli strumenti internazionali in materia di cittadinanza, "in particolare nei casi in cui, se ciò non fosse fatto, il fanciullo verrebbe a trovarsi apolide.⁸⁶" Di seguito, la Convenzione precisa che gli Stati s'impegheranno a conservare l'identità, la nazionalità e il nome del bambino, e nel caso in cui questo dovesse esserne privato illegalmente, gli Stati provvederanno a ristabilire la sua identità in modo repentino. Altre disposizioni simili sono contenute nella Convenzione per la tutela dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, nella Carta africana e nella Carta araba dei diritti dell'uomo; quest'ultima riconosce il diritto del bambino di acquisire la nazionalità della madre, tenendo conto dell'interesse del bambino stesso. Dato l'elevato numero di ratifiche registrate, soprattutto della Convenzione dell'ONU sui diritti del bambino, è possibile riconoscere che gli Stati condividano l'opinione circa l'obbligatorietà di conferire la cittadinanza alla nascita, quale efficace metodo per contrastare l'apolidia⁸⁷.

(Segue). La riduzione dell'apolidia delle donne

⁸⁵ Art. 7 par 1, Convenzione ONU sui diritti dei fanciulli

⁸⁶ Ibidem, art. 7, par 2.

⁸⁷ A. Sironi, pp. 131-132.

Ammesso che le norme internazionali in materia di cittadinanza e apolidia non privilegiano la posizione delle donne, esse svolgono un importante ruolo perché ridimensionano le normative interne sulla nazionalità. Le Convenzioni impongono obblighi che rendono inopponibili sul piano internazionali certe disposizioni interne che legano la sorte della nazionalità della moglie a quella del marito. Ad esempio, l'eventualità che la moglie perda la nazionalità in caso di divorzio, o che sia impossibilitata dal trasmettere la nazionalità al figlio, qualora il bambino non venga riconosciuto dal padre; di conseguenza, la moglie e, nel secondo caso, il bambino diverrebbero apolidi. Inizialmente, le norme internazionali, contenute nella Convenzione dell'Aja o nella Convenzione europea sulla riduzione delle nazionalità plurime, sancivano il divieto per le donne di acquisire più di una nazionalità dopo il matrimonio. L'approccio alla nazionalità doppia o plurime è mutato nel corso degli anni, in concomitanza con l'ascesa dei diritti umani, ed è stato introdotto il principio dell'autonomia della nazionalità delle donne. Sebbene il principio costituisca motivo di disintegrazione dell'unità familiare, quantomeno ha diminuito il rischio di apolidia per le donne, il cui status dipendeva da quello del marito. Ne ritroviamo un primo accenno nella Convenzione dell'ONU del 1957 sulla nazionalità delle donne sposate, il cui art. 1 dichiara "che le donne dovranno avere gli stessi diritti degli uomini di acquisire, cambiare o conservare la loro nazionalità [e] prevede che gli stati contraenti concordino sul fatto che né la celebrazione o lo scioglimento del matrimonio fra uno dei loro cittadini e una straniera, né il cambiamento di nazionalità da parte del marito durante il matrimonio, modificheranno automaticamente la nazionalità della moglie.". In sintesi, la nazionalità delle donne sposate non subirà alcun automatismo, ma ogni cambiamento sarà sempre subordinato alla manifestazione della loro volontà in tal senso. Un'ulteriore rilevante disposizione sulla nazionalità delle donne compare nella Convenzione dell'ONU per l'eliminazione della discriminazione contro le donne. L'art. 9 accorda "alle donne diritti uguali a quelli degli uomini in materia di acquisto, mutamento e conservazione della cittadinanza." In particolare, ribadisce anch'essa il principio per cui nessun

automatismo influirà sulla cittadinanza della moglie, rendendola apolide, qualora si unisca in matrimonio con uno straniero o il marito cambi la propria nazionalità.⁸⁸

Le cause dell'apolidia

Oggi molti governi non forniscono dati precisi sull'ammontare degli apolidi nei loro Paesi e nemmeno rapporti attendibili sulle misure volte a proteggere i diritti umani. Approssimativamente, esistono circa 12 milioni di persone prive di cittadinanza⁸⁹, che affrontano una vita colma di disagi, oppressioni e violazioni. Innanzitutto, l'apolidia costituisce quindi un problema, non del tutto tecnico, legato a questioni politiche, ma un problema di diritti umani; in secondo luogo, lo Stato che non concede la nazionalità all'apolide, genera un problema per tutta la comunità internazionale. Come un tale fenomeno può generarsi ancora nel mondo d'oggi? L'apolidia può essere originaria, dunque la persona è apolide fin dalla nascita. D'altra parte, l'apolidia può essere derivata, sopravvenuta in un momento della vita della persona. Si pensi ad esempio quando l'apolidia deriva dalla dissoluzione di uno Stato o per motivi politici: nel primo caso, il nuovo Stato che subentra non riconosce le persone presenti sul territorio come suoi cittadini; nel secondo caso, il governo revoca arbitrariamente la cittadinanza, se la persona non è gradita allo Stato. Qualunque sia la causa, all'origine dell'apolidia persiste l'azione dei governi: se essi non cambiano la normativa, la lotta all'apolidia non rientrerà mai nella loro agenda politica⁹⁰. L'Alto Commissariato ha elencato almeno dieci fattori scatenanti dell'apolidia nel Pacchetto di informazione e adesione alle Convenzioni del 1954 e del 1961. Se volessimo schematizzarle, è possibile individuare almeno quattro tipi di cause: le cause tecniche prettamente legate a conflitti di leggi, le successioni di Stati, le cause relative alla discriminazione e alla privazione arbitraria della nazionalità e le migrazioni.

⁸⁸ Art. 9, Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne.

⁸⁹ Solo 78 Paesi hanno dichiarato i dati all'UNHCR, che riferiscono che esistano 4,2 milioni di apolidi nel mondo. Per mancanza di dati statistici affidabili, il numero di casi di apolidia rimane incerto. Al momento, per certo, i 10 Paesi con il più alto numero di casi di apolidia sono Costa d'avorio, Thailandia, Myanmar, Lettonia, Siria, Kuwait, Uzbekistan, Russia, Estonia, Arabia Saudita. Per questi dati, si veda *Global Trends 2019*.

⁹⁰ Brand k. Blitz, M. Lynch, *Statelessness and the Benefits of Citizenship...*, p 8.

Per prima cosa, l'assenza di cittadinanza scaturisce dal conflitto non intenzionale di leggi di due o più Paesi, che possiedono principi di attribuzione della cittadinanza tra loro contrastanti. Le normative che prevedono l'applicazione dei due principi di *ius soli* e *ius sanguinis*, sebbene ben formulate, possono entrare in contrasto; precisamente, sono apolidi i bambini nati sul territorio di uno Stato che applica il criterio dello *ius sanguinis*, da genitori che sono cittadini di uno Stato per cui vige lo *ius soli*. Il bambino pertanto, non potrà ricevere la cittadinanza né dell'uno, né dell'altro Stato, poiché nato in territorio straniero rispetto allo Stato di cittadinanza dei genitori e al di fuori del campo di applicazione del criterio di *ius sanguinis* dello Stato in cui è nato. Inoltre, le politiche che disciplinano la cittadinanza sono maggiormente costruite sulla base dei principi di *ius sanguinis*, piuttosto che di *ius soli*, pertanto sarà arduo incorporare le minoranze e facilmente si genereranno situazioni di apolidia, per i bambini che nasceranno nel territorio in cui vige lo *ius sanguinis* da genitori che hanno la nazionalità di un altro Paese per cui vige lo *ius soli*; in aggiunta, il criterio di *ius sanguinis* lascia che la cittadinanza sia trasmessa da padre a figlio, ma qualora il padre sia sconosciuto o non riconosca il figlio, per molte legislazioni questo rimarrà apolide poiché la madre è ancora impossibilitata a trasmettere la propria nazionalità⁹¹. Anche quando si tratti di perdita della cittadinanza, la situazione potrebbe degenerare in apolidia se la normativa dello Stato permette di rinunciare alla cittadinanza, senza il previo acquisto di un'altra cittadinanza. Oppure, l'apolidia si verifica quando lo Stato interessato non concederà la sua nazionalità fino a quando l'individuo non abbia rinunciato alla sua cittadinanza d'origine; inevitabilmente, l'individuo dovrà vivere un periodo di vita in condizioni di apolidia, prima di acquisire la nuova cittadinanza.

Le cause costitutive dell'apolidia derivata talvolta agiscono in modo automatico. Le legislazioni di Stati meno avanzati presentano disposizioni che perpetrano la discriminazione delle donne: vigono ancora leggi sulla cittadinanza basate sulla discendenza patrilineare. Molto spesso, sono leggi che legano il destino dello *status civitatis* della moglie a quello del marito e causano l'apolidia della donna, poiché, in caso di divorzio, la moglie non possiede alcuna garanzia di

⁹¹ Bonincontro, p.34-35.

mantenere la cittadinanza acquisita o di riottenere quella precedente. Per quanto riguarda poi i figli nati al di fuori del matrimonio, o da matrimoni misti, in molti Stati Arabi essi non ottengono la cittadinanza del loro Paese di residenza e rimangono apolidi. Inoltre, l'apolidia emerge quando i bambini non vengono registrati all'anagrafe. Le regioni maggiormente colpite dall'apolidia sono il Sudest Asiatico e l'Africa Sub-Sahariana, dove più della metà delle nascite non sono registrate e i bambini non fanno formalmente parte della società e non hanno accesso ai servizi che garantirebbero loro la protezione dei diritti umani⁹². La perdita automatica della cittadinanza avviene anche per atti legati ad illeciti o per atti legati alla volontà dell'individuo. Per esempio, ai sensi dell'art. 7 par. 4, un individuo naturalizzato che lascia volontariamente il Paese e risiede all'estero per più di 7 mesi consecutivi, vedrà revocata la propria cittadinanza, se questa non è seguita da una dichiarazione in cui si attesta la propria volontà a mantenere la cittadinanza. Per conservare la cittadinanza, dovranno informare le autorità della loro volontà in tal senso⁹³. Diverso è il caso di un cittadino per nascita, poiché come sancito dall'art. 7 par. 5, il cittadino non perderà la sua cittadinanza in caso di residenza all'estero.

In secondo luogo, esistono casi in cui l'apolidia è generata dalla privazione arbitraria della nazionalità, da parte dello Stato. Questi casi hanno attirato in particolar modo l'attenzione della comunità internazionale, perché le denazionalizzazioni di massa per motivi razziali, avvenute durante la prima e la seconda guerra mondiale, hanno manifestato il pericolo del potere degli Stati di escludere gli individui dal sistema di protezione dei diritti. Un altro esempio di privazione arbitraria è dato dalla facoltà degli Stati di definire la disciplina secondo il principio di lealtà; questo avvenne per esempio, nel momento in cui i processi di omogeneizzazione nazionale, che si sono verificati negli anni '90, promuovevano l'appartenenza allo Stato in virtù della lealtà verso di esso. La Croazia introdusse molte barriere per prevenire che i serbi ottenessero la cittadinanza croata, sebbene questi risiedessero in Croazia già da prima che questa ottenesse l'indipendenza ed avessero tutti i requisiti per poter ottenere la cittadinanza. In Bangladesh, per più di trent'anni, la comunità Bihari è stata oggetto di accuse di slealtà per aver favorito

⁹² Brad K. Blitz, M. Lynch, *Statelessness and the Benefits of Citizenship...*, pp. 9-10.

⁹³ *Nazionalità e apolidia, un manuale per parlamentari*, UNHCR, 2005, p.38.

il regime di Islamabad, durante la guerra di liberazione bengalese⁹⁴. Similmente, in Africa centrale e dell'est, alcune minoranze non hanno ottenuto la cittadinanza perché sono state identificate come gruppi nemici, accusati di aver sostenuto i regimi coloniali⁹⁵. Dunque, in generale è possibile affermare che gli individui vedono revocata la loro cittadinanza a causa di ideologie nazionaliste e motivi razziali, che spingono lo Stato ad agire in modo totalmente arbitrario, ad attuare la pulizia etnica e altri atti discriminatori, come avvenuto in Europa dopo la prima guerra mondiale. Fu così che la Germania, nel 1935, aveva perpetrato campagne di denazionalizzazioni di massa, servendosi delle leggi razziali, e aveva reso apolidi gli ebrei che si trovavano nel suo territorio. Affinché una privazione sia considerata legale e non arbitraria deve essere conforme alla legge di riferimento e conforme all'art. 8 paragrafi 2, 3 e 4 della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, per cui deve essere garantito agli interessati il diritto di difesa, la decisione a privare della cittadinanza deve promanare da un tribunale indipendente o deve esserci la possibilità di appello o revisione⁹⁶

Vediamo in seguito come le cessioni di sovranità o le trasformazioni territoriali e la creazione di nuovi stati sono fenomeni che potrebbero anch'essi causare l'apolidia. Ogni mutamento territoriale e di sovranità comporta l'adozione di nuove normative, soprattutto quelle in materia di definizione della componente civica. Il mutamento dà origine ad un processo di esclusione che genera gruppi di minoranze, molto spesso costrette a migrare, generando gruppi di popolazioni apolidi. Per i nuovi Stati è difficile disciplinare l'acquisto o la perdita della cittadinanza, poiché prima deve compiersi il processo di definizione del territorio. Dunque, lo Stato, prima di definire il corpo di cittadini, dovrà procedere a definire i propri confini; in seguito, avvierà il processo di definizione dell'identità, in cui entrano in gioco le forze di inclusione e esclusione. In questo momento cruciale, può accadere che per motivi razziali non tutta la popolazione possa partecipare alla

⁹⁴ Quando il Pakistan divenne indipendente del Bangladesh, i Bihari si ritrovarono ad essere una popolazione sgradita da entrambi i Paesi: il Pakistan temeva che i Bihari avrebbero destabilizzato la fragile popolazione pakistana, culturalmente mista; il Bangladesh invece discriminò i Bihari per aver sostenuto il Pakistan Occidentale durante la guerra, scoppiata nel 1971, che vide schierati Pakistan dell'est (Bangladesh) e India contro il Pakistan dell'ovest.

⁹⁵ È il caso della popolazione dei nubiani, in Kenya.

⁹⁶ Bonincontro, *L'apolidia nel diritto internazionale...*, p. 39.

formazione del nuovo Stato e rimanga esclusa dalla comunità politica che andrà formandosi. Per esempio, nel 1993, l'allora Cecoslovacchia si dissolse in due Stati, i quali adottarono differenti nuove normative sulla cittadinanza; da un lato, le leggi slovacche conferivano la cittadinanza ad ogni ex cittadino della Cecoslovacchia, dall'altro, la Repubblica Ceca era molto più rigorosa nel conferire la cittadinanza. Dopo la dissoluzione, i cittadini nati cecoslovacchi divennero automaticamente cittadini dell'uno o l'altro Stato senza particolari problemi, in base al luogo di nascita, al luogo di residenza al momento della dissoluzione, ai legami familiari, al lavoro ecc. Tuttavia, emerse un problema relativo alla minoranza Rom che si creò in repubblica Ceca. Infatti, coloro nati dopo la dissoluzione in territorio slovacco e aventi discendenti slovacchi, ma residenti in Repubblica Ceca al momento della dissoluzione, non avevano ottenuto la cittadinanza slovacca, poiché non-residenti. Non poterono ottenere nemmeno la residenza della Repubblica Ceca perché non avevano rinnovato la residenza nei mesi precedenti la dissoluzione. Per divenire cittadini della Repubblica Ceca dovevano possedere tre requisiti fondamentali: la residenza sul territorio della Repubblica, prima della dissoluzione, per 5 anni, la perdita della cittadinanza slovacca, l'assenza di condanne per reati dolosi nei precedenti cinque anni. Le misure restrittive della repubblica Ceca innalzarono drasticamente i livelli di apolidia, a tal punto da persuadere l'azione dell'UNHCR e del Consiglio d'Europa, che gradualmente convinsero il Paese ad allentare le pratiche restrittive per l'acquisto della cittadinanza⁹⁷. Un ulteriore esempio è dato dalle vicende della popolazione Tamil, originaria del sud-est dell'India e del nord-est dello Sri Lanka. Il popolo Tamil venne condotto in Sri Lanka a lavorare, alla fine del XIX secolo. La popolazione venne isolata nelle piantagioni e fu negata loro la cittadinanza dello Sri Lanka dopo l'ottenimento dell'indipendenza, lasciando la popolazione deportata del tutto priva di nazionalità⁹⁸. La Convenzione sulla riduzione dell'apolidia riporta l'obbligo per gli Stati di tutelare gli individui in caso di modificazioni del territorio, per prevenire casi di apolidia. Tuttavia, l'art. 10 rimane incompleto, poiché non tiene in considerazione tutte le fattispecie riguardo la modificazione del territorio, ma si riferisce solo alla cessione e all'annessione.

⁹⁷ *Nazionalità e apolidia, un manuale per parlamentari*, UNHCR, 2005, p. 42.

⁹⁸ Brad K. Blitz, M. Lynch, *Statelessness and the Benefits of Citizenship...*, p. 11.

Infine, arriviamo a considerare le migrazioni, non propriamente una causa dell'apolidia, ma una aggravante delle cause precedentemente citate. Storicamente, esse sono il frutto di impulsi naturali dell'uomo, che si sposta per sfuggire dalla guerra, dalla carestia, alla ricerca di un riparo o di un terreno fertile. Il numero dei migranti nel mondo aumenta costantemente; il volume della mobilità internazionale d'oggi ribadisce che l'idea dell'esistenza di un legame di appartenenza allo Stato è ormai superata. Le migrazioni quindi contribuiscono a generare conflitti di legge: gli uomini si spostano, si uniscono in matrimonio con cittadini stranieri e formano nuclei familiari in Stati esteri. Può accadere che i conflitti di legge generino l'apolidia, ma l'individuo rimane nel territorio di ciò che era il proprio Stato; se invece le mutazioni di territori, le persecuzioni o le discriminazioni nei confronti di gruppi etnici generano masse di individui costretti a migrare, allora in tal caso è probabile che si verifichino casi di apolidia aggravati dalla componente della migrazione. Gli individui che rischiano maggiormente di divenire apolidi sono proprio i migranti irregolari, i rifugiati e le vittime del traffico umano.

In conclusione, è possibile affermare che le cause sono talvolta interdipendenti tra loro. Pertanto, una risposta unica potrebbe essere utile a risolvere la maggior parte del problema. Innanzitutto, molti sforzi sono stati compiuti dalla Commissione ONU sui diritti del fanciullo, per garantire il diritto di registrazione della nascita del bambino e prevenire il problema alle origini. Per ciò che riguarda l'immigrazione irregolare, il traffico umano e i rifugiati, si tenta di prevenire casi di apolidia tramite gli strumenti già in uso nel regime internazionale, che vietano la discriminazione nel conferire e privare la cittadinanza. Infine, le normative degli Stati dovrebbero divenire più flessibili e facilitare l'inclusione, senza discriminazione di razza, etnia o religione, conferendo la cittadinanza secondo criteri più accessibili, come il criterio della residenza o del domicilio⁹⁹.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 56 ss.

Il riconoscimento dell'apolide in Italia

Come affrontato nel precedente capitolo, la normativa italiana in tema di cittadinanza è stata notevolmente rivisitata nel 1992, dopo settant'anni dalla prima legge. Tra le disposizioni innovative, ritroviamo la possibilità di conservare la doppia cittadinanza; al contrario, rimane costante la preminenza del principio dello *ius sanguinis* per l'acquisizione della cittadinanza alla nascita, con lo *ius soli* applicabile in casi eccezionali. Si nota che le scelte del legislatore sono state influenzate dallo sviluppo della persona umana nel contesto internazionale e dalle migrazioni. In particolare, tra i punti di forza della normativa, emerge la volontà di dare una risposta concreta alle richieste che arrivavano dai connazionali che migrarono oltremare e negli anni novanta desideravano ritornare in patria, chiedendo il riacquisto della cittadinanza italiana¹⁰⁰. Inoltre, la legge italiana ha ridotto i tempi necessari per ottenere la naturalizzazione e stabilisce che sono necessari dieci anni di residenza legale in Italia per il cittadino extracomunitario; diversamente, tre anni per i discendenti di cittadini italiani e per gli stranieri nati in Italia; cinque anni per l'apolide. La legislazione riconosce infine l'uguaglianza tra uomo e donna, rendendo indipendente lo status civitatis della moglie da quello dell'uomo; ammette casi di doppia cittadinanza; regala ampio spazio all'autonomia dell'individuo e non impone la cittadinanza automaticamente, senza la volontà dell'individuo. Tuttavia, la legislazione non riesce a soddisfare la domanda d'integrazione che arriva dai flussi migratori, poiché non intende totalmente abbandonare il principio dello *ius sanguinis*.

Nel 1952, l'allora rappresentante permanente per l'Italia siglò la Convenzione sullo status degli apolidi del 1954, avanzando alcune riserve, tra le quali dichiarava di riconoscere gli artt. 6, 7 par. 2, 8, 17, 18, 19, 22 par. 2, 23, 25 e 32 come sole raccomandazioni. Successivamente, dopo la ratifica della Convenzione e la promulgazione della legge che ne dava esecuzione, l'Italia ritirò le riserve, ad eccezione di quelle sugli artt. 17 e 18, relativi al lavoro stipendiato e al

¹⁰⁰ Sono stati d'emigrazione storica, come Argentina e Brasile, che negli anni ottanta conobbero crisi economiche, tali per cui gli italiani emigrati desideravano ora tornare in patria.

lavoro autonomo degli apolidi; ad ogni modo, garantì agli apolidi un trattamento non sfavorevole a quello riservato agli stranieri. Le riserve sono state implicitamente superate con l'adozione del T.U. concernente la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero 286/98; in mancanza ancora oggi di una legislazione organica sull'apolidia, in Italia si applica agli apolidi la normativa riguardo il permesso di soggiorno per motivi di lavoro del T.U. 286/98, poiché considerati impropriamente alla stregua di stranieri. Conformandosi alla Convenzione del 1954, l'Italia ha facilitato la naturalizzazione degli apolidi nella legge del 1992, abbreviando il periodo di residenza necessario a cinque anni. Facilita altresì l'acquisto della cittadinanza per coloro nati in Italia da genitori apolidi o ignoti, o stranieri che non riescono a trasferire la loro cittadinanza al figlio. Sussiste nella normativa italiana l'acquisto della cittadinanza per beneficio di legge, che conferisce valore al principio della discendenza; quindi, l'art. 4, comma 1, della L. 91/1992, garantisce la cittadinanza all'apolide o straniero che abbia almeno uno dei genitori o un ascendente cittadino italiano, previa manifestazione di volontà dell'interessato ad acquisire la cittadinanza italiana. L'interessato che presenti tale circostanza ottiene la cittadinanza solo con dichiarazione di volontà e dopo aver prestato servizio militare per lo Stato italiano, o assunto un pubblico impiego alle dipendenze dello Stato italiano, o risiede in Italia da due anni, ha compiuto la maggiore età e invia la dichiarazione di volontà entro un anno dal compimento.

L'accertamento dell'apolidia in Italia non è un procedimento semplice e rimane ancora scarsamente regolamentato. Ribadisco che non esiste una normativa organica in materia di apolidia, che istituisca un ente incaricato di riconoscere le situazioni di apolidia. La legge del 1992 in materia di cittadinanza non si pronuncia in tale ambito; introduce solo disposizioni volte a prevenire l'apolidia, ma non a regolare la situazione di coloro che già vivono in qualità di apolide; solo il DPR 572 del 1993 si pronuncia in materia di apolidia, predisponendo la possibilità di inviare un'istanza al Ministero dell'Interno per ottenere il riconoscimento dello status di apolide. Il riconoscimento può avvenire per via amministrativa o per via giudiziaria, rivolgendosi relativamente alla pubblica amministrazione o ad un giudice. Riguardo la procedura in sede giudiziaria, la giurisprudenza non è concorde: per taluni, l'accertamento non è da sottoporre direttamente al giudice.

Ad ogni modo, entrambi i procedimenti accertano l'assenza della cittadinanza, basandosi su dati forniti dal richiedente, che possono essere documenti ufficiali e testi normativi di Stati, atti notori, atti di amministrazioni pubbliche, il permesso di soggiorno, l'esame del passaporto o altri documenti di viaggio.

Il riconoscimento per via amministrativa è vantaggioso perché più semplice ed economico. È un procedimento che non è regolamentato esaustivamente da alcuna legislazione, ma alcune norme sono contenute nel Regolamento di esecuzione della L. 91/1992, ovvero nel D.p.r. del 12 ottobre 1993, n. 572, e attribuiscono la competenza di accertamento al Ministero dell'Interno. Secondo l'art. 17 del D.p.r., il richiedente elabora un'istanza, in cui allega i relativi documenti richiesti, che sono il certificato di residenza e la copia autenticata del permesso di soggiorno, l'atto di nascita e ogni altro documento che possa provare l'apolidia, che sia stato rilasciato da consolati del Paese di origine o dell'ultimo Paese di residenza. Il procedimento può richiedere molto tempo, da un minimo di 350 giorni, fino ad un massimo di 895 giorni, qualora fosse necessario chiedere il parere del corpo diplomatico e consolare e quello del Ministero Affari Esteri; in particolare, il Ministero dell'Interno potrà richiedere ulteriori documenti, quali la prova di risiedere legalmente sul territorio, e consultarsi con il Ministero degli Affari Esteri, il quale a sua volta potrà contattare il consolato con cui il richiedente ha contatti, di cui potrebbe essere stato cittadino. Poiché non è raro che l'amministrazione pubblica rigetti le domande di riconoscimento, è sempre possibile in seguito ricorrere ad un giudice. L'impugnazione del rifiuto della pubblica amministrazione di concedere lo status dovrà essere esercitata di fronte al giudice, poiché la richiesta dello status è considerata un diritto soggettivo. In tal caso, il richiedente si affiderà ad un avvocato, il quale presenterà in Tribunale una istanza di riconoscimento dello status di apolide. Appare evidente che il procedimento per via amministrativa sia esclusivo per coloro che sono legalmente residenti in Italia; dunque, si applica solo ai casi di apolidia successiva, quando la persona abbia perso la cittadinanza dopo essersi correttamente iscritta all'anagrafe del Comune italiano in cui risiede; in tal caso, per l'interessato sarà molto più facile reperire la documentazione necessaria richiesta dal procedimento di riconoscimento. D'altra parte, non esiste alcuna disposizione che fornisca una soluzione chiara e facile per coloro che arrivano in

Italia già in qualità di apolide, che pertanto avranno difficoltà a ottenere le prove delle loro precedenti residenze e del loro luogo di nascita; ancor più difficoltoso sarà per gli immigrati irregolari, che non possiedono un passaporto e non possono presentare una carta di soggiorno. Ad ogni modo, anche per costoro esiste la possibilità di ottenere lo status di apolide se nel Paese di origine sia stato vittima di persecuzioni, per guerre interne o conflitti internazionali.

Affinché avvenga l'accertamento per via giudiziaria, a cui non è dedicato alcun specifico provvedimento, deve perlomeno essere soddisfatta la condizione di cui all'art. 2697 c.c., ovvero per far valere un diritto in giudizio devono essere presentati dei fatti che ne costituiscano il fondamento. Pertanto, la giurisprudenza si occuperà di risolvere le questioni relative alla competenza del giudice e al rito d'applicare. Secondo l'opinione prevalente, la questione spetta al giudice ordinario, generalmente competente per violazioni di diritti soggettivi, pertanto anche il suo giudizio rientra tra quelli ordinari di cognizione. Successivamente, una volta impostato il procedimento si chiederà all'interessato di fornire le prove dell'apolidia: è chiaro che sussistono limiti all'onere probatorio poiché sarebbe impensabile richiedere la prova di non cittadinanza di tutti gli Stati del mondo, ma è sufficiente provare di non essere più cittadino del Paese di origine e dell'ultimo Paese di residenza, né di essere cittadino italiano. La normativa italiana prevede inoltre il conferimento del permesso di soggiorno a chi stia attendendo di farsi riconoscere lo status di apolide. A tal proposito, l'art. 11, comma 1, D.p.r. 394/1999, il Regolamento recante norme di attuazione del testo unico sull'immigrazione e la condizione dello straniero, garantisce che lo Stato rilascerà un particolare permesso di soggiorno a chi è in attesa di acquisire la cittadinanza italiana, in particolare, per "l'acquisto della cittadinanza o dello status di apolide [allo] straniero già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi, per la durata del procedimento di [...] riconoscimento". Questo particolare permesso non è rilasciato per persone residenti all'estero, perché è rilasciato dalla questura solo per i casi di apolidia successiva, a chi già risiede legalmente in Italia e possiede un permesso di soggiorno per altri motivi. Chi possiede il permesso di soggiorno per attesa della cittadinanza non può svolgere alcuna attività lavorativa, ma può richiedere il ricongiungimento familiare e usufruire di cure sanitarie. L'art. 9 del Regolamento citato esenta la

persona dall'obbligo di presentare il passaporto e la documentazione che attesta una residenza regolare in Italia e i mezzi per tornare al Paese di origine. Questa esenzione è valida solo per i casi di apolidia successiva e soggiorni di lunga durata, poiché per quelli di breve durata è sufficiente una dichiarazione di soggiorno¹⁰¹.

¹⁰¹ Giulia Perin, *La tutela degli apolidi in Italia*, Studi giuridici sull'immigrazione in Italia, 2017.

La rilevanza della cittadinanza per l'esercizio dei diritti umani: l'illusione del diritto di avere diritti

La fine della prima guerra mondiale, le guerre civili, la disoccupazione e l'inflazione che ne derivarono causarono l'esodo di gruppi di persone in cerca di protezione internazionale, poiché in seguito alle denazionalizzazioni di massa attuate dagli Stati, furono costretti a lasciare la loro patria. Il mondo in cui avevano vissuto fino a quel momento non costituiva più per loro una stabile e sicura dimora, poiché privi di nazionalità, ora cominciarono a vagare all'esterno dei confini protettivi di quel mondo, incarnando l'eccezione della normale e ovvia regola della cittadinanza. Gruppi sempre più numerosi erano stati privati della cittadinanza, espulsi dalla patria per motivi razziali, ed vennero identificati come "schiuma della terra" (Arendt, 1967). Il fenomeno irruppe maggiormente nei Paesi reduci della sconfitta della prima guerra mondiale e nei Paesi sorti dopo la dissoluzione dell'Austria-Ungheria e dell'Impero dello zar. In queste zone di contese, le rivendicazioni nazionali causarono la nascita di due categorie di persone: le minoranze e gli apolidi. Presto divennero gli indesiderati d'Europa, la prova vivente che l'inalienabilità dei diritti dell'uomo era pura ipocrisia. Oltre all'imperialismo e ai pan-movimenti dell'Europa orientale, che avevano compromesso l'equilibrio europeo, gli stati nazionali cominciarono a disgregarsi con l'arrivo di profughi e la presenza di minoranze etniche, create con i trattati di pace, alla fine della prima guerra mondiale. I trattati di pace furono uno strumento inadeguato per risolvere il problema costituito dai profughi, poiché pretendevano di estendere una forma di istituzionalizzazione del potere sovrano, lo Stato, ai territori dell'ex impero Austro ungarico, che non possedevano le fondamenta per consolidare lo Stato nazionale: la popolazione non era omogenea, né condivideva la tradizione storica, culturale o giuridica del luogo. In Europa orientale, l'incarico di formare un governo fu affidato al "popolo statale", il più numeroso e rappresentativo, che a seguire avrebbe dovuto raggruppare i rimanenti popoli sotto le ali di un unico Stato, lasciando parte

dell'amministrazione a quelli più importanti tra essi¹⁰². Tuttavia, i popoli che non ottennero la dignità di costituire uno Stato indipendente, percepirono l'arbitrarietà insita nei trattati di pace, che li aveva relegati ad un ruolo marginale rispetto al "popolo statale". I popoli protetti dai trattati sulle minoranze non sono rappresentativi della miriade di minoranze, rimase escluse dall'ambito di applicazione dei trattati, poiché troppo sparse o troppo piccole. Le piccole minoranze non raggiungevano un numero sufficiente per emergere, formare un governo e imporre l'autodeterminazione del proprio popolo. Senza autodeterminazione e sovranità nazionale non poteva esserci libertà; tesi tanto più sostenuta dal fatto che precedentemente la Francia aveva combinato la sovranità nazionale proprio con i diritti umani e le libertà fondamentali. I portavoce delle grandi potenze non avrebbero abbandonato le convinzioni sulla possibilità di istituire Stati nazionali in Europa dell'Est e sapevano che presto o tardi i gruppi stranieri avrebbero dovuto essere inglobati, anche coattivamente. Eppure si presentarono ostacoli all'assimilazione, perché le minoranze non si facevano impressionare dal popolo statale, dato che le sue componenti sociale e culturale non erano di troppo superiori a quelle delle minoranze stesse. Le minoranze si riunirono in una sorta di "nazione", un gruppo interregionale di gruppi etnici, in cui le minoranze tedesche di Romania e Cecoslovacchia si schierarono con le minoranze tedesche di Polonia e Ungheria; all'interno dei gruppi, non erano tanto gli interessi delle singole minoranze a fare da cardine dell'azione politica, piuttosto gli interessi nazionali, sopraelevati ad esse. Tuttavia, il Congresso delle minoranze cessò di funzionare armonicamente quando, nel 1933, i tedeschi rivolsero la loro solidarietà alla Germania, e pertanto gli ebrei abbandonarono il Congresso. I trattati sulle minoranze palesarono un sistema degli Stati nazionali che a stento ora trovava legittimazione: emerse l'idea che soltanto l'appartenenza ad uno Stato nazionale, che conferisse la cittadinanza, poteva garantire la protezione giuridica e l'effettivo esercizio dei diritti umani, che le minoranze dovevano accontentarsi di ricevere una protezione eccezionale, supplementare e ad hoc, non così auspicabile per lo Stato territoriale, finché non avessero considerato l'eventualità di assimilarsi ad esso. Era

¹⁰² È il caso della Jugoslavia di Tito, una Repubblica popolare federale, che affidava un potere centrale e alle sei repubbliche concedeva limitate competenze.

logico per lo Stato non poter estendere la legislazione nazionale a coloro che rimanevano ancorati ad una diversa nazionalità; da qui si evince la pericolosità della sovrapposizione tra Stato e nazione.

Gli apolidi, come le minoranze, rappresentavano un problema di natura eccezionale. Essi appresentavano una falla nel sistema, che deviava dalla normalità dei meccanismi istituzionali; infatti, l'apolidia è il problema inerente a gruppi senza Stato, che vivono al di fuori della legge e al di fuori della protezione diplomatica. Nasce come conseguenza di decisioni politiche del primo Dopoguerra, di guerre e rivoluzioni, in seguito alle quali le persone hanno cambiato così spesso terra da non ricordare il luogo di origine; oppure, si sono rifugiati appositamente nell'apolidia, proprio per non tornare nella terra in cui si sarebbero sentiti stranieri. Nel periodo tra le due guerre mondiali, il fenomeno dell'apolidia era totalmente nuovo ed impreveduto, a cui lo stato non intendeva ancora porre rimedio, poiché i totalitarismi instauratisi non tolleravano opposizioni o anomalie al regime e pertanto preferivano espellere i cittadini indesiderati e dissidenti. Così facendo, prendeva forma un paradosso, poiché lo Stato che intendeva privare della cittadinanza per espellere non avrebbe potuto poi deportare un apolide, non essendoci uno Stato dove deportarlo; questo avveniva non tanto per rispetto della volontà dell'individuo a non essere deportato, quanto piuttosto per difendere gli interessi vitali della Comunità internazionale. Invero, deportare un apolide significava scaricare la responsabilità sul territorio di un altro Stato. Tuttavia, un apolide è fuori dalla legge dello Stato, alla mercé della polizia che non aveva scrupoli a commettere una qualsiasi infrazione, pur di eliminare il fardello. Lo Stato deteneva il potere esclusivo di regolare le materie dell'emigrazione, della naturalizzazione, della cittadinanza e dell'espulsione e non andava in contro ad alcuna violazione quando espelleva o eliminava gli indesiderati, poiché di fatto questi non esistevano per la legge di alcuno Stato. Agli albori della seconda guerra mondiale, le soluzioni al problema di trovare una residenza agli apolidi furono ricercate nel rimpatrio o nella naturalizzazione, ma entrambe le ipotesi fallirono. Successivamente, il paradosso creato dalla legge sull'espulsione perpetrò un contrabbando di persone che non trovavano stabilità; alla fine, si optò per condurle nei campi d'internamento.

L'inalienabilità dei diritti umani è un concetto nato con l'uomo del XIX secolo, che si è affermato come essere indipendente, svincolato dal giogo di qualsiasi autorità. Un uomo astratto, caduto in trappola di un paradosso, perché in ogni angolo del mondo ormai nessuno più viveva al di fuori di una istituzione statale, ad eccezione di qualche tribù arretrata che non aveva ancora conosciuto la civiltà. A partire dal XIX secolo, le vicende dei diritti umani cominciarono ad intrecciarsi con la questione della sovranità popolare, e il termine *uomo* lasciò lo spazio alla nozione di *popolo*. Quei diritti inalienabili dell'uomo, che avrebbero dovuto appartenere a chiunque in virtù dell'essere umano, venivano ora rivendicati dalla nazione; non avevano più alcun significato per coloro che non facevano parte di una comunità nazionale. Era ancora remota l'idea di redigere una nuova carta dei diritti umani, poiché fino a quel momento il discorso sui diritti dell'uomo non rientrava nell'agenda politica degli Stati, ma rimaneva relegato al rango di norme eccezionali, supplementari, semplice slogan di rivendicazioni popolari di poco conto; era inconcepibile che dovesse spettare al singolo individuo rivendicare le proprie esigenze, non aveva quest'ultimo una autorità di riferimento che potesse in atto una legislazione adatta a garantire le sue esigenze? L'individuo non era autoreferenziale e i diritti non erano eseguibili in capo ad esso. In questo momento storico, gli apolidi persero la patria, una posizione giuridica e i diritti umani, eppure non erano privi del diritto alla libertà, ma del diritto all'azione, poiché non avevano più un luogo che permettesse loro di agire; non erano privi del diritto di pensare, ma di un luogo che desse valore alle loro opinioni. Gli internati, i sopravvissuti allo sterminio, le vittime di persecuzioni non potendo più aggrapparsi ad una nazionalità, hanno constatato che rimanere *nient'altro-che-uomo* era pericoloso e li avrebbe maggiormente equiparati ad esseri selvaggi, inferiori, non-uomini, per cui la coscienza umana non si fa scrupolo a infliggere cattiverie. In un mondo ormai pervaso dall'organizzazione statale, non si nasce uguali; si diventa uguali garantendosi reciprocamente i medesimi diritti, e la più grande sciagura che possa capitare ad un uomo non è la mancanza di riconoscimento di quei diritti in sé, che gli consentirebbe di conservare i residui della dignità umana, quanto piuttosto ciò che precede quella mancanza, ovvero la perdita di quell'organizzazione, della

patria, della comunità nazionale, che garantisce l'eguaglianza e l'esercizio di quei diritti, che conferisce lo status, protegge l'identità ed infonde l'umanità¹⁰³.

La sovranità nazionale e la tutela internazionale dei diritti umani

Appare evidente che il discorso sulla cittadinanza non può ritenersi concluso senza un'analisi della sua influenza nell'ambito dell'esercizio dei diritti umani. Al giorno d'oggi, l'evoluzione del regime dei diritti umani e lo sviluppo umano hanno permesso di recidere quel legame tra la sovranità statale e l'idea di potestà esclusiva verso il cittadino. Riconfigurandosi, la sovranità assume l'ulteriore impegno di tutela, non più solo del cittadino, ma di chiunque sia presente nel territorio statale. In altre parole, il legame tra appartenenza allo Stato, quale presupposto per la titolarità dei diritti, e i diritti stessi, andò allentandosi, o meglio, si rovesciò; in particolare, la ragion d'essere della cittadinanza cessò di essere mero criterio di collegamento allo Stato per discendenza o nascita sul territorio, ma diventò aspetto della garanzia delle libertà fondamentali, a prescindere dall'origine nazionale¹⁰⁴.

La moderna accezione di diritti umani compare nel 1948, in seguito agli eventi nefasti della seconda guerra mondiale. Al termine della guerra, gli Stati riconobbero la grave carenza legislativa nell'ambito dei diritti umani e l'insufficienza degli strumenti normativi dei singoli Stati, e decisero di adottare un testo che avrebbe rivoluzionato e internazionalizzato il diritto dei diritti umani. La Dichiarazione dei diritti umani del 1948 limitò le conseguenze negative nell'ambito del trattamento dei cittadini e degli stranieri, che deriverebbero dal libero esercizio della sovranità e dall'applicazione indifferenziata del diritto positivo. La Dichiarazione ha aperto la strada alla costruzione di una protezione efficace dei diritti dell'uomo: nel XX secolo, i diritti tutelati erano propri di determinate categorie di persone ritenute maggiormente vulnerabili, come i bambini, le

¹⁰³ Hannah Arendt, *Le origini del totalitarismo*, 1967, p. 372 ss.

¹⁰⁴ Elena A. Ferioli, *La cittadinanza "oltre" lo stato. Interferenze internazionali e sovranazionali nell'acquisto e conservazione della cittadinanza statale*, Rivista AIC n. 1, 2017, pp. 7- 11.

minoranze, le donne, i lavoratori. Oggi, la tutela si è estesa fino a comprendere una più ampia categoria di diritti, i diritti delle future generazioni e del genere umano. Nel 1966, dalla Dichiarazione sono nati i Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali. Il punto in comune tra i due Patti è dato dagli artt. 1, 2 e 3 che sanciscono in entrambi i Patti rispettivamente il diritto di autodeterminazione, il divieto di non discriminazione e il principio di uguaglianza tra uomo e donna. I diritti politici garantiscono la partecipazione degli uomini alla gestione della vita e degli affari pubblici dello Stato, obbligando lo Stato a *non facere*, astenersi dal restringere la libertà; per i diritti economici invece è richiesta l'obbligo dello Stato di *facere*, per beneficiare della sua capacità tecnica ed economica¹⁰⁵. Inoltre, l'interdipendenza tra nazioni ha permesso la nascita di istituzioni tese a proteggere e gestire i *global goods*, come la sicurezza e lo sviluppo umano, e ha consentito l'avvio di processi di cooperazione e d'integrazione, come per esempio quella europea, e di internazionalizzazione dei diritti dell'uomo. L'incrocio di culture tenta di contrastare il cosiddetto meccanismo contrario di *clash of civilizations*, e si concretizza tramite l'istituzione di organismi e procedure che monitorano l'applicazione delle convenzioni internazionali e impediscono l'esercizio di pratiche contrarie ad esse, all'interno degli ordinamenti nazionali. Alcuni esempi sono la Commissione dei diritti umani, i Comitati nazionali, i Treaty Bodies. In particolare, nell'ambito regionale e continentale sono importanti le Convenzioni europea (1950) e interamericana (1969) per i diritti dell'uomo, la Carta africana per i diritti dell'uomo e dei popoli (1981) e la Carta araba per i diritti dell'uomo (1994, non in vigore tutt'ora). Queste convenzioni formano un nuovo quadro del diritto internazionale, sostenuto e garantito da meccanismi di controllo e giurisdizioni sovranazionali esercitate da Corti apposite, come la Corte Europea per i diritti dell'uomo (EDU) e la Corte interamericana¹⁰⁶.

Attraverso la Dichiarazione, i popoli delle Nazioni Unite proclamano di aver fede nei diritti umani, nella dignità e nel valore degli uomini. L'art. 1 della Dichiarazione sancisce che i fini delle Nazioni Unite sono “[...] sviluppare tra le

¹⁰⁵ Antonio Papisca, *Riflessioni in tema di cittadinanza europea e diritti umani*, Università degli Studi di Padova.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio di uguaglianza dei diritti". L'art. 5 ribadisce che il fine è quello di porre le condizioni di "stabilità e benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le Nazioni, basati sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti dell'autodeterminazione dei popoli", ed ancora che "le Nazioni Unite promuoveranno [...] il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione". La Dichiarazione non sancisce norme giuridiche, ma formula principi universali, che ogni Stato è esortato a rispettare. Il presupposto del testo è l'uguaglianza degli individui, per cui ognuno di essi riceve il medesimo trattamento e la titolarità dei medesimi diritti fondamentali, anche se come constatato, esistono diverse realtà tra i Paesi e non tutti riescono a garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Dall'art. 1 all'art. 5, la Dichiarazione garantisce i diritti fondamentali alla vita, all'uguaglianza, alla non discriminazione, alla sicurezza personale e all'integrità fisica. Successivamente, dall'art. 6 all'art. 18, ritroviamo i diritti e le libertà civili, come il diritto ad una personalità giuridica e ad invocare la violazione di un proprio diritto, all'uguaglianza dinanzi la legge, alla libertà di movimento, alla cittadinanza, al matrimonio e alla famiglia; il diritto ad una proprietà privata, alla libertà di coscienza e di religione. Andando oltre, la Dichiarazione garantisce la tutela di diritti giudiziari, come per esempio il diritto ad un equo processo, la libertà di opinione, di espressione, o ancora il diritto di associazione e all'elettorato attivo e passivo. A seguire, i diritti economici, sociali e culturali, tra i quali il diritto al lavoro, alla libertà sindacale, alla sicurezza sociale e all'istruzione. Partendo dalla Dichiarazione, gli stati hanno intessuto una rete sempre più fitta a sostegno dei diritti umani e sebbene questa non abbia valore vincolante, gli Stati che hanno aderito allo Statuto dell'ONU, vi si conformano in buona fede e la invocano in caso di violazione di obblighi *erga omnes*. Nelle Convenzioni che si sono succedute, i diritti umani hanno trovato sempre più ampio spazio per affermare la loro effettività: la Convenzione per l'eliminazione della tratta delle donne e dei minori, per la repressione del crimine di genocidio; o ancora, la Convenzione contro la tortura, contro lo sfruttamento della prostituzione; sullo status dei rifugiati e apolidi, per citarne alcune. A livello regionale europeo non si può tralasciare lo strumento più efficace

e avanzato di tutela dei diritti umani, ovvero la Convenzione europea per i diritti dell'uomo (CEDU). Le norme della Convenzione europea sono obblighi di carattere obiettivo e hanno assunto il rango di norme interposte nella quasi totalità degli ordinamenti: una loro violazione equivale ad una violazione dell'ordine pubblico europeo. L'accertamento della violazione e la riparazione per il diritto violato sono affidati alla Corte europea per i diritti dell'uomo, le cui sentenze tuttavia non creano situazioni giuridiche in capo ai singoli, i quali dovranno richiedere il braccio statale per vedere riconosciuti i propri diritti. Un ulteriore esempio di sistema di difesa dei diritti fondamentali è dato dalla Convenzione interamericana sui diritti dell'uomo, d'ispirazione europea. Oltre a prevedere i diritti e doveri nei confronti di famiglia, comunità e umanità, la Convenzione contiene un Protocollo che estende la tutela ai diritti economici, sociali e culturali. Anche la Convenzione interamericana ha istituito un meccanismo di controllo del rispetto dei diritti, ovvero la Corte interamericana per i diritti dell'uomo. Altri analoghi esempi sono la Carta Africana e la Carta araba dei diritti umani. Ad oggi, è opportuno ammettere che la storia dei diritti umani per i Paesi islamici rimane problematica, poiché i diritti fondamentali sono invasi da sprazzi storici e religiosi, fondati sulla legge del Corano.

È possibile affermare che le norme internazionali poste a protezione dei diritti umani costituiscono il raggiungimento di un importante obiettivo dell'umanità. La grande rivoluzione del diritto internazionale ha origine dall'erosione del dominio riservato e della sovranità degli Stati. Per questa ragione, il diritto alla cittadinanza ha potuto elevarsi, divenendo oggetto di un articolo della Dichiarazione.

(Segue). La riconfigurazione della cittadinanza nei rapporti giuridici concernenti lo statuto personale

In passato, il diritto ad una nazionalità è stato definito come il diritto di avere diritti e l'apolidia come la "totale distruzione dello status dell'individuo all'interno della società". Risolvere l'apolidia attraverso l'acquisto o il riacquisto della nazionalità costituirebbe un atto decisivo per la restaurazione del diritto di avere

diritti e per il reintegro in società. La cittadinanza, sebbene non più condizione esclusiva, rimane un requisito pratico per la titolarità di tali diritti¹⁰⁷. Tuttavia, la relazione esistente tra cittadinanza e diritti umani è complicata e la posizione dell'apolide rimane ancora vulnerabile: a stento egli ottiene la possibilità di godere di quei diritti di cui sono titolari i cittadini.

Con la redazione da parte della Commissione di diritto internazionale del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica assistiamo ad un incremento della tutela dei diritti dell'individuo che subisce la violazione da parte di uno Stato. La disciplina della cittadinanza cessa così di essere mera questione di diritto interno. In generale, tra le novità introdotte dal Progetto di articoli sulla protezione diplomatica, ritroviamo la continuità della nazionalità. L'art. 5 sancisce che, per individuare se lo Stato è autorizzato ad agire in protezione diplomatica, il giudice o l'arbitro valutano che l'individuo abbia la nazionalità di tale Stato, sia al momento della violazione, sia al momento del reclamo. Tuttavia, per garantire una maggiore copertura della protezione, ai fini della tutela degli interessi dell'individuo, la Commissione di diritto internazionale ammette l'eccezione per cui lo Stato potrà ugualmente accordare la protezione diplomatica all'individuo che era suo cittadino al momento della violazione, ma che abbia perso volontariamente o involontariamente la nazionalità, o sia divenuto cittadino di un altro Stato, al momento del reclamo. In secondo luogo, con riferimento alle nazionalità plurime, la Commissione sancisce il principio della nazionalità prevalente. In caso di contrasto tra i due Stati di nazionalità dell'individuo, lo Stato potrà agire contro l'altro Stato solo se risulta essere lo Stato di nazionalità prevalente. La Corte adita individuerà il legame effettivo di nazionalità prevalente, sulla base di prove dirette e fatti periferici; il giudice condurrà un'indagine che consideri diversi elementi, come il luogo di residenza, il domicilio, la lingua parlata quotidianamente, il luogo di educazione dei figli, la partecipazione alle elezioni e alla vita politica... Quando avrà compreso la portata del senso di appartenenza, autorizzerà o meno lo Stato ad agire in protezione diplomatica. Infine, l'art. 8 presenta disposizioni in materia di protezione diplomatica dell'apolide e del rifugiato. Ai sensi del paragrafo 1, uno

¹⁰⁷ Laura Van Waas, p. 28 ss.

Stato è tenuto ad agire in protezione diplomatica nei confronti dell'apolide che risiede legalmente e abitualmente sul territorio; ai sensi del paragrafo 2, nei confronti del rifugiato, la protezione è garantita alle medesime condizioni, ad eccezione dell'eventualità in cui il Paese di nazionalità del rifugiato abbia recato pregiudizio al Paese di accoglienza¹⁰⁸.

Determinare la nazionalità presuppone svolgere un'indagine sulla base di elementi storici e sociali. Per accertare l'appartenenza ad una collettività nazionale si valuterà la comunanza di valori culturali e religiosi, l'etnia e la lingua parlata, che nel loro insieme contribuiscono a dare ossigeno al senso di appartenenza. Proprio per questo motivo, per molto tempo è stato inevitabile considerare la nazionalità come il criterio di collegamento primario per l'individuazione della legge applicabile a rapporti giuridici che presentassero elementi di estraneità. Nell'ambito del diritto internazionale privato, come del resto anche in quello pubblico, la nazionalità ha giocato un ruolo estremamente importante per garantire chiarezza circa la legge applicabile ai rapporti giuridici concernenti lo statuto personale degli individui. Per le restanti materie che non riguardano la sfera personale, il giudice si affida a diversi criteri di collegamento, che possano condurre ad una scelta appropriata della legge, ossia deve essere una legge vicina alla fattispecie da regolare. Ad esempio, per regolare i rapporti giuridici sulle obbligazioni contrattuali in materia di investimenti, il giudice sottopone il contratto alla legge che verrà scelta dalle parti.

Secondo la normativa italiana, ai sensi dell'art. 20 della legge 31 maggio 1995, n. 218 di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato, "la capacità giuridica delle persone fisiche è regolata dalla loro legge nazionale". Questa formulazione allude alla nazionalità, che tuttavia all'interno del quadro normativo assume il significato tecnico di cittadinanza. Infatti, la nazionalità mal si presta ad essere usata come criterio di collegamento, perché è un concetto che nasce da considerazioni soggettive. Il criterio di collegamento della nazionalità lascia ampio margine di discrezionalità al giudice nell'analizzare gli indici di appartenenza dell'individuo alla collettività. Al contrario, la cittadinanza è un termine tecnico, è un istituto che nasce da un ragionamento tecnico e permette un

¹⁰⁸ A. Sironi, p. 175 ss.

imparziale funzionamento della norma di diritto internazionale privato. Potremmo dire quindi che, secondo la legge italiana, la legge nazionale del soggetto è la legge dello Stato di cui questo è cittadino. Ad ogni modo, l'accertamento cittadinanza non è un'indagine facile da condurre, perché il giudice dovrà "investigare" la normativa straniera, si dovrà basare quindi sulle norme di cittadinanza straniere, per capire se lo Stato straniero consideri o meno il soggetto come suo cittadino. Tuttavia, il criterio di cittadinanza non può sempre essere utilizzato. Esso esprime la relazione giuridica tra individuo e Stato, posto che l'individuo abbia una cittadinanza. Pertanto, esistono criteri di collegamento detti sussidiari, per determinare la legge applicabile allo statuto personale di apolidi e rifugiati ed esprimere quei rapporti de facto tra Stato e individuo. Gli apolidi sono privi di cittadinanza, mentre i rifugiati hanno reciso ogni legame con lo Stato di cittadinanza, per timore di essere perseguitati da esso. I criteri di collegamento usati per regolare lo statuto personale di queste categorie si riferiscono al domicilio o alla residenza, o al luogo di ultimo domicilio o residenza. Come vediamo, la cittadinanza gioca un ruolo fondamentale nel nostro ordinamento e nell'ordinamento internazionale, ma in vari ambiti questo istituto sta subendo un ridimensionamento. Per esempio, la L. 31 maggio 1995 di riforma del sistema di d.i.pr, per conformarsi alle norme contenute nelle convenzioni internazionali, ha abrogato la disposizione che prevedeva di ricorrere alla legge nazionale delle parti anche per disciplinare le obbligazioni contrattuali. Il criterio di collegamento della cittadinanza ha ceduto anche nel diritto di famiglia. La precedente normativa del 1949 attribuiva la competenza a regolare i rapporti di famiglia alla legge del marito, in caso di diversa nazionalità dei coniugi. La Corte costituzionale confermò l'illegittimità di questa disposizione, poiché in violazione del principio di uguaglianza dei coniugi; si individuò un criterio sussidiario da applicare in caso di nazionalità diversa tra coniugi, un criterio paritario. Nel 1995, il legislatore decise di abbandonare il criterio della cittadinanza per regolare i rapporti familiari e introdusse una norma che prevedeva l'applicazione della legge del luogo in cui è localizzata maggiormente la vita matrimoniale. Inoltre, il matrimonio può essere regolato dalla legge del luogo di celebrazione o dalla legge nazionale di almeno uno dei coniugi al momento della celebrazione o dalla legge dello Stato di comune

residenza in tale momento. Anche nell'ambito della protezione dei minori e obbligazioni alimentari, si preferisce il criterio di residenza abituale del minore, anziché quello di cittadinanza.

(Segue). La dicotomia tra inclusione ed esclusione: la necessità di ripensare la cittadinanza

La cittadinanza è sempre stato lo strumento più diretto e usato nel processo di istituzione dello Stato: lo Stato regolava le relazioni con gli individui esclusivamente tramite il legame di cittadinanza; quindi, garantiva i diritti ai cittadini in virtù dell'appartenenza alla comunità nazionale tramite il criterio della cittadinanza. Ciò che lo Stato non riconosceva come cittadino rimaneva esterno alla sua sfera di competenza e d'interesse. Partendo da questa premessa, capiamo come la questione fondamentale per lo Stato sia sempre stata quella di definire i limiti dell'appartenenza e bilanciare l'inclusione e l'esclusione, nel processo di definizione dell'identità. La dicotomia tra le forze di esclusione ed inclusione della cittadinanza prevede due logiche, una particolarista (esclusione) ed una universalistica (inclusione), tra le quali è fondamentale trovare il giusto punto di trade-off, per una composizione ottimale della società. Se usciamo dalla prospettiva stato-centrica, ci accorgiamo che la cittadinanza è investita di una luce nuova e appare un fenomeno di interesse mondiale. Il raggio di applicazione della cittadinanza si è ampliato per i Paesi sviluppati del mondo e ha migliorato le condizioni di vita dei cittadini; al contrario, nei Paesi meno sviluppati, la sfera della cittadinanza si è ristretta, non potendo garantire a tutti i benefici del *welfare state* e questo ha peggiorato lo standard di vita del popolo. La funzione stabilizzatrice dell'istituto della cittadinanza non deve essere valutata nell'ambito dell'orizzonte ristretto dei Paesi centrali del mondo, ma nell'ambito più ampio dell'economia-mondo, in qualità di strumento regolatore dei meccanismi economici e politici: solo così ci renderemo conto che l'esclusione è sempre stata una costante nella Storia dello Stato. A partire dalla rivoluzione francese, c'è sempre stato disaccordo tra

coloro che intendevano aumentare il numero di cittadini e coloro che ritenevano necessario restringerlo: alla fine, l'azione esclusiva-inclusiva della cittadinanza ha mantenuto in funzione un sistema di privilegi, a livello mondiale. Infatti, Come afferma Wallerstein (1998), includere tutti non avrebbe permesso la difesa del capitale, poiché il plusvalore sarebbe stato diviso in troppe parti; allo stesso modo, escludere tutti non avrebbe reso possibile ugualmente la difesa del capitale, perché il popolo rivoltandosi avrebbe distrutto il sistema politico. La cittadinanza si è posta come compromesso, per equilibrare la bilancia del capitalismo, placare l'ira di classi sociali quali le classi lavoratrici, ed evitare allo stesso tempo una esigua distribuzione del plusvalore del capitale e la partecipazione alle decisioni politiche della maggior parte della popolazione. La componente della cittadinanza che è volta all'esclusione ha infine retrocesso, lasciando spazio alla sua controparte, la dimensione inclusiva, nel momento in cui i confini della libertà del singolo si sono allargati¹⁰⁹.

L'aporia di nuove forme di appartenenza: ritorno alla cittadinanza statale

Il mondo in cui viviamo è un mondo diviso in Stati sovrani, Stati-nazione che esercitano la sovranità sul territorio delimitato da confini e sulla popolazione che vi risiede: la nazione. La comunità nazionale è unita sul piano politico ed omogenea sul piano culturale ed etnico: questo significa che sono cittadini coloro che appartengono alla comunità nazionale. Tuttavia, in seguito agli ingenti flussi migratori e all'incremento della mobilità umana, alla globalizzazione, alla mondializzazione dell'economia e alla maggiore interconnessione internazionale, la cittadinanza è stata denaturalizzata, la crisi di sovranità degli Stati nel definire i criteri di ottenimento della cittadinanza ha reso illegittima la loro facoltà di decidere chi appartiene allo Stato. Se per ottenere la cittadinanza serve essere nati sul territorio o avere discendenti dello Stato, appare evidente che tali criteri di

¹⁰⁹ Enrico Gargiulo, *Tra inclusione ed esclusione. La vicenda della cittadinanza in una prospettiva mondiale*, in *SOCIOLOGIA E RICERCA SOCIALE*, 85/2008, p. 77 ss.

attribuzione sono esclusivi e difficili da soddisfare nella società globale di oggi e la cittadinanza non è più in grado di garantire l'accessibilità ai diritti, la coesione sociale e la stabilità della democrazia.

I diritti di cittadinanza si sono affermati pian piano, a partire dai diritti civili, ovvero le libertà di parola, di stampa, di associazione, i diritti di accesso alla giustizia, di proprietà e di stipula di contratti legittimi. Successivamente, sono stati introdotti i diritti politici, per sostenere le istanze dei cittadini e si è dato modo ai cittadini di eleggere i propri rappresentanti. La pressione politica esercitata dal popolo ha reso possibile l'estensione dei diritti ai diritti sociali, una serie di garanzie per il benessere dei cittadini e la protezione da rischi nel mondo del lavoro, economico o sociale: diremmo che si è affermato il welfare State. Nei Paesi democratici, gli stranieri possono parzialmente accedere ad alcuni diritti di cittadinanza, come quelli civili e sociali. Il conferimento di questi diritti agli stranieri non avviene in virtù della loro natura di essere umano, bensì è determinata dalla volontà dei cittadini di estendere tali diritti agli stranieri. Nonostante l'inclusione negli ordinamenti democratici sia stata sempre maggiore, s'incontra sempre il limite della distinzione tra cittadino e straniero, che ancora non è superata. Il diritto internazionale ha preso atto del crescente numero di migranti, e non lascia agli Stati tutta la facoltà di scegliere chi è cittadino e chi rimane straniero, perché è chiaro che gli Stati tenderebbero a salvaguardare la nazione e rischierebbero di generare un deficit democratico all'interno del sistema statale, poiché guardano tramite le lenti del nazionalismo. È per questo necessario riformulare i criteri per ottenere la cittadinanza: l'istituto "nazionalistico" della cittadinanza ha bisogno di essere ripensato e adattato alle società dinamiche, multiculturali e multietniche di oggi, affinché continui a garantire l'accesso ai diritti politici, sociali e civili a chiunque si trovi sul territorio dello Stato e a soddisfare nuovi bisogni specifici; infine, ad essere lo strumento della partecipazione e dell'identità collettiva di nuovi soggetti diversificati.

Oltre alle riforme delle legislazioni, alla semplificazione dei procedimenti di naturalizzazione e all'introduzione di un maggiore utilizzo del criterio dello *ius soli*, sono state proposte nuove forme di appartenenza in grado di valicare i limiti della cittadinanza nazionale. Tra le soluzioni, citiamo la formulazione della *denizenship*, ovvero lo status che risiede a metà tra il cittadino e lo straniero. Coloro che

possiedono lo status di *denizen* godono di diritti civili e sociali, a parità con i cittadini, ma non godono di diritti politici; inoltre, i *denizen* sono gli stranieri che risiedono da lungo periodo sul territorio del Paese. L'estensione dei diritti e l'appartenenza dei *denizen* sono concessi loro in virtù del principio della territorialità, del fatto quindi di risiedere da lungo tempo, come compenso per lavorare e contribuire alla società del Paese di residenza. Tuttavia, a lungo andare, la disgiunzione tra diritti sociali e diritti politici potrebbe infondere nei cittadini "a pieno titolo" la pretesa di superiorità nei confronti di coloro che solo godono di diritti sociali; infine, il loro status farebbe discutere circa i costi e benefici dell'immigrazione. In secondo luogo, vediamo la cittadinanza sopranazionale. Questa intende compiere una sintesi politica, unendo più territori statali; ne è un esempio ideale ed avanzato la cittadinanza europea, in seno all'Unione europea. La cittadinanza europea è una cittadinanza indiretta, che deriva da quella statale e non intende pertanto recidere i legami con il territorio statale; motivo per cui, i diritti della cittadinanza europea non si sostituiscono ai diritti di cittadinanza, ma si aggiungono a quest'ultimi. In terzo luogo, è stata promossa l'idea di cittadinanza transnazionale, che mette in discussione l'unicità dell'istituto statale e si basa sull'idea di promuovere la doppia cittadinanza. Molto più provocatoria è poi l'idea la cittadinanza post-nazionale, che si prefigge di deterritorializzare i diritti della cittadinanza, quindi separarli dal territorio e dal sistema politico. Il nuovo fondamento della cittadinanza non sarebbe più l'appartenenza ad una nazione, ma all'umanità. Basti pensare che un individuo che si relaziona con una famiglia di differente nazionalità avverte gli effetti sul suo senso di identità nazionale. È la visione utopistica e radicale di H. Arendt che sosteneva l'affermazione dei diritti universali dell'uomo sulle pretese sovrane degli Stati. Infine, vediamo la cittadinanza multiculturale, che si modella su situazioni legate all'immigrazione, perché intende riconoscere i diritti "particolari", come i diritti etnici, a determinati gruppi di persone immigrate¹¹⁰. Anche quest'ultima alternativa fallisce nell'intento di fondare l'uguaglianza sostanziale, poiché non rende le persone uguali ma

¹¹⁰ Laura Zanfrini, *Introduzione*, *Costruire cittadinanza per promuovere convivenza*, Studi Emigrazione, rivista trimestrale del Centro studi emigrazione, Gennaio-Marzo 2013, p. 7

promuove il pluralismo, attribuendo diritti speciali ad ognuno in base alle peculiarità della loro identità.

Lo sviluppo progressivo del diritto internazionale in materia di rifugiati e apolidi e la dottrina dei diritti umani hanno reso le persone titolari dei diritti in quanto esseri umani, al di là delle frontiere nazionali. D'altra parte, il problema delle nuove forme di appartenenza risiede nel fatto che non esiste un diritto d'immigrazione riconosciuto; al diritto di chiedere asilo non corrisponde nessun dovere per gli Stati di garantirlo; infatti, la mobilità oltre i confini è privilegio dei cittadini dei Paesi economicamente e politicamente avanzati, titolari di una cittadinanza; infine, non esiste ancora un regime internazionale della cittadinanza che garantisca l'inclusione in un sistema di protezione e di fruizione dei diritti umani a tutti gli individui. Nonostante ci sia ancora incertezza circa una nuova forma di cittadinanza, è chiaro che la cittadinanza globale illumina la strada verso la giustizia globale, poiché propone una giusta distribuzione (si fa riferimento alla libertà di muoversi oltre i confini statali e migrare per trovare la strada dell'emancipazione e per poter fuggire dalla povertà.) e una giusta appartenenza, riconosce i diritti inalienabili a prescindere dallo status giuridico del singolo e vieta la privazione arbitraria della nazionalità. La formulazione della cittadinanza non è un procedimento statico; al contrario, è dinamico e origina dalla società civile, che non smette di discutere i criteri della convivenza ogni qualvolta fa esperienza dell'immigrazione.

Ritorniamo ora a considerare la questione cruciale che accompagna proprio i temi di cittadinanza, immigrazione, welfare e diritti umani, ovvero la dicotomia tra inclusione ed esclusione. Apparentemente, il discorso sulla necessità di ripensare la cittadinanza sembra approdato a diverse soluzioni inclusive, grazie ai concetti di cittadinanza post-nazionale o globale, eppure nella realtà gli Stati fanno i conti con le disuguaglianze; l'immigrazione ancora disturba gli ordinamenti nazionali, li costringe a rivelare i meccanismi con cui lo Stato concepisce la cittadinanza; i sistemi di welfare falliscono nell'adempiere alle loro promesse di garantire l'equità sociale. Cittadini si nasce o si diventa? Un immigrato sarà mai cittadino a pieno titolo? Nel momento in cui si delimitano i confini della comunità politica, i diritti sociali costituiscono un tasto dolente perché la loro esistenza è legata al dovere per

gli immigrati, i rifugiati e gli apolidi di contribuire nella società; l'inclusione di queste categorie di individui vulnerabili richiede un certo grado di consenso da parte degli individui che già appartengono allo Stato. La tolleranza e il consenso degli appartenenti allo Stato forniscono la misura del sistema di welfare e della democrazia del Paese. Non a caso, è proprio nei Paesi democratici che sfociano polemiche riguardo il tema dei diritti degli immigrati, nel momento in cui traspaiono le disuguaglianze e i confini tra gruppi sociali si fanno più porosi, permeabili e valicabili. Ogni teoria sul tema dell'uguaglianza deve inevitabilmente confrontarsi con la dipendenza dai confini, quegli stessi confini che sono sia all'origine delle disuguaglianze, sia della definizione dell'identità, che a sua volta permette la partecipazione alla vita politica e il consolidamento della democrazia liberale. Ogni inclusione è accompagnata da un'inevitabile esclusione, perché il processo di auto-costituzione della società implica una pretesa legittima da parte dei cittadini di salvaguardare i simboli e i valori dell'identità collettiva e conservare la coesione sociale, quei valori che fanno funzionare la convivenza e si pongono come criterio per decidere dell'eventuale inclusione di nuovi membri¹¹¹. Pertanto, le identità nazionali continueranno ad esistere: la formazione scolastica e professionale, la previdenza sociale, il sistema di tassazione e la disciplina della cittadinanza avvengono in sede nazionale. Con ciò intendo ribadire che le nuove forme di cittadinanza possono contribuire ad incrementare il grado di giustizia globale, di inclusione delle categorie di persone vulnerabili che non hanno accesso alla protezione di uno Stato, ma rimangono legami d'appartenenza indiretti e non possono sostituire in toto l'apporto della cittadinanza statale nell'ambito dell'accesso ai diritti umani, civili e politici e alle libertà fondamentali. In conclusione, se le nuove forme di cittadinanza non esaustive, è possibile affermare che oggi, il rischio è quello di incorrere nell'uso di un modello di cittadinanza statale che, se non adeguatamente ripensato per la società globale, agisce secondo l'esclusione, piuttosto che l'inclusione, e rappresenta uno status privilegiato che

¹¹¹ Enrico Gargiulo, *Tra inclusione ed esclusione. La vicenda della cittadinanza in una prospettiva mondiale*, in *SOCIOLOGIA E RICERCA SOCIALE*, 85/2008, p. 80 ss.

contraddice l'universalità dei diritti, che invece è proclamata dalle legislazioni nazionali¹¹².

(Segue). La cittadinanza europea: vantaggi e limiti dell'esempio più avanzato di cittadinanza sovranazionale

L'introduzione del concetto di cittadinanza è avvenuta nel 1992, con il Trattato di Maastricht. La cittadinanza dell'Unione è complementare alla cittadinanza statale. Per poter ottenere la cittadinanza dell'Unione è necessario essere cittadini di uno Stato membro dell'Unione. Non può essere rimpiazzata perché la nazionalità è parte integrante della sovranità nazionale e non esiste statualità senza l'autorità dello Stato; per questo motivo, la cittadinanza dell'Unione è un passo verso l'integrazione, ma non verso la costituzione di uno Stato federale¹¹³. Dunque, la nuova concezione di cittadinanza si distacca dalla tradizionale accezione di legame tra Stato e cittadino, proprio perché non esiste uno Stato. I cittadini europei si riconoscono come facenti parte, non di uno Stato, ma di una comunità politica, che ha dato vita ad uno spazio per sviluppare dei diritti condivisi. Pertanto, lo status della cittadinanza europea è collegato al riconoscimento di diritti civili, come la libertà di movimento e di stabilimento, e di diritti politici, tra i quali il diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento europeo. Un ulteriore beneficio è la possibilità di godere della protezione diplomatica e consolare da parte di uno Stato membro, qualora lo Stato di origine non sia rappresentato nello Stato terzo. L'acquisizione della cittadinanza europea non avviene automaticamente, ma è regolata dalla normativa nazionale degli Stati membri: la Corte, nel caso *Micheletti* (1992), ha affermato che gli Stati sono competenti a regolare la disciplina della cittadinanza, in conformità con il diritto internazionale e comunitario; pertanto, gli Stati membri non possono imporsi limiti a vicenda nell'esercizio della loro competenza e limiti alla cittadinanza dell'Unione

¹¹² Laura Zanfrini, Lo scenario contemporaneo: ripensare la cittadinanza nella società globale, Studi sull'emigrazione, n. 189, 2013, p. 30 ss.

¹¹³ Antonio Papisca, *Riflessioni in tema di cittadinanza europea e diritti umani*.

e all'esercizio dei diritti che ne derivano. Dunque, sia l'acquisto, sia la perdita della cittadinanza sono materia di competenza degli Stati: la perdita della cittadinanza di uno Stato membro comporta la perdita della cittadinanza sovranazionale. L'intento della cittadinanza europea è quello di ampliare il raggio di azione dei cittadini per la partecipazione attiva alla democrazia sovranazionale e al processo decisionale oltre i confini statali. Tuttavia, in seguito alla crisi economica, agli ingenti flussi migratori e alla globalizzazione, sono emersi i segnali di debolezza dell'Unione e si è dovuto ridimensionare il processo di integrazione: movimenti euroscettici hanno generato un sentimento di disillusione e disinteresse che ha allontanato i cittadini dalle istituzioni europee; così, il deficit democratico ha minato la stabilità dell'Unione. La cittadinanza europea potrebbe servire in questo momento di instabilità come strumento per mettere in pratica una maggiore inclusione nella democrazia: l'interesse dei cittadini per le questioni europee nasce solo se è concesso loro di partecipare attivamente e quotidianamente all'integrazione europea, al processo decisionale, agli affari pubblici. La cittadinanza europea sarà una conquista se verrà incorporata negli assetti politici e civili statali e promossa dall'amministrazione delle Regioni. Da questo punto di vista, la cittadinanza europea può riempire il vuoto dato dalla mancanza di identificazione nelle maggiori istituzioni europee e dare una soluzione al rischio rappresentato dai movimenti euroscettici. La cittadinanza europea è considerata una declinazione della cittadinanza plurima, pertanto l'identità e l'appartenenza sono oggetto di dibattito nell'ambito europeo, molto più rispetto al contesto nazionale: diventa faticoso formare un'identità e un senso di appartenenza europei, in mancanza di simboli d'identificazione. Ma l'identificazione può essere favorita, così come è possibile infondere il senso di appartenenza, grazie al coinvolgimento sul campo per la redazione di nuovi modelli per un ordine globale nuovo, per un dialogo tra culture e una cooperazione tra nazioni, per monitorare le pratiche degli stati, affinché non contrastino con il processo di *peace building*.

L'istituto della cittadinanza nazionale è stato messo in crisi dall'avvento di mutamenti radicali in seno alle realtà degli Stati, sia a livello istituzionale, sia a livello di società civile. In un contesto caratterizzato dalle sfide della globalizzazione dell'economia e dall'internazionalizzazione del diritto dei diritti umani, la statualità

(nazione, sovranità e confini) degli Stati è stata erosa. La democrazia è strettamente legata alla struttura statale, ma è evidente che grandi questioni sono decise ad un livello sopranazionale, da istituzioni maggiori, maggiormente inclusive e transnazionali. Se il parlamento e il governo nazionali non hanno più la piena facoltà di decidere le questioni della vita del Paese, significa che lo spazio nazionale non è più grande a sufficienza per poter far vivere la democrazia. Dunque, il cittadino possiede ancora un ruolo democratico per partecipare alla vita politica? Se la democrazia è in crisi, c'è differenza tra essere e non essere cittadino? Inoltre, con la crisi della democrazia, anche le istituzioni nazionali si ritirano dal campo dello stato sociale, necessario per l'esercizio dei diritti economici, sociali e culturali; tuttavia, in mancanza di uno stato sociale, uno stato di diritto non sarebbe sostenibile; vivremmo in un perenne stato di eccezione, dove si darebbe ampio spazio alle funzioni di polizia, facendo cadere ogni garanzia costituzionale per il cittadino. Per questo è necessario ripensare alla cittadinanza, un istituto che sta sgretolandosi perché costretta in uno spazio democratico piccolo ormai, e attraverso le fessure lascia entrare nuovi soggetti, culturalmente ed etnicamente diversi dal cittadino, che rivendicano anch'essi i diritti di cittadinanza. Questo scenario non è totalmente negativo: l'interdipendenza e l'interconnessione tra nazioni è funzionale alla creazione della *global governance*, che gestisce i *global goods*, come ad esempio la sicurezza dell'umanità, lo sviluppo del capitale umano, la tutela dei diritti umani. Altri mutamenti particolarmente rilevanti per la riconfigurazione della cittadinanza sono l'internazionalizzazione dei diritti dell'uomo e il processo di integrazione europea, che funge da luogo reale per compiere l'esercizio della nuova cittadinanza europea. In ambito europeo infatti, l'integrazione europea lancia un appello di liberazione dai confini nazionali e invita la democrazia ad occupare nuovi spazi più ampi. Il processo di integrazione è sempre stato teso a raggiungere la pace: le quattro grandi libertà sancite dai trattati istitutivi della Ceca e della Cee si sono evolute, dapprima dirette solo ai fattori produttivi ed ora riferiti alla totalità dei cittadini europei. Inoltre, l'integrazione europea ha fin da subito evitato il deficit democratico, stabilendo come obiettivo la tutela dei diritti umani, sanciti come principi fondanti l'Unione, dal Trattato di Amsterdam del 1997 (art. 6).

Tuttavia, non mancano le perplessità degli Stati nei confronti della cittadinanza europea. Per prima cosa, il governo danese ha richiesto l'inserimento di una dichiarazione nell'appendice del Trattato di Maastricht, che afferma che la cittadinanza europea non intaccherà la disciplina della cittadinanza, che è competenza degli Stati; non solo, tra le questioni di dibattito sollevate dalla cittadinanza europea, persiste quella di individuare chi è il portatore dei diritti della cittadinanza europea, il demos. Infine, è da tenere in considerazione che le cittadinanze statali non perdono la loro pregnanza: rimangono rilevanti, pertanto aumenta il dubbio di possibili conflitti tra il livello europeo e le culture nazionali. I contenuti della cittadinanza europea sono relativamente poveri, limitati dalla relazione esistente con le cittadinanze nazionali: lo straniero residente in Europa rimane straniero e non possiede nessun diritto ad essere naturalizzato. È pur vero che è stato ridotto lo spazio di discrezionalità degli Stati, ma la cittadinanza europea è indiretta, perché il cittadino rimane legato allo stato e non all'Europa; per questo non esiste un senso di appartenenza e d'identità collettiva, e la cittadinanza europea non è tanto un legame ma quanto piuttosto uno status. È una dimensione passiva, perché la partecipazione è debole, e questo perché la cittadinanza prevede diritti ma pochi doveri, e in assenza di doveri viene meno il corredo di diritti sociali. Ma dal momento che l'Unione riconosce i diritti umani, perché la cittadinanza europea non si basa su di essi? Questo perché la cittadinanza europea garantisce diritti che sono aggiuntivi a quelli fondamentali dell'uomo, sanciti dalla Dichiarazione, pertanto non possono essere distaccati dal contesto di nascita, in cui sono concretamente azionabili: questo, tuttavia, non deve dare origine a discriminazioni tra la persona residente sul territorio e il cittadino europeo. Dunque, l'obiettivo dell'Unione europea dovrà essere sempre quello di garantire una corretta e virtuosa applicazione della cittadinanza europea, che non sia discriminatoria e non perda di vista i diritti umani¹¹⁴.

¹¹⁴ Anne-Marie Legloannec, *Stiamo andando verso una cittadinanza post-nazionale?*

Conclusioni

L'apolidia ha sempre comportato una sfida per l'ordinamento internazionale. Tuttavia, sin dalla fine della seconda guerra mondiale si è dato priorità al problema dei rifugiati, facendo ricadere entrambe le questioni nell'ambito di applicazione di un'unica convenzione, la Convenzione relativa allo status dei rifugiati, del 1951. Inizialmente, il problema degli apolidi era percepito come un'anomalia tecnica, risolvibile tramite il coordinamento delle leggi degli stati sulla cittadinanza; in realtà, ben presto si è compreso che l'apolidia riguarda maggiormente l'ambito dei diritti umani. La cittadinanza determina la titolarità di diritti in capo agli uomini e permette loro di accedere alla sfera della politica, dell'agire politico, che è lo spazio di libertà, di democrazia, di partecipazione. Uno spazio sempre plurale, garantito proprio dall'ampliamento del raggio di inclusione e dal conferimento della cittadinanza. L'apolide ne è escluso e rappresenta la manifestazione dell'impoverimento della democrazia. L'apolidia emerge proprio dalla divisione del mondo in Stati sovrani, a cui gli uomini appartengono solo in virtù di un legame giuridico assegnato dagli Stati. L'assenza di cittadinanza come abbiamo osservato è causata da molti fattori, tra i quali l'azione arbitraria dei governi, i conflitti di leggi, le mutazioni di territorio o le normative discriminatorie in materia di nazionalità per motivi di razza, etnia o religione. L'apolidia è aggravata quando genera flussi migratori, che molto spesso diventano spostamenti illegali che perpetuano il problema. Nel mondo d'oggi, l'apolidia affligge 15 milioni di persone, relegate in un limbo che li esclude dal godimento dei diritti umani, dalla sfera pubblica e dalla partecipazione alla vita politica di qualsiasi stato.

Oggi la permeabilità delle frontiere, l'incremento della mobilità internazionale, la definizione di forme di appartenenza multiple e l'interesse crescente per la tutela dei diritti umani hanno progressivamente eroso la sovranità dello Stato nella definizione della disciplina della cittadinanza. Le persone che si spostano, che escono dai confini e ne varcano altri, che si sposano con cittadini di nazionalità diversa, che danno alla luce bambini in Stati diversi dallo Stato di origine, generano fenomeni che internazionalizzano i valori costituzionali e scardinano il

concetto di cittadinanza, nell'accezione di appartenenza ad uno Stato. Inoltre, è pericoloso continuare ad intendere la cittadinanza come l'insieme dei requisiti necessari per ottenere la pienezza dei diritti fondamentali, poiché significherebbe sovrastare la personalità giuridica del singolo, la sua dignità di essere umano e in quanto tale comunque titolare dei diritti e delle libertà fondamentali della Dichiarazione universale. La protezione dei diritti umani sta agendo in una società globale in cui il significato di cittadinanza tende a diluirsi, ed emerge maggiormente la consapevolezza di individuare un concetto di appartenenza non legato alla nazionalità dello Stato nazionale¹¹⁵. Assistiamo quindi ad un progressivo rovesciamento della relazione tra cittadinanza e diritti umani: la cittadinanza non delimita più l'ambito giuridico che include il cittadino ed esclude lo straniero, conferendo al primo la titolarità dei diritti che la legislazione accorda, ma al contrario, è l'universalità del regime dei diritti umani che affermandosi supera lo spazio della cittadinanza e le differenze tra cittadino e straniero, garantendo titolarità di diritti ad ognuno, a prescindere dalla nazionalità. La cittadinanza nell'accezione di appartenenza alla nazione viene abbandonata. Eppure l'istituto inteso nel suo senso più ampio non può essere rimpiazzato del tutto, perché detiene quella funzione di potenziale ausilio per i diritti dell'uomo: la cittadinanza-partecipazione garantisce l'accesso alla sfera pubblica e l'effettivo esercizio dei diritti politici. La sfera pubblica deve essere sempre plurale, accessibile ai cittadini, e deve costituire uno spazio di libertà dell'agire politico; libertà è libertà di partecipazione, è democrazia, è responsabilità dell'agire. Ad oggi, responsabilità e autorità, due elementi fondamentali per la definizione della sfera della politica, esistono solo all'interno dell'istituzione statale. Per questo, il diritto internazionale richiede di facilitare l'acquisizione e garantire la conservazione proprio della cittadinanza statale, se pur adeguata alle nuove esigenze sociali. Il diritto internazionale ricerca una composizione positiva, una sintesi che neutralizzi le contrapposizioni tra cittadinanza statale e universalità dei diritti dell'uomo. L'universalismo del regime dei diritti umani non vuole superare la cittadinanza

¹¹⁵ Elena Ferioli, *La cittadinanza oltre lo Stato...*, Rivista AIC, p. 11 ss.

statale, poiché questa garantisce l'esercizio dei diritti, la definizione della posizione giuridica e l'identità sociale¹¹⁶.

Il diritto internazionale ha limitato il potere sovrano degli Stati nel definire a piacimento la legge sulla cittadinanza, introducendo standard minimi di trattamento, obblighi internazionali e principi di non discriminazione e uguaglianza, per poter uniformare le normative, colmare le lacune e rendere più flessibile la legge sulla cittadinanza, in modo da facilitare l'acquisizione e garantire la conservazione dell'istituto. Le convenzioni internazionali hanno spinto gli stati a introdurre nelle loro leggi nazionali disposizioni tese a prevenire l'apolidia originaria: si richiede agli Stati di conferire la cittadinanza secondo il criterio dello *ius soli* ai bambini figli di apolidi o ignoti, ai bambini abbandonati e nati sulle navi o sugli aerei e ai bambini che per conflitto di leggi non seguono la nazionalità dei genitori, qualora questi rischiassero di diventare apolidi. Tuttavia, le convenzioni e gli strumenti adottati finora per contrastare l'apolidia si sono rivelati insufficienti: molti Paesi non possiedono una normativa organica in materia di apolidia e ancora manca una istituzione internazionale che si occupi di standardizzare il procedimento per il riconoscimento dello status di apolide. Non esistono procedure o norme di uso generale nelle mani del diritto internazionale per l'accertamento della cittadinanza o dell'apolidia, e di volta in volta vengono chiamate istituzioni ad hoc a decidere secondo criteri sempre differenti, rendendo il quadro giuridico internazionale sull'apolidia alquanto disomogeneo. Ad ogni modo, la Convenzione di Ginevra del 1954 relativa allo status di apolide ha introdotto l'obbligo di rispettare uno standard minimo di trattamento per l'apolide; così facendo, ha integrato le normative statali, colmando le lacune tecniche: ha reso le normative uniformi, ha eliminato i vizi procedurali e amministrativi che ritardavano i processi di riconoscimento dell'apolide, e ha contribuito a diminuire i conflitti di leggi, che costituiscono la causa principale di apolidia successiva. In generale, le convenzioni sui diritti umani sono riuscite a portare in auge i diritti dell'uomo e hanno elevato la posizione dell'individuo ad attore dello scenario internazionale; di conseguenza, gli ideali di non-intervento e di rispetto della sovranità degli Stati sono stati

¹¹⁶ *Ibidem*

ridimensionati e hanno lasciato spazio alla cittadinanza per espandersi ed ampliare il raggio di inclusione. Anche nuove forme di appartenenza sono emerse, che legano la titolarità di diritti non più alla comunità nazionale ma all'umanità. Queste nuove forme di cittadinanza, post-nazionale, sovranazionale o multiculturale, sono ancora in fase di elaborazione e consolidamento, ad eccezione dell'istituto della cittadinanza europea che ha contribuito a uniformare le normative sulla cittadinanza degli Stati membri e garantire l'esercizio dei diritti politici e civili e la partecipazione ai processi decisionali, in uno spazio di democrazia più ampio rispetto a quello statale.

Giungiamo alla conclusione che trovare una soluzione al problema dell'apolidia implica passare attraverso il ripensamento delle normative statali in materia di cittadinanza. Ad oggi, è unanimemente riconosciuto dalla dottrina internazionale che la disciplina della nazionalità non è più materia di dominio riservato, ma la mia tesi conduce a non sopravvalutare l'erosione dell'istituto della cittadinanza. Non siamo dinanzi la fine dell'istituto della cittadinanza, ma alla necessità di ripensare la cittadinanza, per renderla più adeguata alla realtà delle società globalizzate¹¹⁷. Per questo, il diritto internazionale richiede di facilitare l'acquisizione e garantire la conservazione proprio della cittadinanza statale, se pur adeguata alle nuove esigenze sociali. Il diritto internazionale ricerca una composizione positiva, una sintesi che neutralizzi le contrapposizioni tra cittadinanza statale e universalità dei diritti dell'uomo. L'universalismo del regime dei diritti umani non vuole superare la cittadinanza statale, poiché questa garantisce l'esercizio dei diritti, la definizione della posizione giuridica e l'identità sociale¹¹⁸.

¹¹⁷ A. Bonincontro, p. 170 ss.

¹¹⁸ E. Ferioli, p. 11 ss.

Bibliografia

- A. Bonincontro, *L'apolidia nel diritto internazionale*, Università degli Studi di Trento, 2014.
- A. Sironi, *La nazionalità delle persone fisiche nel diritto internazionale pubblico*, Università degli Studi di Napoli Federico II, 2011.
- Anne-Marie Legloannec, *Stiamo andando verso una cittadinanza post-nazionale? Per una storia delle dottrine*, *Scienza & Politica*, n. 26, 2002.
- Antonio Papisca, *Riflessioni in tema di cittadinanza europea e diritti umani*, *Peace and Human rights*, 1/2004, pp. 39-58.
- Brad K. Blitz, M. Lynch, *Statelessness and the Benefits of Citizenship: A Comparative Study*, Oxford Brookers University, 2009.
- Claudia Mariani, *Il rilievo della cittadinanza in ambito internazionale e comunitario*, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".
- Cristiana Fioravanti, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana: fra regime vigente e prospettive di riforma*, Introduzione ai diritti di cittadinanza, a cura di Lauso Zagato, Libreria Editrice Cafoscarina, 2011.
- D. Carreau, F. Marrella, *Diritto Internazionale*, Giuffrè Editore, 2017.
- E. A. Ferioli, *La cittadinanza "oltre" lo stato. Interferenze internazionali e sovranazionali nell'acquisto e conservazione della cittadinanza statale*, *Rivista AIC* n. 1, 2017.
- E. Greblo, *I confini della cittadinanza*, *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XVI, 2014.
- E. Greblo, *Luoghi a perdere. Hannah Arendt e la questione dei rifugiati*, *Scienza&Politica per una storia delle dottrine*, vol. XXIX no. 57, 2017.
- Enrico Gargiulo, *Tra inclusione ed esclusione. La vicenda della cittadinanza in una prospettiva mondiale*, in *SOCIOLOGIA E RICERCA SOCIALE*, 85/2008.
- Enrico Gargiulo, *Tra inclusione ed esclusione. La vicenda della cittadinanza in una prospettiva mondiale*, in *SOCIOLOGIA E RICERCA SOCIALE*, 85/2008.
- G. Perin, *La tutela degli apolidi in Italia*, Studi giuridici sull'immigrazione in Italia, 2017.
- G. Robertson, *Crime against Humanity: The Struggle For Global Justice*, Penguin Press, 1999.
- H. Arendt, *Le Origini del Totalitarismo*, Einaudi, 1967.
- I. Papanicolopulu, G. Banji, *Controllo delle frontiere statali e respingimenti nel diritto internazionale e nel diritto del mare*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 1/2020.
- Jacob L. Talmon, *Le origini della democrazia totalitaria*, 1967.

K. Hailbronner, *Nationality in public international law and European law*, in R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk & H. Waldrauch (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and trends in 15 European countries*, volume 1, 35-85. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.

Laura Van Waas, *Nationality and Rights*, *Statelessness and the benefits of citizenship*, a comparative study, 2009.

Laura Zanfrini, *Introduzione*, *Costruire cittadinanza per promuovere convivenza*, *Studi Emigrazione*, rivista trimestrale del Centro studi emigrazione, Gennaio-Marzo 2013.

M. Cedronio, *Attualità del pensiero di H. Arendt*, *Studi Storici*, anno 35, No. 4, *La seta a Milano nel Quattrocento*, Fondazione Istituto Gramsci, 1994.

P. Ciccarelli, *Il problema categoriale dei diritti umani nell'epoca della globalizzazione*, http://www.centrodirittiumani.unina.it/temi_ricerca/Ricerche_in_corso_Ciccarelli.htm.

S. Forlati, *La cittadinanza nell'ordinamento internazionale*, *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Libreria Editrice Cafoscarina, a cura di Lauso Zagato, 2011.

S. Näsström, *The Right to Have Rights: Democratic, Not Political*, *Political Theory*, Vol. 42(5), SAGE Publication, 2014.

Stefania Barriati, *L'azione internazionale dello Stato a tutela dei non cittadini*, Giuffrè Editore, 1993.

UNHCR, *Nazionalità e apolidia, un manuale per parlamentari*, 2005.