

LA CITTADINANZA “OLTRE” LO STATO. INTERFERENZE INTERNAZIONALI E SOVRANAZIONALI NELL’ACQUISTO E CONSERVAZIONE DELLA CITTADINANZA STATALE

Sommario: 1. Introduzione. - 2. La cittadinanza nello Stato liberale e nel modello westfaliano: il dominio riservato.- 3. Dai diritti costituzionali, alla cittadinanza nelle costituzioni statali del secondo novecento. – 4. Dai diritti umani, alla cittadinanza statale nel diritto internazionale del secondo novecento. – 5. Dai diritti sovranazionali europei, alla cittadinanza statale nell’ordinamento dell’Unione europea. - 6. Conclusioni.

1. Introduzione

L’idea che lo Stato possedesse in via esclusiva il potere di stabilire le condizioni di accesso alla propria cittadinanza è un vero postulato della dottrina giuridica tra fine ottocento ed inizi del ventesimo secolo. Scriveva Weiss nel 1892: “*l’Etat est maître chez lui; il a le droit incontestable de fixer, par une loi, les règles qu’il entend appliquer à l’acquisition et à la perte de la nationalité*”¹, individuando nella delimitazione del proprio popolo, uno dei capisaldi della

* Associato di Istituzioni di Diritto pubblico nell’Università del Molise.

¹A. WEISS, *Traité théorique et pratique de droit international privé*, L. Larose & Forcel éd., Paris, 1892, Tomo I: De La Nationalité, p. 10. Nella dottrina italiana: O. SECHI, voce *Cittadinanza – Diritto italiano e legislazione comparata*, in *Dig. It.*, Vol. VII, UTET, Torino, 1897-1902, p. 223, secondo cui “Le condizioni dalle quali dipende lo stato di cittadinanza sono determinate in diversa guisa dalle legislazioni dei diversi popoli; giacché ciascuno Stato è indipendente dagli altri e, quindi, in forza del potere legislativo inerente alla sua sovranità, è libero di regolare, come meglio crede, siffatte condizioni”. Nella dottrina francese: J. MAURY, *Nationalité (Théorie générale et droit français)*, in *Répertoire de droit international*, Paris, 1931, Tomo IX, p. 258. Nella dottrina austriaca: H. KELSEN, *Théorie général de droit International public. Problèmes choisis*, in *RCADI*, 1932-IV, Vol. 42, p. 244, secondo cui “le droit interne peut établir des règles quelconques sur les conditions dans lesquelles on devient ou l’on cesse d’être ressortissant de l’État considéré”. All’inizio del secondo dopoguerra: F. DURANTE, *L’accertamento della nazionalità della domanda da parte del giudice internazionale nella protezione diplomatica*, in *ADI*, 1953, p. 65; L. OPPENHEIM, *International law: A Treatise*, 8TH edn., H. Lauterpacht ed., London-New York-Toronto, 1955, Vol. I: Peace, p. 642, secondo cui “it is not for International Law but for Municipal Law to determine who is, and who is not, to be considered a subject”; I. BROWNLIE, *The Relations of Nationality in Public*

sovranità dello Stato nazionale. Il consolidamento dell'ordine westfaliano che vedeva nell'ordinamento giuridico internazionale una plurisoggettività composta esclusivamente da Stati, portava infatti ad escludere che fonti normative o autorità giudiziarie esterne potessero inserirsi nel rapporto tra lo Stato ed i suoi cittadini, e men che meno imporre all'autorità statale limiti nella conformazione normativa e giurisprudenziale del proprio modello di cittadinanza. Così la declinazione del rapporto tra l'autorità statale ed il suo elemento personale costituiva uno spazio sottratto all'influenza delle fonti internazionali e ciascun ordinamento statale definiva in autonomia il proprio modello di cittadinanza, i conseguenti criteri di attribuzione e perdita della stessa² e le relative controversie giudiziarie, caratterizzando la sua comunità politica di riferimento e coniugando così concretamente la propria identità collettiva in conformità alla relativa tradizione.

Oggi, tuttavia, le profonde trasformazioni che hanno ridisegnato lo "spazio" giuridico ultra-statale negli ultimi decenni ci riconsegnano una visione dell'ordinamento internazionale e delle sue interrelazioni con gli ordinamenti nazionali molto diversa da quella di un secolo fa, la visione di un sistema che non può più essere descritto unicamente come pluralità di Stati con le loro reciproche relazioni, rispetto al quale, per dirla con le parole di Anne-Marie Slaughter, "stop imagining the international system as a system of states ... start thinking about a world of governments with all different institutions that perform the basic functions of governments – legislation, adjudication, implementation – interacting both with each other domestically and also with their foreign and supranational counterparts"³. È ben noto, infatti, come fuori dai confini degli Stati nazionali si sia andato consolidando, negli ultimi decenni, uno spazio di norme e regole che si sviluppa grazie all'attività normativa e para-giurisdizionale di autorità ultra-statali, che è capace di limitare il potere degli Stati e che può avere tra i suoi destinatari direttamente i cittadini di questi ultimi⁴.

L'impatto di questo nuovo assetto dei rapporti tra ordinamenti statali ed ordinamenti ultra-statali sull'istituto della cittadinanza statale è stato studiato, nelle scienze sociali, sottolineando principalmente la tendenza che Seyla Benhabib ha efficacemente chiamato alla "di-

International Law, in *BYIL*, 1963, p. 286, per il quale "It is not for International Law, but for the Internal Law of each State to determine who is, and who is not, to be considered its National".

²Benché spesso trascurati dalla dottrina costituzionalistica, i criteri di attribuzione e perdita della cittadinanza svolgono una funzione fondamentale nella definizione del modello di cittadinanza adottato in uno Stato, consentendo di coglierne le caratteristiche principali e valutarne l'apertura verso coloro che aspirano a farvi parte. In questa stessa prospettiva P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Ediesse, Roma, 2012, pp. 25-26.

³A.-M. SLAUGHTER, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton, 2004, p. 5.

⁴Sul tema della globalizzazione e dell'evoluzione del diritto oltre lo Stato, nell'ambito della vastissima bibliografia e dei diversi profili analizzati, basti qui ricordare: M. SHAPIRO, *Globalisation of Law*, in *Ind. J. Global Legal Stud.*, 1993, Vol. 1, pp. 59 ss.; M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2002; ID., *Oltre lo Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2006; ID., *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, Torino, 2009; J.-B. AUBY, *La globalisation, le droit, l'État*, Montchrestien, Paris, 2003; J. E. STIGLITZ, *Making Globalization Work*, W. W. Norton & Company, New York, 2006, trad. it: *La globalizzazione che funziona*, Einaudi, Torino, 2006.

saggregazione della cittadinanza”, ovvero quel processo che ha portato ad espungere dallo *status civitatis* una molteplicità sempre più consistente di diritti, oggi estesi agli stranieri residenti, benché questi ultimi frequentemente non condividano l'identità collettiva dello Stato ospitante, né alcuni dei diritti derivanti dall'appartenenza politica⁵. Nell'ambito del diritto costituzionale, in particolare, sono stati approfonditi i risvolti sullo *status civitatis* dell'applicazione del divieto di discriminazione in base all'origine nazionale previsto da alcune convenzioni internazionali, con particolare riferimento, in ambito europeo, all'art. 14 della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo ed all'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e la relativa interpretazione giurisprudenziale⁶. Sono state così ricostruite le interferenze tra l'applicazione del divieto di discriminazione in base all'origine nazionale ed il principio costituzionale di uguaglianza e si è teso soprattutto a sottolineare il superamento, dentro i confini statali, della cittadinanza nazionale quale condizione di accesso a determinati diritti e prestazioni, in particolare di natura sociale⁷.

Alla luce di ciò, è oggi ancora possibile ritenere che i criteri di accesso e conservazione della cittadinanza statale ed il complessivo modello dell'istituto che essi collaborano a definire all'interno dei singoli ordinamenti nazionali contemporanei costituisca un dominio riservato dello Stato nazionale o è possibile rintracciare anche in quest'ambito una “interferenza” tra il livello ordinamentale statale e quelli ultra-statali? E se sì, queste interferenze ordinarie quali impatto possono produrre sulla legislazione statale sui modi di acquisto e perdita della cittadinanza e sulla concezione stessa dell'istituto, dentro e fuori i confini nazionali?

Nelle pagine seguenti cercheremo di mostrare come l'interferenza delle fonti e dei giudici ultra-statali nelle controversie tra Stato nazionale ed individui per l'accesso, conservazione o perdita della cittadinanza statale sia, negli ultimi anni, progressivamente accresciuta. In particolare, esporremo come, in determinate condizioni, l'acquisto o la conservazione della cittadinanza statale guadagnino una protezione attraverso la tutela internazionale dei diritti dell'uomo o dei diritti riconosciuti dall'ordinamento dell'Unione europea. Sembrerebbe

⁵S. BENHABIB, *Cittadini globali*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 59 ss.

⁶Nella dottrina italiana più recente: F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013; S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea e principio di eguaglianza*, Napoli, Jovene, 2011; AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene, Napoli, 2009 e ivi, in particolare, P. STANCATI, *Le libertà civili del non cittadino: attitudine conformativa della legge, assetti irriducibili di garanzia, peculiarità degli apporti del parametro internazionale*, pp. 25 ss.; L. CAPPUCCIO, *Il principio di non discriminazione nella giurisprudenza comunitaria tra espansione dei diritti e tecniche di decisione*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite del potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Vol. III, Jovene, Napoli, 2009, 875 ss. Sul divieto di discriminazione previsto dalla CEDU: F. SUDRE-H. SURREL (dir.), *Le droit à la non-discrimination au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2008; F. EDEL, *L'interdiction de la discrimination par la Convention européenne des droits de l'homme*, Editions du Conseil d'Europe, Strasbourg Cedex, 2010. Nell'ambito dell'Ue: G. DAVIES, *Nationality Discrimination in the European Internal Market*; Kluwer, The Hague, 2003; A. ILIOPOULOU, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2008; C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2008.

⁷Su questo aspetto in particolare F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., pp. 241 ss.; S. SPINACI, *Libertà di circolazione*, cit., pp. 97 ss.

cioè che la tutela oltre lo Stato di alcuni diritti si riveli capace di implementare le garanzie dell'individuo nell'accesso e nella conservazione della cittadinanza dentro i confini nazionali, andando così ad intaccare uno dei domini tradizionalmente ascritti alla sovranità statale. Cercheremo inoltre di sostenere che le ragioni di questo accresciuto ruolo dei livelli ordinali ultra-statali nella materia siano in gran parte da ricercare nel progressivo processo di cosiddetta "costituzionalizzazione" del diritto internazionale e come ciò sembri comportare la trasposizione, a livello ultra-statale, di una concezione della cittadinanza fondata essenzialmente sui principi del costituzionalismo interno. Infine, cercheremo di mostrare come, seguendo per così dire un moto circolare, tale concezione venga a sua volta riproposta dalle corti ultra-statali, in funzione compensativa, a quegli Stati nazionali che tendano a discostarsene in misura significativa nelle fonti normative e nella giurisprudenza interna.

Il quadro così delineato consente di confermare la persistente attualità dell'istituto della cittadinanza statale anche in un'epoca, come quella presente, di straordinario sviluppo del diritto ultra-statale e di crisi della sovranità statale, un istituto che, se riletto alla luce del costituzionalismo democratico, rivela una forza normativa che va ben al di là di una mera funzione burocratico-amministrativa, rivelandosi come un buon "potenziatore" dei diritti della persona in grado di varcare i confini nazionali e giocare un ruolo interessante nelle complesse interrelazioni verticali tra sovranità statale ed ordinamenti internazionali e sovranazionali.

2. La cittadinanza nello Stato liberale e nel modello westfaliano: il dominio riservato

Istituto antico che deve l'affermazione delle linee essenziali della propria architettura giuridica presente agli ideali affermatasi con la rivoluzione francese, la nozione moderna di cittadinanza sancì il superamento delle differenti appartenenze sociali e politiche che attraversavano la società dell'*Ancien Régime*, all'insegna del riconoscimento del principio di uguaglianza formale tra gli individui e delle libertà civili⁸. A partire dallo Stato liberale, e pur nei diversi approcci teoretici che contraddistinsero il dibattito politico e giuridico sul rapporto tra individuo e Stato nell'ottocento e nel primo novecento, l'istituto assurge a "veicolo" dell'individuazione dell'elemento personale di uno Stato, quel popolo di cittadini chiamati a confrontarsi con l'autorità statale secondo le varie prospettive, ora all'insegna di un'immedesimazione organica⁹, ora di un vincolo relazionale¹⁰. Stato e cittadino sono in ogni

⁸Per un'esauriente ricostruzione storica di questi profili: W. R. BRUBAKER, *The French Revolution and the Invention of citizenship*, in *French Politics and Society*, 1989, Vol. 7, n. 3, pp. 30 ss.; ID., *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge, 1992; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova, 1997; P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*. Vol I, II, III, IV, in particolare Vol. II – *L'età delle rivoluzioni*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

⁹Secondo la prospettiva di G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Mohr, Freiburg, 1892, il popolo dei cittadini diviene elemento costitutivo dello Stato e titolare di diritti pubblici soggettivi, all'insegna di una condizione di appartenenza necessaria del singolo allo Stato. Per la dottrina italiana: V. E. ORLANDO, *Trattato di Diritto amministrativo*, Società Editrice Libreria, Milano, 1900; poi ripreso in ID., *Sul concetto di Stato*, in *Diritto Pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1954, pp. 199 ss.; V. MICELI, *Principii di diritto costituzionale*, Società Editrice Libreria, Milano, 1913, p. 117; S. ROMANO, *Principii*

caso considerati due concetti complementari, l'uno bisognoso dell'altro, e ciò consente di legare strettamente l'istituto della cittadinanza e la sua disciplina normativa alla sovranità statale. Abbandonato l'afflato universalistico che aveva animato il periodo rivoluzionario, lo Stato liberale rivendica il potere di individuare la sua componente civica attraverso la definizione giuridica dei modi di accesso e perdita della cittadinanza e dei conseguenti diritti ed obblighi che derivano dal suo possesso dentro i confini statali, progressivamente identificando l'appartenenza alla collettività dei cittadini con l'appartenenza alla Nazione¹¹, ed inscrivendo la cittadinanza tra i contenuti essenziali della sua sovranità¹².

Quest'ultima prospettiva è accolta anche dalla dottrina internazionalistica del periodo che ricomprende tradizionalmente la disciplina della cittadinanza nella sfera del "dominio riservato" dello Stato. Richiamando infatti sia la giurisprudenza internazionale¹³, che le fonti convenzionali del periodo¹⁴, questa dottrina riconosceva un rilievo internazionalistico alla cittadinanza (intesa come appartenenza del singolo allo Stato) unicamente lungo un profilo orizzontale, corrispondente alle relazioni tra Stati¹⁵. Anche quando si evidenziavano possibili

di diritto costituzionale generale, Giuffrè, II ed., Milano, 1945, pp. 186 ss.

¹⁰Per un'esauritiva illustrazione del dibattito dottrinale sulla visione della cittadinanza come *status* o rapporto giuridico vd. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997, pp. 14 ss.

¹¹Sulla parabola storica del concetto di Nazione basti qui rinviare a P. CARROZZA, *Nazione (voce)*, *Digesto delle Disc. Pubbl.*, Vol. X, Utet, Torino, 1995; C. DE FIORES, *Nazione e costituzione*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2005.

¹²Sul rapporto tra cittadinanza e sovranità: J. HABERMAS, *Lo stato nazione europeo. Passato e futuro della sovranità e della cittadinanza*, in *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano, 1998, pp. 119 ss.; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza, Diritti sovranità democrazia*, Giappichelli, Torino, 2009, XIX ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., pp. 12 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., pp. 85 ss. Sulla riconduzione del concetto di cittadinanza a quello di appartenenza: D. ZOLO (a cura di), *La Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994; G. U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessione sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1997, pp. 37 ss.

¹³Si veda la famosa sentenza *Nottebhom* della Corte Internazionale di Giustizia del 6 aprile 1955 in *CIJ, Recueil des arrêts*, 1955, pp. 20 ss., nella quale fu affermato il noto principio del c.d. *genuine link*, ovvero che gli Stati sono tenuti a riconoscere la cittadinanza (straniera) di un individuo solo se essa si fonda su un legame reale ed effettivo tra lo Stato che la attribuisce e la persona a cui è attribuita. Per un commento alla sentenza, nella dottrina internazionalista: M. GIULIANO, *La sudditanza degli individui ed il suo rilievo nell'ordinamento internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, VII, 1956, pp. 36 ss. in part. p. 50; F. DURANTE, *Doppia o plurima cittadinanza nella protezione diplomatica*, in *Riv. Dir. Int.*, 1956, pp. 170 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *La determinazione internazionale della cittadinanza ai fini dell'esercizio della protezione diplomatica*, in R. AGO e altri (a cura di), *Scritti di diritto internazionale in onore di T. Perassi*, Giuffrè, Milano, 1957, I, pp. 111 ss.; A. F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Jovene, Napoli, 1984, pp. 86 ss.; L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze*, cit., pp. 82 ss.

¹⁴Vd. la *Convenzione relativa ad alcune questioni in tema di conflitti di legge sulla cittadinanza* (Conferenza di codificazione dell'Aja, 1930) che, sebbene costituisca il primo atto convenzionale che tentò di dettare una disciplina dettagliata sui casi di doppia cittadinanza e apolidia, si muoveva comunque nella prospettiva delle relazioni interstatali, dichiarando espressamente nel preambolo che: "è interesse della comunità internazionale ottenere da tutti i suoi membri il riconoscimento che ciascun individuo debba avere una nazionalità e che ne debba avere una sola", senza fare alcun riferimento, tra le finalità perseguire, all'interesse personale degli individui al possesso di una cittadinanza.

¹⁵Vd. il parere consultivo della Corte Permanente di Giustizia Internazionale del 7 febbraio 1923

limitazioni internazionali al dominio riservato statale, attraverso la richiesta di un *genuine link* che fondasse l'appartenenza dell'individuo ad uno Stato, tale limite veniva riferito esclusivamente all'opponibilità della cittadinanza del soggetto sul piano internazionale, ovvero nell'ambito delle relazioni o controversie tra due o più Stati (frequenti per esempio nei casi di doppia cittadinanza)¹⁶, mentre non conferiva alcun rilievo giuridico all'interesse dell'individuo, essendo ben lungi dal costituire un obbligo internazionale che imponesse agli Stati di attribuire la propria cittadinanza a tutti coloro con cui intrattenessero legami stabili¹⁷, oppure di riconoscere dentro i confini statali una qualche forma di pretesa dell'individuo all'attribuzione della cittadinanza dello Stato con il quale intrattenesse un collegamento reale¹⁸.

Possiamo quindi ritenere che, sino al primo novecento, gli Stati dentro i loro confini si mantenevano sovrani nella caratterizzazione del proprio modello di cittadinanza, disponendo sulla disciplina normativa delle modalità di accesso e perdita della stessa e sulle conseguenze giuridiche della sua titolarità in termini di diritti e doveri del singolo rispetto all'autorità statale, mentre fuori dai confini nazionali l'esistenza di limiti internazionali alla loro sovranità era discussa essenzialmente nella prospettiva delle relazioni con gli altri Stati, riconoscendo l'opponibilità internazionale della cittadinanza di un individuo solo in presenza di un legame effettivo di quest'ultimo con lo Stato di riferimento e promuovendo norme convenzionali atte a combattere l'apolidia e la pluralità di cittadinanze in quanto foriere di controversie inter-statali.

(P.C.I.J., ser. B, N. 4, pp. 24 ss.) sul caso dei decreti di nazionalità promulgati nel 1921 in Tunisia e Marocco, citato sovente dagli studiosi di diritto internazionale a conferma della dottrina del dominio riservato statale in materia di cittadinanza. In tale atto si afferma che la cittadinanza statale acquista rilievo, fuori dai confini nazionali, unicamente nel momento in cui la sua attribuzione determini un'indebita interferenza nel preesistente legame di appartenenza di un individuo con altro Stato, dando così origine ad una controversia interstate. Sul tema: M. GIULIANO, *La sudditanza degli individui*, cit., pp. 36 ss.; A. F. PANZERA, *Limiti internazionali*, cit., pp. 36 ss.; S. FORLATI, *La cittadinanza nel diritto internazionale* in L. ZAGATO (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, III ed., Libreria Editrice Cafoscarina, Venezia, 2011, pp. 65-66. Sottolineano che il parere in questione ed uno successivo del 15 settembre 1923 sull'acquisto della cittadinanza polacca ammettano per la prima volta che il diritto internazionale possa porre dei limiti nella materia: L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, pp. 77 ss.; P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza*, cit., pp. 32-33.

¹⁶Vd. anche la sentenza 1 giugno 1955 della Commissione di conciliazione Italo-americana, in *RDI*, 1956, pp. 77 ss.

¹⁷Vd. quanto sostenuto da M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 451, secondo cui il limite del legame effettivo sembrerebbe operare esclusivamente come *divieto* per lo Stato di attribuire la propria cittadinanza in assenza di un nesso reale con il soggetto interessato, e non già all'opposto, come *obbligo* di conferire la cittadinanza in presenza di tale legame. Anche A. F. PANZERA, *Limiti internazionali*, cit., pp. 57 ss.

¹⁸S. FORLATI, *Nationality as a human right*, in A. ANNONI, S. FORLATI (ed.), *The Changing Role of Nationality in International Law*, Routledge, London and New York, 2013, p. 18, nonché P. FARCI, *Apolidia*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 103 ss.

3. Dai diritti, alla cittadinanza nelle costituzioni statali del secondo novecento

Dopo la fine del secondo conflitto mondiale, le costituzioni democratiche adottate nei paesi europei pongono alla base dell'edificazione del nuovo Stato liberaldemocratico la persona umana e la sua dignità, nell'esplicito impegno alla realizzazione dell'eguaglianza non solo formale, ma anche sostanziale tra gli individui. In questa prospettiva, dentro i confini statali, l'istituto della cittadinanza interseca, senza esaurirlo, il discorso sui diritti costituzionali fondamentali, nel senso che essa mantiene un legame necessario con la titolarità dei diritti politici democratici, mediante l'estensione a tutti i cittadini di quel suffragio che lo Stato liberale ottocentesco aveva invece limitato alla sola classe borghese¹⁹. Nello stesso tempo, però, la cittadinanza non identifica in via esaustiva, dentro i confini statali, l'ambito dei titolari dei diritti costituzionali i quali, quando sono declinati nelle diverse libertà civili o nei molteplici diritti sociali, sono o possono essere riconosciuti, grazie alla lettera costituzionale o alla giurisprudenza delle Corti supreme del secondo dopoguerra, ad un ambito più ampio di quello dei soli cittadini dello Stato. Se infatti le costituzioni democratiche pongono alla base del nuovo Stato democratico la persona umana e non il solo cittadino, esse in qualche modo operano verso un allentamento del legame esclusivo tra diritti fondamentali e cittadinanza. Ne è un esempio l'art. 2 della Costituzione italiana, nel cui riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo Barbera leggeva l'intenzione, per l'appunto, di slegare i diritti fondamentali della persona dallo *status civitatis*²⁰, ma si può citare anche l'art. 2 del *Grundgesetz* sul diritto al libero sviluppo della personalità, attraverso il quale il Tribunale costituzionale tedesco ha riconosciuto anche agli stranieri i diritti che la lettera costituzionale attribuisce espressamente ai soli cittadini tedeschi²¹. La giurisprudenza delle Corti costituzionali dei paesi europei, in particolare, sembra aver operato nella direzione di un ampliamento della sfera dei diritti fondamentali riconosciuti dentro i confini nazionali ai non cittadini, attraverso per esempio un'interpretazione estensiva del concetto di dignità umana, come nel caso dell'ordinamento spagnolo²² o applicando il principio di uguaglianza anche ai non cittadini e quindi sottoponendo alla lente del controllo di ragionevolezza le differenze di trattamento tra cittadini e non cittadini nel godimento e nell'esercizio dei diritti fondamentali, come nel caso dell'ordinamento francese²³, ma anche di quello italiano²⁴.

¹⁹In questo senso, da ultimo A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2/2015, p. 311.

²⁰A. BARBERA, *Commento all'art. 2 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Editore, Bologna-Roma, 1975, pp. 50 ss.

²¹C. KANNENGIEßER, *Art. 2 Allgemeines Freiheitsrecht*, in B. SCHMIDT-BLEIBTREU, F. KLEIN, *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied-Kriftel, Ellingen, 1999, pp. 146 ss.

²²A. J. GARCÍA ROCA, *La titularidad constitucional y internacional de los derechos fundamentales de los extranjeros legales a sus contenidos*, in M. REVENGA SANCHEZ (cur.), *Problemas constitucionales de la inmigración. Una visión desde Italia y España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 71-108; I. GUTIÉRREZ I. GUTIÉRREZ, *Volver a las fuentes. Los derechos fundamentales de los extranjeros en la constitución y en la jurisprudencia constitucional*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, 12/2011, pp. 1 ss.

²³E. AUBIN, *Droits des étrangers*, Gualino Editeur, Paris, 2009; B. GENEVOIS, *Le statut constitutionnel des étrangers*, in *RFDA*, 1993, pp. 872 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Lo status di straniero in Francia: contraddi-*

Così la prospettiva sviluppata dalla dottrina costituzionalistica e dalla giurisprudenza delle corti costituzionali nazionali ha cercato di offrire una ricomposizione virtuosa della tensione tra cosmopolitismo-universalismo dei diritti da un lato e particolarismo delle cittadinanze nazionali dall'altro, senza tuttavia riuscire a placare l'intenso dibattito sviluppatosi, durante il secondo dopoguerra, nelle scienze sociali sul tema e nel quale l'istituto della cittadinanza statale è ancora oggi frequentemente letto in contrapposizione con una visione cosmopolitica dei diritti dell'uomo quali posizioni soggettive da riconoscere e tutelare a tutti gli esseri umani, a prescindere dalla loro appartenenza nazionale²⁵. Non è ovviamente possibile ripercorrere, in queste brevi note, il vasto e complesso dibattito sviluppatosi, in quest'ambito, nella dottrina italiana e straniera. Ci preme però sottolineare che l'approccio a questo tema da parte della dottrina costituzionalistica e della giurisprudenza delle corti supreme europee ha il merito di aver sottolineato che, grazie alle costituzioni democratiche del secondo novecento, si produce un rovesciamento del rapporto tra l'istituto della cittadinanza legale e i diritti: non è più quella a tracciare i confini giuridici nei quali sono riconosciuti e tutelati i diritti fondamentali ma, all'opposto, il punto di partenza sono i diritti fondamentali della persona umana i quali, là dove riconosciuti o tutelati in modo differenziato tra cittadini e stranieri, impongono che tale differenziazione superi il vaglio del giudizio di eguaglianza e ragionevolezza. L'istituto della cittadinanza non è più visto solamente come un criterio per l'individuazione

zioni e limiti di una nozione "incompresa", in *DPCE*, 2003, pp. 678 ss.

²⁴Per una ricostruzione della dottrina e della giurisprudenza costituzionale sul tema nell'ordinamento italiano, basti qui ricordare, nell'ambito di una bibliografia copiosa, i contributi recenti di: F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., pp. 21 ss.; P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza*, cit., pp. 97 ss.; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza*, cit., pp. 85 ss.; A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, n. 0/2010; P. STANCATI, *Le libertà civili del non cittadino*, cit., pp. 25 ss.; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 163 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Stranieri non per la Costituzione*, in www.federalismi.it, 2009; C. SALAZAR, *"Tutto scorre": riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in *Pol. Dir.*, 2001, pp. 373 ss.; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1992, pp. 203 ss. Per un approccio comparato: G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Cedam, Padova, 2011.

²⁵Sulla contrapposizione tra diritti del cittadino e diritti dell'uomo nella dottrina americana: A. M. BICKEL, *The Morality of Consent*, Yale University Press, New Haven and London, 1975, pp. 156 ss.; L. BOSNIAK, *Universal Citizenship and the Problem of Alienage*, in *Northwestern University Law Review*, (2000), Vol. 94, No. 8, pp. 963 ss.; P. J. SPIRO, *Beyond Citizenship*, Oxford University Press, New York, 2008, pp. 153 ss.; L. BOSNIAK, *Persons and citizenship in a constitutional thought*, in *I • CON* 8 (2010), pp. 9 ss. Quando si cerca di superare la contrapposizione suddetta, si ricostruiscono i diritti dell'uomo come diritti di cittadinanza "a tutela rafforzata" in quanto tutelati, oltre che dai rimedi domestici, anche dalle diverse istanze giudiziarie internazionali: D. HELD, *Citizenship and Autonomy*, in ID., *Political Theory and the Modern State*, Polity Press, Cambridge, 1989, pp. 202 ss.; B. S. TURNER, *Outline of a Theory of Human Rights*, in *27 Sociology* 489 (1992); ID., *Citizenship and Social Theory*, SAGE Publications, London, 1993, pp. 14 ss. Per la dottrina che enfatizza la tensione tra diritti dell'uomo e diritti del cittadino, invocando il superamento dell'istituto della cittadinanza statale ritenuto per lo più condizione di esclusione dai diritti, piuttosto che fattore di uguaglianza ed emancipazione: L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, cit., pp. 263 ss.; ID., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Laterza, Roma-Bari, 2008, pp. 315 ss.; É. BALIBAR, *Les frontières de la démocratie*, La Découverte, Paris, 1992, trad. it., *Le frontiere della democrazia*, Manifesto Libri, Roma, 1993, pp. 7 ss.

dell'appartenenza del singolo al popolo quale elemento costitutivo dello Stato, ma piuttosto come "un aspetto della garanzia delle libertà costituzionali"²⁶, essa non è più immedesimazione nello Stato, semmai presuppone, come scriveva Berti²⁷, un rapporto con lo Stato connotato da una "funzione ausiliaria" di quest'ultimo verso la persona: l'essere cittadini di uno Stato aumenta le potenzialità dei diritti e ne rende agibile l'esercizio. Così i diritti fondamentali gettano una nuova luce sull'istituto della cittadinanza e sulla relativa disciplina normativa interna, la quale si arricchisce, nelle costituzioni democratiche, di nuovi profili di garanzia e tutela per l'individuo. Questo è un punto cruciale poiché è proprio in questa prospettiva, cioè la tutela dell'individuo, ci pare, che la cittadinanza "entri" nelle costituzioni democratiche europee del secondo novecento, le quali infatti frequentemente stabiliscono garanzie rispetto alla perdita della stessa²⁸, oppure prevedono per la sua disciplina una riserva di legge²⁹, evitando così che, nel disciplinare le regole di accesso e perdita della cittadinanza, gli organi del potere esecutivo possano disporre scolti da vincoli legislativi. È così che l'istituto della cittadinanza statale acquisisce una colorazione costituzionale, nel senso cioè che si pone come garanzia per l'individuo e limite dell'azione dello Stato verso la persona. Così anche quando le Carte costituzionali interne recepiscono alcuni principi e norme sviluppati nell'ambito del diritto internazionale, come nel caso del divieto espresso di privazione della cittadinanza per coloro che diversamente rimarrebbero apolidi³⁰, queste previsioni possono essere lette ed interpretate secondo un disegno di ben più ampio respiro rispetto al mero recepimento nell'ordinamento interno di una norma del diritto internazionale volta a contrastare l'apolidia quale fenomeno foriero di controversie inter-statali.

4. Dai diritti umani, alla cittadinanza statale nel diritto internazionale del secondo dopoguerra

La medesima prospettiva che "parte" dai diritti ed "arriva" alla cittadinanza statale si può ricostruire anche nell'ambito del diritto internazionale del secondo dopoguerra, nelle cui

²⁶M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 121.

²⁷G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1997, p. 12.

²⁸Costituzione della Bosnia Erzegovina (art. 7); Bulgaria (art. 25); Croazia (art. 9); Estonia (art. 8); Islanda (art. 66); Italia (art. 22); Portogallo (art. 26); Spagna (art. 11); Finlandia (art. 5); Polonia (art. 34); Romania (art. 5). Raramente invece, nelle Costituzioni più recenti, è definita l'opzione a favore di uno dei tradizionali modi di acquisto della cittadinanza cioè per *ius soli* o *ius sanguinis*: Costituzione dell'Estonia (art. 8); Finlandia (art. 5); Lituania (art. 12); Polonia (art. 34); Ungheria (art. G); Turchia (art. 66). Con riferimento a questi aspetti: G. F. FERRARI, *I diritti tra costituzionalismi e discipline transnazionali*, in G. F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 26-27.

²⁹Riferendoci ai paesi che aderiscono al Consiglio d'Europa, prevedono una riserva di legge nella disciplina della cittadinanza: la costituzione del Belgio (art. 8), Bulgaria (art. 25), Repubblica Ceca (art. 12), Croazia (art. 9), Estonia (§ 8), Finlandia (art. 5), Francia (art. 34), Irlanda (art. 9), Islanda (art. 66), Lussemburgo (art. 9), Germania (art. 16), Grecia (art. 4), Olanda (art. 2), Portogallo (art. 4, art. 26), Spagna (art. 11), Lituania (art. 12), Lussemburgo (art. 9), Olanda (art. 2), Polonia (art. 34), Romania (art. 5), Slovenia (art. 12), Slovacchia (art. 5), Ungheria (art. G); Turchia (art. 66).

³⁰Vd. per es., Costituzione della Germania (art. 16); Finlandia (art. 5); Islanda (art. 66); Bosnia Erzegovina (art. 7, lett. B).

fonti i diritti umani gettano una nuova luce sulle norme legate all'accesso ed alla conservazione della cittadinanza statale. Come abbiamo già accennato, questi temi erano tradizionalmente affrontati a livello internazionale nell'ottica di agevolare, attraverso la cittadinanza-appartenenza, la protezione degli interessi del singolo Stato o la risoluzione delle controversie inter-statali, piuttosto che l'interesse dell'individuo. Nel secondo dopoguerra, sotto la spinta delle migrazioni e deportazioni di massa avvenute durante il conflitto e per via della necessità di riorganizzare la sovranità territoriale degli Stati, si moltiplicarono le convezioni multilaterali in materia di contrasto all'apolidia³¹, a cui si aggiunse anche il riconoscimento di un espresso diritto ad una cittadinanza statale³², all'interno di alcune convenzioni internazionali dedicate al riconoscimento dei diritti umani ed alle organizzazioni impegnate nella loro tutela³³. Queste fonti si spingono oltre la visione tradizionale della rilevanza essenzialmente inter-statale della cittadinanza-appartenenza consolidatasi nel diritto internazionale prebellico perché sembrano trovare la loro *ratio* nell'idea che la mancanza o la privazione arbitraria di una cittadinanza statale ponga il singolo in una condizione di estrema debolezza per via della limitata possibilità di riconoscimento o di godimento di alcuni diritti fondamentali della persona, e non più unicamente a causa della compressione dell'interesse statale a far valere l'adempimento, attraverso la cittadinanza, di doveri ed obblighi del singolo (di fedeltà, militari, tributari, ecc...) rispetto all'autorità statale. Scrive per esempio il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna che: *“la cittadinanza è essenziale per una piena partecipazione alla vita sociale ... Le donne che non han-*

³¹Tra queste possiamo ricordare: la Convenzione sulla cittadinanza delle donne coniugate (Conv. ONU, New York, 1957); sulla condizione dei rifugiati (Conv. ONU, New York, 1951); sulla condizione delle persone apolidi (Conv. ONU, New York, 1954); sulla riduzione dei casi di apolidia (Conv. ONU, New York, 1961); la Convenzione europea sulla riduzione dei casi di cittadinanza multipla (Strasburgo, 1963); la Convenzione CIEC diretta alla riduzione dei casi di apolidia (Berna, 1973). Più recentemente, in ambito europeo, dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989, l'azione del Consiglio d'Europa è stata finalizzata al tentativo di raggiungere un'armonizzazione delle legislazioni statali in materia di cittadinanza, attraverso l'adozione della Convenzione europea sulla nazionalità (Strasburgo, 1997) e quella sulla lotta contro l'apolidia in caso di successione tra Stati (Strasburgo, 2006).

³²In materia dispose per prima la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 che all'art. 15 riconosce, tra i diritti umani, anche il diritto ad una cittadinanza, ulteriormente specificato dal diritto a poterla cambiare e dal divieto di privazione arbitraria della stessa. Benché, come è noto, la natura giuridica della Dichiarazione sia ancora oggi molto discussa, essa pare comunque aver ispirato alcune successive convenzioni internazionali generali sui diritti dell'uomo che ripropongono il diritto in questione come il Patto Internazionale sui diritti civili e politici (art. 24, par. 3); la Convenzione sui diritti dell'Infanzia (art. 7, par. 1); la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e le loro famiglie (art. 29, c. 1); la Convenzione Interamericana dei diritti umani (art. 20); la Convenzione europea sulla nazionalità (art. 4, lett. a).

³³La dottrina internazionalista ragiona, a seconda delle prospettive accolte, ora di un diritto alla cittadinanza, ora di un diritto specifico di accesso alla cittadinanza dello Stato di residenza. Sul tema: J. J. M. CHAN, *The Right to a Nationality as a Human Right: The Current Trend towards Recognition*, in *Human Rights Law Journal*, 1991, pp. 1 ss.; R. PLENDER, *The Right to a Nationality as Reflected in International Human Rights Law and The Sovereignty of States in Nationality Matters*, in *Austrian Journal of Public International Law*, 1995, pp. 43 ss.; P. J. SPIRO, *A New International Law of Citizenship*, in *The American Journal of International Law*, 2011, pp. 694. Nella dottrina italiana, si veda: M. R. MAURO, *Immigrati e cittadinanza: alcune riflessioni alla luce del diritto internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2007, pp. 351 ss.; L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze*, cit.; S. FORLATI, *La cittadinanza nel diritto internazionale*, cit., p. 65 ss.; ID., *Nationality as a human right*, cit.

no né la nazionalità né la cittadinanza sono private del diritto di votare o di candidarsi a cariche pubbliche e possono essere loro negati l'accesso ai sussidi pubblici e la scelta della propria residenza"³⁴. Analogamente, la Corte Inter-americana sui diritti dell'Uomo: "La importancia de la nacionalidad reside en que ella, como vínculo jurídico político que liga una persona a un Estado determinado, permite que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política. Como tal la nacionalidad es un prerequisite para el ejercicio de determinados derechos"³⁵ e a proposito della condizione di apolidia dei bambini si legge in una recente decisione della Commissione Africana di Esperti sui Diritti ed il Benessere dell'Infanzia (The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child - ACERWC): "Statelessness is particularly devastating to children in the realisation of their socio-economic rights such as access to health care, and access to education. In sum, being stateless as a child is generally antithesis to the best interests of children"³⁶. E gli esempi potrebbero continuare.

Succede così che il riconoscimento, nelle fonti internazionali, dei diritti umani e quindi della tutela degli interessi dell'individuo, porta con sé un nuovo modo di guardare alla cittadinanza statale, la quale viene ora considerata come un aspetto della garanzia di questi diritti, per la quale il singolo individuo può ricevere dalle fonti internazionali una protezione rispetto allo Stato di cui è o aspira ad essere cittadino. Si tratta in effetti di un cambiamento quasi "copernicano" della prospettiva con cui il diritto internazionale considerava la cittadinanza statale, la quale da mero criterio di collegamento dell'individuo allo Stato, rilevante per il perseguimento degli interessi del singolo Stato e la risoluzione dei conflitti inter-statali, diviene in qualche modo oggetto di tutela riflessa per via del suo stretto legame con i diritti della persona così come tutelati nelle fonti internazionali sui diritti umani. In questo senso, si può dire che anche a livello internazionale, come negli ordinamenti costituzionali nazionali, il riconoscimento e la garanzia dei diritti della persona umana gettano una nuova luce sull'istituto della cittadinanza statale, del quale si sottolinea soprattutto la "funzione ausiliatrice" verso la persona, secondo l'idea che l'essere cittadini di uno Stato aumenti le potenzialità dei diritti e ne renda agibile l'esercizio. Dunque, in questo senso, anche nell'ordinamento internazionale si "parte" dai diritti umani per arrivare alla cittadinanza statale, cioè si mira a raggiungere uno standard di tutela di tali diritti anche rafforzando la protezione dell'individuo nell'acquisto e nella conservazione di una determinata nazionalità.

È in questa nuova prospettiva, pertanto, che si moltiplicano, nel secondo novecento, gli obblighi internazionali degli Stati in materia. Sembra esistere, infatti, un certo accordo nella dottrina e nella giurisprudenza internazionale sul fatto che oltre al principio del *genuine link*, si possono oggi rintracciare altri obblighi internazionali in materia di accesso e conservazione della cittadinanza di uno Stato: un obbligo ormai assunto a fonte consuetudinaria, ovvero quello di evitare legislazioni e prassi interne che creino od incrementino l'apolidia³⁷, a

³⁴Racc. gen. n. 21 sull'uguaglianza nel matrimonio e nelle relazioni familiari, 1994, punto 6.

³⁵CIDH, *Yean y Bosico c. Republica Dominicana*, sentenza del 8.9.2005, n. 174, par. 137.

³⁶ACERWC, case *Nubian minors vs. Kenya*, dec. 22.3.2001, par. n. 46.

³⁷ACERWC, case *Nubian minors*, cit., par. n. 48.

cui si aggiunge l'obbligo di evitare norme e prassi di concessione o privazione della propria cittadinanza di carattere arbitrario e discriminatorio, obbligo che si ricava per via interpretativa dal più generale principio di uguaglianza e non discriminazione. Si veda, al riguardo, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Benché la relativa Convenzione (CEDU) non contenga alcuna disposizione in materia di cittadinanza statale, né alcuna previsione dedicata al diritto ad una cittadinanza³⁸, negli ultimi anni la Corte di Strasburgo ha cercato di definire un proprio spazio di giudizio nella materia³⁹, in particolare attraverso il sindacato sul diritto al rispetto della vita familiare e privata di cui all'art. 8 CEDU. L'idea alla base di tale giurisprudenza è che il conseguimento o meno di una certa cittadinanza statale possa generare conseguenze sul piano delle relazioni sociali, economiche e culturali che il soggetto intrattiene con la comunità di riferimento, producendo conseguenze significative sulla stessa vita privata dell'individuo. Il diniego di una cittadinanza, secondo la Corte europea, può quindi acquisire rilevanza nell'ordinamento della CEDU quando adottato in modo arbitrario dalle autorità domestiche, poiché ciò determina una illegittima violazione dell'art.

³⁸Tale assenza è stata a lungo interpretata come equivalente ad una mancanza di competenza del sistema europeo di protezione dei diritti umani a giudicare sulle controversie in materia di acquisto e perdita della cittadinanza statale. La Commissione Europea sui Diritti Umani aveva giudicato incompatibile *ratione materiae* con la CEDU un ricorso nel quale si lamentava una discriminazione basata sul sesso come lesiva del diritto al rispetto della vita privata e familiare, in riferimento ai criteri di accesso alla cittadinanza olandese (Vd. Comm. EDU, *Famiglia K e W. v. Olanda*, app. n. 11278/84, 1.7.1985). Tramite la via dell'art. 8, la domanda avrebbe portato a giudicare alla stregua del principio di non discriminazione i criteri statali di accesso alla cittadinanza, ma la Commissione evitò di entrare nel merito, ricordando l'assenza nella CEDU del diritto ad una cittadinanza. Una decisione in senso contrario avrebbe potuto attrarre a livello europeo controversie basate sulla contestazione delle differenze di trattamento tra i sessi contenute frequentemente nelle legislazioni statali sui modi di acquisto della cittadinanza, differenze (a volte effettivamente discriminatorie soprattutto verso le donne) che gli ordinamenti statali europei hanno peraltro progressivamente eliminato nel corso degli ultimi decenni. Sul punto si rinvia a L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista AIC*, 2/2012, p. 18.

Nel 1988 il comitato di esperti per lo sviluppo dei diritti umani in seno al Consiglio d'Europa approfondì la questione e valutò la possibilità di inserire la previsione di un diritto ad una cittadinanza nella Convenzione attraverso un protocollo addizionale (Vd. J. M.M. CHAN, *The right to a Nationality as a Human Right*, cit., p. 7) ma la proposta fu ostacolata dalla ritrosia di molti Stati. La discussione fu quindi indirizzata verso l'elaborazione di una fonte internazionale autonoma che sfuggisse dal parametro di controllo del sistema CEDU ed arrivò a compimento attraverso l'adozione della Convenzione europea sulla nazionalità del 1997. La ritrosia verso la codificazione esplicita del diritto umano ad una cittadinanza rispecchia del resto la tendenza predominante in Europa, in cui le Costituzioni statali non contengono praticamente mai un tale diritto (ad eccezione dell'art. 26, I comma, Cost. Portoghese).

³⁹M. AUTEM, *La convention européenne sur la nationalité. Un code européen de la nationalité est-il possible?*, in *Tendances et développements en droit interne et International sur la nationalité*, I Conférence européenne sur la nationalité, Strasbourg 18-19 ottobre 1999, pp. 24 ss.

8⁴⁰. Analogamente, benché la Convenzione non contenga alcuna disposizione sul diritto a rinunciare alla propria cittadinanza, la Corte EDU ha sostenuto che non si può escludere che l'arbitrario diniego alla rinuncia di una cittadinanza possa, in circostanze eccezionali, produrre un impatto sulla vita privata del soggetto e quindi rilevare ex art. 8 CEDU⁴¹. Infine, la Corte ha anche sostenuto che quando uno Stato preveda, nelle proprie fonti interne, il diritto all'acquisto della cittadinanza per discendenza, ciò debba essere assicurato senza discriminazione, pena la violazione dell'art. 14 della Convenzione, cosa che per esempio ha giudicato verificarsi nel caso di esclusione dall'accesso alla cittadinanza statale dei figli naturali, rispetto a quelli legittimi⁴². Così, sebbene ristretta dentro il solco tracciato dalle legislazioni interne che definiscono i criteri di accesso alla cittadinanza dei singoli Stati europei, la Corte di Strasburgo riesce a ricavarsi uno spazio di giudizio, verificando l'applicazione ed interpretazione della normativa statale sull'acquisto della cittadinanza nei procedimenti interni alla stregua del principio di non discriminazione, giudizio che va ad aggiungersi a quello relativo alle conseguenze del diniego arbitrario di attribuzione della cittadinanza sulla vita privata e familiare del ricorrente.

È quindi interessante sottolineare lo spazio di giudizio che la Corte di Strasburgo si è ricavata in materia perché ciò evidenzia la tendenza a sposare una concezione dell'istituto della cittadinanza statale ben lontana dalla tradizionale nozione di cittadinanza-appartenenza diffusa a livello internazionale e dimostra come il riconoscimento sovranazionale dei diritti umani porti a ricondurre al possesso di una cittadinanza statale conseguenze ulteriori e diverse da quelle che tradizionalmente il diritto internazionale considera (come il diritto di incolato, l'esercizio della giurisdizione e la protezione diplomatica). Questa concezione può inoltre essere riproposta agli Stati che se ne discostino non solo in base alle decisioni della Cor-

⁴⁰Corte EDU, *Karashev v. Finlandia* (dec.), app. n. 31414/96, 12.1.1999. Analogamente si veda anche *Slivenko e altri v. Lettonia* (dec.), cit., § 77; *Kolosovskiy v. Lettonia* (dec.), app. n. 50183/99, 29.1.2004; *Reiner v. Bulgaria*, app. n. 46343/99, 23.5.2006; *Kuduzović v. Slovenia* (dec.), app. n. 60723/00, 17.3.2005; *Kurić e altri v. Slovenia*, app. n. 26828/06, 13.7.2010, § 353.; *Genovese v. Malta*, app. n. 53124/09, 11.10.2011, § 30. Naturalmente affinché la Corte EDU possa svolgere un giudizio sull'arbitrarietà del diniego di cittadinanza, è necessario che il ricorrente sia nelle condizioni di vantare una pretesa giustiziabile alla cittadinanza di uno Stato sulla base del diritto interno, per cui se non vi sono elementi per ritenere che questi potesse legalmente aspirare all'acquisto della cittadinanza secondo le leggi dello Stato, e che questa gli sia stata negata arbitrariamente, le allegazioni in merito sono considerate destituite di fondamento (Corte EDU, *Kolosovskiy v. Lettonia* (dec.), app. n. 50183/99, 29.1.2004; *Fedorova e altri v. Lettonia*, app. n. 69405/01, 9.10.2003). Su questi aspetti, sia consentito rinviare a E. A. FERIOLI, *La Convenzione europea sui diritti dell'uomo e la cittadinanza statale: le vie di una "interferenza" in progressiva espansione*, in *DPCE*, 1/2012, pp. 55 ss.

⁴¹Corte EDU caso *Reiner v. Bulgaria*.

⁴²Corte EDU caso *Genovese v. Malta*, app. n. 53124/09, 11.10.2011, nel quale la Corte EDU ha accolto la domanda del ricorrente giudicando la differenza di trattamento nell'accesso alla cittadinanza maltese dovuta alla condizione di figlio illegittimo come priva di un ragionevole ed obiettivo fondamento. Con questa sentenza si afferma che il diniego della cittadinanza può ricadere nell'ambito applicativo della CEDU in quanto lesivo dell'identità sociale dell'individuo tutelata dal diritto al rispetto della vita privata delle persone e si giudica discriminatoria una differenza di trattamento derivante dall'applicazione dei criteri statali di accesso alla cittadinanza. Sulla sentenza: G. R. DE GROOT, O. VONK, *Non-discriminatory access to the nationality of the father protected by the ECHR. A comment on Genovese v. Malta (European Court of Human Rights, 11 October 2011)*, in www.eudo-citizenship.eu.

te EDU, ma anche grazie alla circolazione delle argomentazioni interpretative della giurisprudenza di Strasburgo ed all'interpretazione delle fonti interne in modo conforme alla CEDU. Nel 2008, per esempio, la Corte costituzionale belga ha interpretato l'art. 22 della Costituzione interna sul diritto al rispetto della vita privata e familiare alla luce dell'art. 8 CEDU e della relativa giurisprudenza della Corte europea, sostenendo che tale norma impedisce che una persona sia privata arbitrariamente della cittadinanza belga quando ciò possa appunto comprimere il diritto in questione⁴³. Benché una norma in questo senso non sia espressamente presente nell'ordinamento belga, l'interpretazione dei diritti costituzionali interni alla luce della giurisprudenza CEDU ha determinato l'ingresso del principio giurisprudenziale affermato dalla Corte di Strasburgo nell'ordinamento statale, attribuendo alla conservazione della cittadinanza una garanzia indiretta a livello costituzionale.

Un vincolo maggiore grava sugli Stati parti di fonti internazionali, come per esempio la Convenzione Inter-americana sui diritti dell'uomo (c.d. Patto di San José), che prevedono un espresso diritto umano ad una cittadinanza, imponendo agli Stati parti lo *ius soli* residuale per coloro che diversamente sarebbero apolidi⁴⁴. Così, per esempio, la Corte Inter-americana dei diritti dell'Uomo per ben due volte, dapprima con una sentenza del 2005 e poi nuovamente di recente nel 2014, ha condannato, in virtù di tale norma, la Repubblica Dominicana per la spinosa questione riguardante la negazione della cittadinanza a migliaia di figli di immigrati di origine haitiana presenti sul territorio di Santo Domingo ed impiegati nelle piantagioni di canna da zucchero in una situazione di tollerata clandestinità, criticando espressamente l'interpretazione data dalle pubbliche autorità interne (compresa la Corte costituzionale domestica) alle disposizioni della Costituzione interna e giudicando discriminatorie le procedure seguite nel paese per concedere l'acquisto della cittadinanza a questa popolazione⁴⁵. La condanna dello Stato dominicano è basata oltre che sul divieto di discrimina-

⁴³Corte costituzionale belga, sent. 73/2008 del 24.4.2008, § B.8.2.

⁴⁴L'art. 20 della Convenzione Interamericana sui Diritti dell'Uomo del 1969 (cd. Patto di San José), ispirandosi direttamente alla Dichiarazione Universale, riconosce all'art. 20 il diritto ad una cittadinanza ed il divieto della privazione arbitraria della stessa, ma aggiunge anche una norma più precettiva e cioè il diritto alla cittadinanza dello Stato in cui si è nati, se privi del diritto ad un'altra nazionalità. Si tratta in questo caso di una generalizzazione del criterio dello *ius soli* in via residuale, con la finalità di evitare casi di apolidia. Sul sistema interamericano di protezione dei diritti umani si veda L. BURGORGUE-LARSEN, A. ÚBEDA DE TORRES (eds.), *The Inter-American Court of Human Rights. Case Law and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2011; tra i contributi italiani: A. P. TANZARELLA, *Il sistema interamericano di protezione dei diritti umani nella prassi della Corte di San José*, in www.Astrid.it e per gli aspetti processuali: L. MEZZETTI, C. PIZZOLO (a cura di), *Diritto processuale dei diritti umani*, Maggioli Editore, Rimini, 2013, pp. 193 ss.

⁴⁵Vd. CIDH, *Yean y Bosico c. Republica Dominicana*, sentenza del 8.9.2005, n. 174, reperibile sul sito www.corteidh.or.cr, dove il diniego di concessione della cittadinanza viene praticamente equiparato alla privazione arbitraria della stessa. A. ÚBEDA DE TORRES, *The Right to a nationality*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. ÚBEDA DE TORRES (eds.), *The Inter-American Court of Human Rights*, cit., pp. 568-587. Nuovamente, CIDH, *Personans dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, sentenza del 28.8.2014, reperibile sul sito internet www.corteidh.or.cr. In entrambe le sentenze la Corte condanna la Repubblica Dominicana, criticando espressamente l'interpretazione data dalle pubbliche autorità interne, e finanche dalla Corte costituzionale domestica, alle disposizioni della Costituzione interna che dettano alcune norme sull'acquisto della cittadinanza dominicana, giudicando discriminatorie le procedure seguite nel paese per concedere l'acquisto della cittadinanza in

zione, soprattutto sulla previsione dello *ius soli* residuale per coloro che diversamente sarebbero apolidi, previsto espressamente dalla Convenzione stessa. Di fronte infatti ad una disposizione internazionale che definisce espressamente un criterio di accesso alla cittadinanza statale, sia pure di ordine residuale, difficilmente gli Stati firmatari della relativa convenzione internazionale possono sottrarsi alla condanna per violazione dei relativi obblighi. Ma l'aspetto più interessante di questa giurisprudenza è il fatto che la Corte Inter-americana sembra accogliere un'idea costituzionale di cittadinanza, la quale viene di fatto considerata come strumento per il pieno esercizio di diritti fondamentali e limite all'azione dei pubblici poteri, limiti che vengono perciò estesi anche ai procedimenti interni di accesso o privazione della cittadinanza statale. La Corte infatti precisa che l'apolidia "*tiene como consecuencia imposibilitar el goce de los derechos civiles y políticos de una persona, y ocasionarle una condición de extrema vulnerabilidad*"⁴⁶ e che ciò può compromettere il libero sviluppo della personalità umana. E ancora che: "*la importancia de la nacionalidad reside en que ella, como vínculo jurídico político que liga una persona a un Estado determinado, permite que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertinencia a una comunidad política*"⁴⁷ ed interpreta il diritto umano ad una cittadinanza previsto nella relativa Convenzione come una garanzia finalizzata a proteggere l'individuo dalla privazione della "*totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo*"⁴⁸. Abbandonata pertanto la tradizionale concezione internazionale della cittadinanza-appartenenza, i diritti umani gettano nuova luce sull'istituto della cittadinanza statale, intesa come elemento corroborante la garanzia dei diritti della persona, concezione che viene riproposta dentro i confini statali in funzione compensativa a quegli ordinamenti interni che ve ne si discostino in misura evidente. Anche a livello ultra-statale, come dentro i confini statali, pertanto, è il riconoscimento e la promozione dei diritti che porta con sé un nuovo modo di concepire la cittadinanza quale "luogo" nel quale essi si inverano e si realizzano pienamente.

Resta però da chiarire un punto che la giurisprudenza della Corte Inter-americana lascia nell'ambiguità: di quali diritti sarebbero illegittimamente privati gli aspiranti cittadini mediante il diniego illegittimo della cittadinanza? Dei diritti umani riconosciuti e garantiti dalla relativa Convenzione Inter-americana? Una tale interpretazione solleva qualche perplessità

base allo *ius soli* ai figli degli immigrati irregolari haitiani. Sulla vicenda: R. IBRIDO, *Repubblica Dominicana. Entra in vigore di una Costituzione d'impronta conservatrice*, in *DPCE online*, 2010-2; P. FARCI, *Apolidia*, cit., pp. 237 ss.; OPEN SOCIETY FOUNDATION, *Dominicanos de ascendencia haitiana y el derecho quebrantado a la nacionalidad*, ottobre 2010, www.opensocietyfoundation.org; G. MILANO, *Figli di haitiani in transito? Note sui recenti sviluppi in materia di cittadinanza nella repubblica dominicana*, in www.diritticomparati.it. In altro caso, la Corte ha giudicato contraria all'art. 20 della Convenzione Interamericana la revoca della cittadinanza peruviana ad un cittadino naturalizzato di origine israeliana, essendo intervenuta oltre il termine di legge previsto dalla normativa interna e da parte di un'autorità giudicata incompetente a tal fine in CIDH, *Ivcher Bronstein c. Perú*, sentenza del 6 febbraio 2001, (ser. C), n. 74, par. 94-94, reperibile sul sito internet www.corteidh.or.cr.

⁴⁶CIDH, *Yean y Bosico vs. República Dominicana*, cit., n. 166.

⁴⁷Ibidem, par. 138.

⁴⁸Ibidem, par. 139.

poiché nelle fonti internazionali sui diritti umani il legame di cittadinanza tra l'individuo ed uno Stato è tendenzialmente irrilevante: avendo come finalità quella di "salvaguardare la persona umana in quanto tale e non come cittadina di un determinato Stato"⁴⁹, queste fonti impongono infatti agli Stati di assicurare determinati standard di trattamento a chiunque si trovi sotto la propria giurisdizione, con la conseguenza che esse tutelano sia gli stessi cittadini dello Stato autore della violazione, che gli stranieri presenti sul suo territorio, ancorché questi ultimi siano cittadini di Stati non firmatari della relativa convenzione internazionale. D'altra parte, i diritti connessi alla titolarità di una cittadinanza statale a cui la Corte Inter-americana fa riferimento non sembrano nemmeno esaurirsi, sulla base al dato letterale riportato nelle sentenze citate, in quelli che tradizionalmente il diritto internazionale ricollega all'attribuzione della cittadinanza come il diritto di incolato, la protezione diplomatica, o i limiti all'esercizio della giurisdizione. Semmai qui il riferimento è ai diritti costituzionali interni, alcuni dei quali ancora oggi strettamente connessi con lo *status civitatis*, come quelli politici. Così la previsione nelle fonti internazionali del diritto umano ad una cittadinanza sembra determinare una moltiplicazione delle interferenze verticali tra ordinamento ultra-statale ed ordinamenti statali, innescando una sorta di sinergia virtuosa in cui i diritti costituzionali interni vengono, attraverso la cittadinanza, richiamati a corroborare il grado di effettività e tutela dei diritti umani.

5. Dai diritti sovranazionali europei, alla cittadinanza statale nell'ordinamento dell'Unione europea

In ambito europeo, le fonti e la giurisprudenza dell'ordinamento dell'Unione sembrano incidere sulla competenza statale in materia di cittadinanza lungo due direttrici. Da un lato, esse hanno operato nella direzione di un progressivo impoverimento dei contenuti esclusivi dello *status* di cittadino statale: alcuni diritti che un tempo dipendevano esclusivamente dal possesso della cittadinanza nazionale, infatti, sono oggi estesi anche ai cittadini di altri Stati membri residenti sul territorio statale, in quanto cittadini europei. Ciò vale sia per i diritti che, in base alle fonti Ue, scaturiscono espressamente dal possesso della cittadinanza europea (come alcuni diritti politici, la libertà di circolazione e soggiorno, la tutela diplomatica), sia per altre posizioni soggettive che, attraverso l'applicazione ed interpretazione giurisprudenziale del principio di non discriminazione in base all'origine nazionale in connessione con la cittadinanza europea, sono state estese ai cittadini europei residenti in Stati diversi da quello di cui possiedono la cittadinanza. La Corte di Giustizia nella sua giurisprudenza è andata infatti riconoscendo via via ai cittadini europei diritti che le fonti normative comunitarie non collegavano direttamente alla cittadinanza europea ed ha così progressivamente ampliato l'insieme delle prestazioni pubbliche per le quali gli Stati membri non possono introdurre limitazioni basate sulla cittadinanza statale⁵⁰. Inoltre, gli effetti equiparatori dell'introduzione della citta-

⁴⁹S. FORLATI, *La cittadinanza nel diritto internazionale*, cit., p. 81.

⁵⁰Il riferimento è alla ben nota giurisprudenza inaugurata con CGUE, sentenza del 12.5. 1998, *Martinez Sala*, C-85/96 e di seguito con la sentenza del 20.9.2001, *Grzelczyk*, C-184/99; sentenza del 17.9.2002, *Baum-*

dinanza europea sono stati ulteriormente potenziati dalla progressiva apertura dell'ordinamento comunitario alla codificazione e tutela dei diritti fondamentali, percorso avviato con l'approvazione della Carta di Nizza.

Le fonti e la giurisprudenza europea non sembrano però limitarsi ad erodere i contenuti che un tempo erano connessi in modo esclusivo allo *status civitatis*, ma mostrano anche la capacità di influire sulla competenza statale in materia di accesso e perdita della cittadinanza statale. Il legame tra la cittadinanza statale e quella europea, e cioè il fatto che dalla titolarità della prima dipende l'acquisto della seconda, ha fatto acquisire alla competenza statale in materia un rilievo europeo⁵¹, tanto che la Corte di Giustizia ha stabilito che tale competenza degli Stati membri deve essere esercitata nel rispetto del diritto europeo⁵².

Questo principio è stato affermato dalla Corte di Giustizia per la prima volta nel caso *Micheletti*, nel quale tuttavia sembrava concretizzarsi essenzialmente nell'idea che la legislazione di uno Stato membro non può limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza, al fine dell'esercizio delle libertà previste dal Trattato. Il principio sembrava così risolversi in una direttiva destinata a regolare i rapporti tra gli Stati membri in merito al rispetto della reciproca indipendenza nell'attribuzione della cittadinanza nazionale, in relazione all'applicazione delle fonti comunitarie.

Nella più recente sentenza *Rottmann*, invece, la Corte di Lussemburgo ha dato una lettura ben più ampia della necessità di rispettare il diritto comunitario nell'esercizio della competenza statale in materia di cittadinanza. La sentenza si è espressa sul caso di un ex cittadino austriaco che, dopo aver conseguito per naturalizzazione la cittadinanza tedesca (perdendo quella austriaca), subiva la revoca della stessa, ritrovandosi così apolide e privato

bast e R., C-413/99; sentenza del 2.10.2003, *Carlos García Avello*, C-148/02; sentenza del 15.3.2005, *Bidar*, C-209/03. Su questa giurisprudenza la letteratura sia in lingua italiana, che straniera è veramente ricchissima, riguardando alcuni degli istituti più controversi e complessi cui ha dato vita l'ordinamento comunitario. Limitandoci ai contributi più recenti si veda: S. SPINACI, *Libertà di circolazione*, cit., pp. 100 ss.; S. AMEDEO, *Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino europeo "inattivo"*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2011, pp. 59 ss.; C. FAVILLI, *La non discriminazione*, cit., pp. 41 ss.; E. SPAVENTA, *Seeing the wood despite the trees? On the scope of Union Citizenship and its constitutional effects*, in *Common Market Law Rev.*, 2008, pp. 13 ss.; E. FERRARI, *L'uguale libertà del cittadino europeo: linee di frattura della corrispondente concezione nazionale di uguale libertà*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2007, pp. 936 ss.; A. ILIOPOULOU, *Libre circulation et non discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 68 ss.; M. DOUGAN, *The constitutional dimension of the case law on Union citizenship*, in *European Law Rev.*, 2006, pp. 613 ss.; K. HAILBRONNER, *Union Citizenship and access to social benefits*, in *Common Market Law Rev.*, 2005, pp. 1245 ss.; R. C. A. WHITE, *Free movement, equal treatment, and citizenship of the Union*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2005, pp. 35 ss. L'ordinamento UE è andato estendendo anche ad alcune categorie di cittadini di Stati terzi tutta una serie di prestazioni pubbliche. Sul punto si veda C. CORSI, *Cittadinanza e prestazioni assistenziali*, in *Diritto, Immigrazione, cittadinanza XI*, 2/2009, pp. 30 ss., in particolare 36; A. CALIGIURI, *L'accesso ai benefici di natura assistenziale dei cittadini extracomunitari soggiornanti in Italia*, in *Diritto, Immigrazione, cittadinanza*, 1/2009, pp. 53 ss.

⁵¹L. MONTANARI, *I limiti europei alla disciplina nazionale della cittadinanza*, in *DPCE*, 4/2010, pp. 948 ss. Vd. anche E. NALIN, *Riforma della legge italiana sulla cittadinanza e diritto dell'Unione europea*, in E. TRIGIGANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Caccucci, Bari, 2011, pp. 161 ss.

⁵²CGUE, sent. 7.7.1992 *Micheletti*, C-369/90, § 10; sent. 11.11.1999 *Mesbah*, C-179/98, § 29 ss.; sent. 20.2.2001 *Kraur*, C-192/99, § 19; sent. 19.10.2004 *Zhu e Chen*, C-200/02, § 37.

anche della cittadinanza europea. In questo caso, la Corte ha stabilito che, quando si tratti di cittadini dell'Unione, l'esercizio della competenza statale di determinazione dei modi di acquisto e perdita della cittadinanza "può essere sottoposto a un controllo giurisdizionale condotto alla luce del diritto dell'Unione"⁵³, qualora leda i diritti tutelati dall'ordinamento UE. In particolare, poiché nel caso considerato la revoca della cittadinanza tedesca comportava la perdita della cittadinanza europea, la Corte ha rimesso al giudice nazionale la verifica se la decisione rispettasse il principio di proporzionalità, indicando alcuni parametri di giudizio per un tale esame, come per esempio la valutazione delle conseguenze che la revoca determinava sulla situazione dell'interessato rispetto alla perdita dei diritti comunitari o la gravità dell'infrazione commessa per l'acquisto della cittadinanza poi revocata. A questa conclusione, peraltro, la Corte di Giustizia sembra arrivare a prescindere dall'esistenza di una situazione transfrontaliera, ma esclusivamente in virtù del legame di condizionalità esistente tra la cittadinanza nazionale e quella europea⁵⁴.

⁵³CGUE, C-135/08, *Rottmann*, 2.3.2010, § 48. Vedi i commenti S. ÁLVAREZ GONZALEZ, *Doble nacionalidad y competencia sudicia internacional en materia matrimonial (A propósito de la STJCE de 16 de julio de 2009)*, Diario La ley 2009 n° 7312, pp. 3 ss.; M. CASTELLANETA, *Lo Stato deve valutare gli effetti sul cittadino del provvedimento di revoca della naturalizzazione*, in *Guida al Diritto*, 15/2010, pp. 97 ss.; M. AUBERT, E. BROUSSY, F. DONNAT, *Chronique de jurisprudence communautaire. Citoyenneté de l'Union*, in *L'actualité juridique; droit administratif*, 2010, pp. 937-938; G. N. TOGGENBURG, *Zur Unionsbürgerschaft: Inwieweit entzieht sich ihr Entzug der Unionskontrolle?*, in *European Law Reporter*, 2010, pp. 165 ss.; H. TEWOCHT, R. BORRÁS, C. PELLISÉ, *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, in *Revista Jurídica de Catalunya*, 2010, pp. 289 ss.; F. FABBRINI, *La Corte di giustizia europea e la cittadinanza dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, pp. 702 ss.; M. E. BARTOLONI, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione europea : il caso Rottmann*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, p. 423 ss.; T. BURRI, B. PIRKER, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt « Rottmann c. Freistaat Bayern »*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2010, n° 3, pp. 651 ss.; M. CORTÉS, M. JOSÉ, *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, 2010, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2010, n° 34, p. 1-61; N. CARIAT, *Le retrait de nationalité au reard du droit européen et international*, in *Journal des tribunaux / droit européen*, 2010, n° 172, pp. 245 ss.; E. ADOBATI, *È possibile che un soggetto diventi apolide e perda lo status di cittadino dell'Unione nel rispetto del principio di proporzionalità*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, pp. 291-292; D. KOCHENOV, *Case C-135/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010*, in *Common Market Law Review*, 2010, pp. 1831 ss.; L. MONTANARI, *I limiti europei*, cit., pp. 948 ss.; A. SELING, *Case C-135/08 Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 2nd March 2010, Towards a direct "droit de regard"?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2010, Vol. 17 n° 4, pp. 470 ss.; N. MAGALLÓN ELÓSEGUI, *La ciudadanía europea y la competencia de los Estados miembros en materia de nacionalidad- Comentario a la STJUE de 2 de marzo de 2010*, in *Diario La ley*, 2010, n° 7520, pp. 5 ss.; K. HAILBRONNER, *Staatsangehörigkeit und Unionsrecht*, in *Das Standesamt*, 2011, pp. 1 ss.; H.U. JESSURUN D'OLIVEIRA, *Decision of 2 March 2010, Case C-135/08, Janko Rottman v. Freistaat Bayern - Case Note I - Decoupling Nationality and Union Citizenship?*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, Vol. 7, Issue 1, p. 138-149; G.-R. DE GROOT, A. SELING, *Decision of 2 March 2010, Case C-135/08, Janko Rottman v. Freistaat Bayern - Case Note II - The Consequences of the Rottman Judgment on Member State Autonomy - The European Court of Justice's Avant-Gardism in Nationality Matters*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, Vol. 7, Issue 1, pp. 150 ss.; D. DERO-BUGNY, *Citoyenneté de l'Union*, in *Journal du droit international*, 2011, pp. 488 ss.

⁵⁴D. KOCHENOV, cit., pp. 1836 e 1842.

Ne deriva che norme e provvedimenti nazionali in materia di cittadinanza statale sembrano acquisire un nuovo parametro di controllo nelle fonti sovranazionali europee, mentre i dubbi interpretativi nella materia potranno essere giudicati dalla Corte di giustizia⁵⁵.

Restano tuttavia alcuni punti poco chiari nell'interpretazione della sentenza come l'impressione che, a dispetto delle affermazioni generali contenute nella motivazione, l'"interferenza" delle fonti europee sulla materia sia limitata ai casi di revoca della cittadinanza statale (con conseguente perdita di quella europea) e non anche alle contestazioni che sorgano rispetto all'acquisto della cittadinanza di uno Stato membro⁵⁶. Ciò naturalmente restringerebbe l'ambito delle possibili conseguenze della giurisprudenza europea sopra richiamata, escludendo che l'ordinamento UE possa intervenire a censurare norme e prassi nazionali in materia di accesso alla cittadinanza statale, come da taluni auspicato⁵⁷, in riferimento alle situazioni europee più controverse in materia, come l'accesso alla cittadinanza per la minoranza russofona presente in Lettonia⁵⁸, questione spinosa che non ha per il momento trovato un "giudice" ultra-statale, né nell'ordinamento UE⁵⁹, né in quello CEDU⁶⁰.

⁵⁵Sul punto, G. T. DAVIES, *The entirely conventional supremacy of Union citizenship and rights*, in *Has the European Court of Justice challenged member state sovereignty in nationality law?*, in J. SHAW (ed.), *Has the European Court of Justice challenged member state sovereignty in nationality law?*, EUI Working papers, RSCAS 2011/62, p. 7.

⁵⁶G. T. DAVIES, cit., p. 8; O. GOLYNKER, *The correlation between the status of Union citizenship, the rights attached to it and nationality in Rottmann*, ibidem, p. 19; M. E. BARTOLONI, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal Diritto dell'Unione europea: il caso Rottmann*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, 4 /2010, pp. 423 ss., in part. p. 425.

⁵⁷F. FORNI, *Cittadinanza dell'Unione europea*, cit., p. 866.

⁵⁸La vicenda riguarda ex-cittadini sovietici residenti o nati in Lettonia che dopo l'indipendenza del paese non hanno potuto accedere automaticamente alla cittadinanza lettone perché arrivati o nati ivi dopo il 12 aprile 1940, data in cui la Lettonia divenne una Repubblica dell'ex-Unione sovietica e che la legge sulla cittadinanza adottata dopo l'indipendenza prende a riferimento per l'attribuzione della nazionalità lettone. Considerando infatti di aver subito un'occupazione cinquantennale da parte dei russi, l'attuale ordinamento lettone ritiene di non poter essere considerato il successore della vecchia Repubblica Socialista Sovietica Lettone, e quindi ha scelto di riconoscere *ipso jure* la cittadinanza lettone solo a coloro che la possedevano prima del 1940 ed ai loro discendenti. Così i russi (e loro discendenti) trasferiti in Lettonia durante il periodo della guerra fredda sono divenuti apolidi dopo la caduta dell'U.R.S.S. ed hanno acquisito uno *status* specifico, cioè quello di "non-cittadini residenti" (*nepilsoņi*), dotati di passaporto lettone (e quindi della relativa protezione diplomatica, oltre che del diritto di rientrare in Lettonia dopo un viaggio all'estero), e tuttavia privi dei diritti politici e della cittadinanza europea, nonché sottoposti ad una serie di restrizioni rispetto alla libertà di circolazione (dovendo possedere il permesso di lavoro ed un apposito visto per spostarsi all'interno del territorio lettone). Se a ciò si aggiunge che le norme lettoni sulla naturalizzazione non riconoscono alcuna corsia preferenziale per l'attribuzione della cittadinanza a queste persone, ben si comprende come il particolare *status* di non-cittadini residenti possa avere pesanti conseguenze sulla vita professionale e privata di queste persone. Vi è poi anche un contenzioso relativo all'uso della lingua russa da parte dei *nepilsoņi*, che solleva ulteriori problematiche sotto il profilo della tutela delle minoranze linguistiche (Sulla vicenda si rinvia a F. FORNI, *Cittadinanza dell'Unione europea*, cit., p. 850 ss.).

⁵⁹Sulla questione dell'accesso alla cittadinanza lettone della minoranza russofona in Lettonia, l'Unione europea ha riconosciuto la propria incompetenza: ad alcune petizioni per la tutela dei diritti della stessa presentate al Parlamento europeo, la commissione petizioni ha risposto ricordando che : «*il diritto comunitario prevede attualmente che le condizioni previste per la concessione della cittadinanza siano di competenza degli Stati membri ... Il fatto che le persone nate nel territorio della Lettonia non ottengano necessariamente la cittadinanza lettone non è di per sé contrario al diritto comunitario*», e concludendo che : «*Nel caso in cui una persona ritenga*

Anche privilegiando una lettura restrittiva di questa pronuncia, tuttavia, il suo impatto sull'ordinamento interno non pare secondario, non solo in merito al controllo giudiziario delle decisioni statali di revoca della cittadinanza, ma anche rispetto alla valutazione della compatibilità col diritto comunitario delle norme legislative interne sulla cittadinanza nazionale: in questa prospettiva, per esempio, è stato sottolineato che non paiono conformi al diritto europeo tutte quelle norme statali che prevedono la perdita della cittadinanza statale in caso di prolungata residenza in un altro Stato membro, perché ovviamente esse, scoraggiando la mobilità interstatale, risulterebbero incompatibili con le norme europee in materia di circolazione e soggiorno⁶¹.

In ogni caso, questa giurisprudenza europea è di un certo interesse nel presente studio perché, come nei casi già esaminati delle Corti sui diritti umani, anche qui è lo stretto nesso tra cittadinanza statale e diritti riconosciuti nell'ordinamento sovranazionale europeo ciò che fonda la decisione della Corte di Giustizia e cioè in particolare il rischio che perdendo la cittadinanza statale e quindi quella europea, l'interessato non possa più godere dei diritti riconosciuti dai trattati europei. Anche in questo caso potremmo quindi stigmatizzare il percorso argomentativo seguito dalla Corte di Giustizia con il motto: "dai diritti (sovranazionali europei) alla cittadinanza statale", evidenziando come anche qui è l'obiettivo di assicurare la titolarità dei primi che produce un'interferenza interessante dell'ordinamento europeo sulla sovranità statale in materia di cittadinanza.

A differenza di quanto illustrato rispetto alla giurisprudenza della Corte Interamericana sui diritti umani, però, sia nell'ambito dell'ordinamento CEDU che in quello dell'UE il piano dei diritti costituzionali interni e quello dei diritti riconosciuti e tutelati a livello sovranazionale restano ben distinti, e l'interferenza tra i due ordinamenti ultra-statali europei ed il dominio riservato statale nella materia si produce non in virtù del nesso normativo tra cittadinanza statale e diritti costituzionali interni, ma piuttosto in virtù di un collegamento verticale esistente tra la cittadinanza statale e i diritti riconosciuti oltre lo Stato, ora nella CEDU, ora

che i suoi diritti fondamentali siano stati violati, può adire la Corte europea dei diritti dell'uomo dopo aver esperito tutte le vie di ricorso interne» (Parlamento europeo, Commissione per le petizioni, Petizione 342/2005, risposta del 3.3.2006. Vd. anche le petizioni L-11/2004, 1000/2004, 21/2005).

⁶⁰La Corte di Strasburgo ancora di recente ha escluso ogni violazione delle norme convenzionali da parte dello Stato lettone, arrestandosi di fronte al dominio riservato statale sui modi di acquisto della cittadinanza ed all'assenza nelle fonti CEDU del diritto umano ad una cittadinanza (Corte EDU (I), *Fedorova v. Lettonia*, app. n. 69405/01, 9.10.2003; *Kolosovskiy v. Lettonia*, app. n. 50183/99, 29.1.2004; (GC) *Slivenko v. Lettonia*, app. n. 48321/99, 23.1.2002; *Petropavlovkis v. Lettonia*, app. n. 44230/06, 13.1.2015). Questa vicenda mostra come l'assenza nelle fonti CEDU di una disposizione sul riconoscimento del diritto ad una cittadinanza analoga all'art. 20 del Patto di San José viene ad avere un peso determinante nei casi in cui la controversia sull'accesso alla cittadinanza investe, contestandoli direttamente, i criteri definiti dal legislatore statale per la selezione dei propri cittadini. Infatti, l'impossibilità per la Corte di Strasburgo di far valere una regola minima e residuale comune a tutti gli Stati del Consiglio d'Europa in materia di acquisto della cittadinanza, analoga a quella prevista dall'ultimo comma dell'art. 20 del Patto di San José, priva la stessa di ogni potere e competenza di intervento.

⁶¹Vd. le Conclusioni dell'Avv. Gen. Maduro nella causa *Rottmann* C-135/09 del 30.0.2009. Sull'impatto della sentenza *Rottmann* sulle legislazioni interne vd. G. R. DE GROOT- A. SELING, op. cit., pp. 27-30.

nell'ordinamento UE. In ogni caso, tuttavia, anche a livello europeo è la trasposizione oltre lo Stato del nesso di principio tra cittadinanza statale e diritti (europei) che moltiplica le interferenze tra livelli ordinamentali e che, in particolare, accresce l'influenza degli ordinamenti ultra-statali sul dominio riservato statale nella materia, dimostrando in qualche modo l'accoglimento di una concezione della cittadinanza statale quale "luogo" nel quale i diritti (sovrastatali) si inverano e si realizzano pienamente.

6. Conclusioni

Alla luce dell'analisi condotta in queste pagine ci pare corretto concludere che oggi la cittadinanza statale, i suoi modi di acquisto e conservazione ed il relativo controllo giudiziario, non siano più "affare" di rilievo esclusivamente interno. L'intenso sviluppo del diritto ultra-statale e dei giudici preposti alla sua osservanza rivela intersezioni interessanti con il dominio riservato statale in materia e sembra tendere via via ad aumentare i vincoli ed i limiti che gli Stati incontrano nella delimitazione del proprio elemento personale. Un contributo importante in questa direzione proviene dalle carte sul riconoscimento dei diritti umani universali e dai giudici preposti alla loro tutela. Ciò non solo quando si tratti di tutelare individui e gruppi dall'apolidia, condizione giuridica che tradizionalmente il diritto internazionale ha cercato di contrastare per le ragioni sopra evidenziate, ma anche di fronte a realtà assai meno problematiche. L'idea che il diniego della cittadinanza del padre naturale possa avere ripercussioni sull'identità sociale di una persona (come affermato dalla Corte di Strasburgo nel caso *Genovese*), infatti, evidenzia l'importanza data dal giudice sovrastatale dei diritti umani alla cittadinanza quale elemento di rilievo per la costruzione identitaria del soggetto e la sua appartenenza ad una comunità culturale e valoriale determinata. L'universalismo dei diritti umani, quindi, più che porsi in opposizione dialettica con l'istituto della cittadinanza⁶², sembra aver trovato la via per una composizione virtuosa della contrapposizione tra diritti dell'uomo e diritti del cittadino, mostrando il tentativo di operare verso un rafforzamento, attraverso la tutela dei diritti umani, della protezione degli individui nei procedimenti statali di accesso e conservazione della cittadinanza. Dal livello ultra-statale di tutela dei diritti umani, quindi, più che un superamento dell'idea stessa di cittadinanza nazionale, viene semmai il tentativo di un po-

⁶²Sull'idea che l'istituto della cittadinanza statale (intesa quale condizione necessaria per la titolarità di alcuni diritti riconosciuti dalle fonti giuridiche interne) si ponga inevitabilmente in contrasto con una visione cosmopolitica dei diritti dell'uomo quali posizioni soggettive da riconoscere e tutelare a tutti gli esseri umani, a prescindere dalla loro appartenenza nazionale: L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, cit., p. 263 ss.; E. BALIBAR, *Les frontières de la démocratie*, cit., pp. 7 ss. Da ultimo sulla dicotomia tra *status civitatis* e *status personae* si veda P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 32 ss.; P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza*, cit., pp. 89 ss. e D. PORENA, *Il problema della cittadinanza*, cit., pp. 85 ss. Sulla contrapposizione tra diritti del cittadino e diritti dell'uomo anche la dottrina americana: L. BOSNIAK, *Persons and citizenship in a constitutional thought*, cit., pp. 963 ss.; P. J. SPIRO, *Beyond Citizenship*, cit., pp. 153 ss.; A. BICKEL, *The Morality of Consent*, cit., pp. 47 ss.

tenziamento dei profili di garanzia e tutela degli aspiranti cittadini nelle fonti e nelle procedure interne.

Nell'Unione europea, pur con le notevoli differenze che esistono tra i sistemi di protezione internazionale dei diritti umani e l'ordinamento dell'UE, viene in qualche modo riproposto lo stretto nesso tra cittadinanza statale, diritti ultra-statali e l'effetto per così dire protettivo di questi ultimi sulla prima: la perdita della cittadinanza statale viene infatti rivestita di garanzie inerenti al rispetto del diritto comunitario nei procedimenti interni relativi, in virtù del fatto che la cittadinanza nazionale è la porta di accesso alla cittadinanza europea ed ai diritti riconosciuti dai trattati comunitari. Anche in questo caso, quindi, si viene a creare un collegamento, sia pure indiretto, tra diritti riconosciuti a livello sovrastatale e cittadinanza statale che si traduce in un potenziamento delle garanzie per l'individuo nei procedimenti interni in materia di accesso e conservazione della cittadinanza statale.

Così il progressivo consolidamento di ordinamenti ultra-statali che riconoscono e a loro volta tutelano diritti fuori dai confini statali rivela la capacità di interferire con la sovranità statale in materia di cittadinanza, potenziando le garanzie dell'individuo nell'acquisto o nella conservazione della stessa. Ciò sembra da attribuire al fatto che il nesso tra cittadinanza e diritti fondamentali consolidatosi nel secondo dopoguerra dentro i confini degli ordinamenti statali democratici e costituzionali abbia in qualche modo varcato la dimensione nazionale per trovare accoglimento a livello ultra-statale, negli ordinamenti internazionali o sovranazionali. Così l'istituto della cittadinanza statale si rivela non solo come un aspetto della garanzia dei diritti costituzionali interni, ma anche di quelli riconosciuti e tutelati oltre lo Stato. Ciò determina una sorta di traslazione del discorso sul legame tra cittadinanza e diritti fondamentali, per tradizione sviluppato dalla dottrina costituzionalistica tutto all'interno dei confini statali, sul piano ultra-statale, innestando, dentro la tradizionale dinamica della relazioni tra gli Stati, la visione costituzionale dei rapporti tra individuo, autorità statale e diritti fondamentali, nella quale questi ultimi si impongono come oggetto di garanzia e limite ai poteri statali.

In effetti il dibattito sulla possibilità di utilizzare costituzione e diritto costituzionale per leggere le trasformazioni del diritto prodotto dai livelli ordinamentali ultra-statali è divenuto via via, negli ultimi anni, sempre più ricco ed ha alimentato una letteratura scientifica cospicua. Le categorie del costituzionalismo sono state utilizzate per ricostruire la struttura e l'attività di alcune organizzazioni internazionali di particolare importanza sulla scena internazionale come il Fondo monetario internazionale, l'Organizzazione mondiale del Commercio, la Banca mondiale⁶³ ed in misura ancor più rilevante l'ordinamento sovranazionale scaturito

⁶³ Vd. M. CREMONA, P. HILPOLD, N. LAVRANOS, S. STAIGER SCHNEIDER, A. R. ZIEGLER (eds.), *Reflections on Constitutionalisation of International Economic Law. Liber Amicorum of E.-U. Petersmann*, Brill Nijhoff, Leiden, 2013; J. KLABBERS, *Contending Approaches to International Organizations: Between Functionalism and Constitutionalism*, in J. KLABBERS AND Å. WALLEND AHL, *Research Handbook on International Organizations Law: Between Functionalism and Constitutionalism*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2011; J. KLABBERS, A. PETERS, G. ULFSTEIN (eds.), *The Constitutionalisation of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009; J. P. TRACHTMAN, *Constitutional Economics of the WTO*, in J. L. DUNOFF AND J. P. TRACHTMAN (eds.), *Ruling the World: Constitutionalism, International Law and Global Governance*, CUP Cambridge, Cambridge, 2009; J. P. TRACHTMAN, *The "Constitution" of WTO*, in *EJIL*, 2006, n. 17, pp. 623 ss.; J.

dall'Unione europea⁶⁴, mentre le numerose convenzioni internazionali sui diritti umani e l'attività delle relative corti regionali chiamate ad assicurarne effettiva applicazione, si muovono già di per sé nell'ambito di una materia eminentemente costituzionale, quale quella della garanzia dei diritti fondamentali. Naturalmente il tema è complesso, le proposte interpretative molto differenziate⁶⁵, e non può essere ovviamente approfondito in questa sede. Per ciò che qui interessa, ci possiamo limitare ad osservare come l'universalismo alla base delle convenzioni internazionali sui diritti umani ovvero l'idea che i diritti siano da assicurare a tutti gli uomini a prescindere dalla loro appartenenza nazionale, non abbia impedito a queste fonti di prendere in considerazione anche l'istituto della cittadinanza, il suo acquisto o la sua conservazione, quale autonomo oggetto di tutela e ciò, si vuol qui sostenere, per il fatto di aver in qualche modo condiviso una concezione dell'istituto dalle sfumature marcatamente costituzionali, contrapponendo all'idea del mero legame di appartenenza allo Stato considerato tradizionalmente dal diritto internazionale, una visione della cittadinanza quale aspetto della garanzia dei diritti fondamentali che può essere riproposta attraverso i giudici ultra-statali a quegli Stati che, dentro i loro confini, se ne discostino radicalmente. Si può così rintracciare il percorso della peculiare circolazione verticale, tra i diversi livelli ordinamentali, di una concezione dell'istituto della cittadinanza statale che rivela interessanti potenzialità, rispetto al quale i sistemi regionali di tutela dei diritti umani e l'ordinamento sovranazionale europeo non si muovono unicamente lungo una linea di progressiva erosione o addirittura di superamento, come una lettura radicalmente cosmopolitica dei diritti fondamentali potrebbe far immaginare, ma piuttosto come un istituto sul quale potenziare i propri "spazi" di intervento, muovendosi nella direzione di riconoscere il ruolo che ancora la cittadinanza statale svolge nella definizione della condizione giuridica delle persone e delle conseguenze che da essa derivano sul piano della vita familiare e privata, dell'identità sociale, dell'esercizio dei diritti europei, e per questo aprendosi ad un tentativo di interferenza con le decisioni statali in materia.

DUNOFF, *The WTO's "Constitution" and The Discipline of International Law* in *EJIL*, 2006, n.17, pp. 647 ss.; E.-U. PETERSMANN, *Human Rights, Constitutionalism and the World Trade Organization: Challenges for World Trade Organization Jurisprudence and Civil Society*, in *Leiden Journal of International Law*, 2006, n. 19, pp. 633 ss.; J. KLABBERS, *Constitutionalism Lite*, in *International Organizations Law Review*, 2004, pp. 31 ss.; E. MANN, *Parliamentary Dimensions in The WTO-More than just a Vision?*, in *Journal of International Economic Law*, 2004, n. 7, pp. 659 ss.; R. H. STEINBERG, *Judicial Lawmaking at the WTO: Discursive, Constitutional and Political Constraints*, in *AJIL*, 2004, n. 99, pp. 247 ss.; R. HOWSE, N. KALYPSO, *Enhancing WTO Legitimacy: Constitutionalization or Global Subsidiarity*, in *Governance*, 2003, pp. 73 ss.

⁶⁴N. KRISCH, *Global Administrative Law and the Constitutional Ambition*, in T. DOBNER, M. LOUGHLIN (ed.), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 251 ss.; E. STEIN, *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, in *AJIL*, 1981, n. 75, p. 1 ss.

⁶⁵Per una ricostruzione dettagliata della letteratura internazionale sul tema: R. BIFULCO, *La c.d. costituzionalizzazione del diritto internazionale: un esame del dibattito*, in *Rivista AIC*, 4/2014, pp. 2 ss.