

Maria Manuela Pappalardo

**EHRLI Moot 2022.
Di chi è la cittadinanza?
Il caso**

2022-4.2

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



© Maria Manuela Pappalardo
Testo chiuso nel mese di novembre 2022

ISSN 1973-3585

**The International Law and Social Sciences
Graduate Research Training Programme
Cattedra di Diritto Internazionale**
Via Crociferi, 81 - 95124 Catania
E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it
Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale è on line*
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

Il caso che presentiamo si ispira alla vicenda di Sandro Gozi, oggi parlamentare europeo, che fu sottosegretario agli affari europei nei governi Renzi e Gentiloni in Italia e poi in Francia consulente per gli affari europei nel secondo governo Philippe.

In seguito alle polemiche suscitate, si dimise da quest'ultimo incarico e ciò fece cessare la materia del contendere.

Noi abbiamo voluto costruire un caso che in qualche modo percorra fino in fondo la via sulla quale si era incamminato il caso Gozi.

Il titolo vuole alludere, in velata polemica, a quello che ci pare essere oggi il problema più acuto in materia. Di chi è la cittadinanza? Dei cittadini che la esercitano come un diritto fondamentale, o degli Stati che la gestiscono come un beneficio, concedendola e revocandola con una certa larghezza?

È chiaro che ciò ci riporta a problematiche più strutturali, come quella dell'essenza stessa della cittadinanza al tempo dei diritti umani. Tema sul quale, crediamo, occorre una più matura riflessione.

Può sembrare strano, indubbiamente, che in un'epoca nella quale si afferma (correttamente) che il diritto internazionale protegge i diritti fondamentali dell'individuo in quanto tale e non in quanto cittadino di questo o quello Stato, sia proprio la cittadinanza l'anello debole dell'elenco dei diritti fondamentali.

Sì, perché ancora oggi, gli Stati trattano la materia della cittadinanza come una questione di dominio riservato, disponendone, in piena autonomia, la concessione, ma anche la revoca.

Scarni sono i principi di diritto internazionale generale in materia e i trattati internazionali sembrano scritti al solo fine di legittimare le posizioni degli Stati.

Per esempio, la Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997¹, pur disponendo all'articolo 3 che:

Article 3 – Competence of the State

1 Each State shall determine under its own law who are its nationals.
2 This law shall be accepted by other States in so far as it is consistent with applicable international conventions, customary international law and the principles of law generally recognised with regard to nationality.

E all'articolo 4 che esistono principi internazionali in materia di cittadinanza cui gli Stati debbono attenersi:

Article 4 – Principles

The rules on nationality of each State Party shall be based on the following principles:
a everyone has the right to a nationality;
b statelessness shall be avoided;
c no one shall be arbitrarily deprived of his or her nationality;
d neither marriage nor the dissolution of a marriage between a national of a State Party and an alien, nor the change of nationality by one of the spouses during marriage, shall automatically affect the nationality of the other spouse.

Precisa poi però all'articolo 7 che la cittadinanza può essere revocata per una varietà di cause, generosamente elencate, con il solo limite praticamente del divieto di ridurre l'individuo in condizione di apolidia.

¹ Vedine il testo completo sub 4.5 di questa uscita

Article 7 – Loss of nationality *ex lege* or at the initiative of a State Party

1 A State Party may not provide in its internal law for the loss of its nationality *ex lege* or at the initiative of the State Party except in the following cases:

- a voluntary acquisition of another nationality;
- b acquisition of the nationality of the State Party by means of fraudulent conduct, false information or concealment of any relevant fact attributable to the applicant;
- c voluntary service in a foreign military force;
- d conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party;
- e lack of a genuine link between the State Party and a national habitually residing abroad;
- f where it is established during the minority of a child that the preconditions laid down by internal law which led to the *ex lege* acquisition of the nationality of the State Party are no longer fulfilled;
- g adoption of a child if the child acquires or possesses the foreign nationality of one or both of the adopting parents.

2 A State Party may provide for the loss of its nationality by children whose parents lose that nationality except in cases covered by sub-paragraphs c and d of paragraph 1. However, children shall not lose that nationality if one of their parents retains it.

3 A State Party may not provide in its internal law for the loss of its nationality under paragraphs 1 and 2 of this Article if the person concerned would thereby become stateless, with the exception of the cases mentioned in paragraph 1, sub-paragraph b, of this article.

Insomma, praticamente, gli obblighi gravanti sugli Stati in materia di gestione delle questioni di cittadinanza sembrano costruiti a posteriori su un esame comparatistico delle legislazioni nazionali.

Tutto ciò ci ricorda che fino a qualche decennio fa, lo Stato esercitava un pieno dominio sui propri cittadini, sulla base dell'istituto della

sudditanza, in virtù del quale lo Stato godeva, nel diritto internazionale, di un diritto pieno ed assoluto sui suoi cittadini².

E i diritti umani? Esiste realmente un diritto alla cittadinanza protetto dal diritto internazionale? A giudicare dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si sarebbe tentati di dire di no.

Più volte adita da persone che lamentavano di non aver potuto acquisire una cittadinanza o di esserne state private, la Corte ha sempre messo alla base del suo ragionamento la constatazione della inesistenza di una previsione a tutela del preteso diritto alla cittadinanza nella Convenzione, pur riconoscendo che casi di condotta statale evidentemente arbitraria avrebbero integrato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione³.

Né maggiore aiuto viene dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea⁴.

Così di fronte a episodi clamorosi, come quello della revoca della cittadinanza ai cosiddetti Freedom Fighters, abbiamo pensato di costruire un caso sul quale proporre una esercitazione per la nostra simulazione del funzionamento della Corte europea dei diritti umani⁵.

² R. QUADRI, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova 1936

³ Vedi *Ramadan v. Malta*, *infra* al numero 3 di questa uscita

⁴ Vedi G. ASARO, *La revoca ipso iure della cittadinanza al vaglio del principio di proporzionalità: Tjebbes sulle orme di Rottmann*, in *Fogli di Lavoro per il Diritto Internazionale* 2020-1.3

⁵ Sul caso dei Freedom Fighters esiste una vasta letteratura, soprattutto sui provvedimenti italiani di revoca della cittadinanza. Si veda, per tutti, L. PANELLA, *Sulla revoca della cittadinanza come misura degli Stati per combattere il fenomeno dei foreign fighters*, in *Federalismi.it*, 25 settembre 2015

Mai come oggi, infatti, occorre riflettere sulle sorti della cittadinanza, una sconosciuta nel mondo dei diritti umani (MMP).

Di chi è la cittadinanza?

Il signor Rossi, esponente del Partito Rinnovamento Syldaviano e sottosegretario agli Affari europei nel governo della Syldavia, si trasferisce, finito il suo mandato, in Borduria dove, impegnatosi in politica con il Partito Nuova Borduria viene nominato ministro per gli Affari europei nel governo di quel Paese.

La cosa non passa inosservata ed è anzi oggetto di numerose prese di posizione da parte dei partiti avversari del Rinnovamento Syldaviano. Il Governo syldaviano gli intima di lasciare l'incarico governativo conferitogli dalla Borduria, ma egli ignora l'intimazione.

Viene dunque privato della cittadinanza syldaviana in applicazione della legge sulla cittadinanza che così recita:

“Il cittadino syldaviano perde la cittadinanza se, avendo accettato un impiego pubblico od una carica pubblica da uno Stato o ente pubblico estero o da un ente internazionale cui non partecipi la Syldavia, ovvero prestando servizio militare per uno Stato estero, non ottempera, nel termine fissato, all'intimazione che il Governo syldaviano può rivolgergli di abbandonare l'impiego, la carica o il servizio militare”.

Egli ricorre alla giustizia syldaviana contro il provvedimento che lo priva della cittadinanza e, non avendo avuto adeguata soddisfazione, si rivolge nei termini previsti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, adducendo violazione degli articoli 8, 10, 13 e 18 della Convenzione.

Discutiamo il caso, tenendo conto che entrambi i paesi coinvolti sono anche membri dell'Unione europea.