



Cittadinanza, diritto internazionale e sintonizzazione empatica nel «mondo uno»

di Carlo Focarelli *

Si parla frequentemente di cittadinanza, in Italia di recente soprattutto in tema di *jus soli* ai fini della concessione della cittadinanza ai figli nati in Italia dei migranti, e dubbi o speranze sorgono in relazione al diritto internazionale. Sembra allora opportuno fornire qualche indicazione di diritto internazionale che possa integrare le analisi di diritto comparato che seguono in questo fascicolo.

È un principio consolidato del diritto internazionale che spetta agli Stati stabilire, come meglio credono, chi è loro cittadino (non importa se persone fisiche o persone giuridiche). In passato si diceva che il diritto internazionale considera la cittadinanza, e in generale i rapporti dello Stato con i propri cittadini, come materia di competenza interna (o di «dominio riservato»), in principio sottratta ad obblighi internazionali. Il principio è classicamente enunciato nell'art. 1 della Convenzione del 1930 su

* Professore ordinario di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi Roma Tre – Dipartimento di Scienze politiche. Contributo richiesto e accettato dalla Direzione.



certe questioni concernenti i conflitti di nazionalità, secondo cui «Spetta a ciascuno Stato stabilire chi è suo cittadino secondo la sua legislazione»¹, ripreso nell'art. 3, par. 1, della più recente Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997 («Ciascuno Stato stabilisce chi sono i suoi cittadini secondo il proprio diritto»)².

Se è indiscusso che spetta ad ogni Stato stabilire chi è suo cittadino, meno pacifica è la questione se, in base al diritto internazionale, gli altri Stati siano obbligati a riconoscere la cittadinanza comunque venga attribuita da uno Stato. Sia l'art. 1 della Convenzione del 1930 che l'art. 3, par. 2, della Convenzione europea sulla cittadinanza rispondono affermativamente a condizione che non vi sia contrasto con altre norme internazionali, e precisamente con «le convenzioni internazionali, la consuetudine internazionale e i principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza». Tra i limiti all'obbligo di riconoscere la cittadinanza attribuita da uno Stato, oltre all'obbligo internazionale imposto agli Stati di ammettere propri cittadini allontanati da altri Stati, vanno ricordati i seguenti:

(a) il requisito del «legame effettivo» (*genuine connection*) tra lo Stato e la persona ai fini della c.d. «protezione diplomatica». La protezione diplomatica è l'azione permessa a uno Stato contro un altro Stato che abbia violato le norme internazionali sul trattamento dei suoi cittadini volto a ottenere il risarcimento dei danni o altro rimedio. Nel caso *Nottebohm*, deciso nel 1955 e tuttora il *leading case* in materia di protezione diplomatica,

¹ Cfr. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b00.html>.

² Cfr. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm>.



la Corte internazionale di giustizia, definendo la cittadinanza come «un legame giuridico avente alla base un fatto sociale di attaccamento» ovvero «una comunanza effettiva di esistenza, di interessi, di sentimenti unita a una reciprocità di diritti e di doveri», concluse che un cittadino tedesco divenuto cittadino del Liechtenstein per naturalizzazione (con perdita della cittadinanza tedesca) e con il centro della sua vita e affari in Guatemala non poteva essere considerato cittadino del Liechtenstein (benché formalmente lo fosse) *ai fini della protezione diplomatica* per mancanza di un legame effettivo (*genuine connection*) con tale Stato. Il criterio del «legame effettivo», sempre in relazione alla protezione diplomatica, è stato talvolta esteso al (diverso) caso di plurima cittadinanza per stabilire *quale* degli Stati formalmente nazionali abbia diritto ad esercitare la protezione diplomatica;

(b) il principio internazionale di non ingerenza negli affari interni di altri Stati, dal quale deriva il divieto di naturalizzare in massa i cittadini di un altro Stato o di attribuire la cittadinanza ai figli degli agenti diplomatici stranieri;

(c) la protezione dei diritti umani sanciti dagli strumenti internazionali, in particolare il divieto di discriminazioni nella concessione o revoca della cittadinanza, il diritto a una cittadinanza, e il rispetto delle vita privata. Su quest'ultimo aspetto merita di essere ricordata la sentenza *Kuric c. Slovenia* del 13 luglio 2010 (ric. 26828/06) nella quale la Corte europea dei diritti umani non ha escluso «la possibilità che un diniego arbitrario della cittadinanza possa in determinate circostanze sollevare un problema ai sensi dell'art. 8 della Convenzione a causa dell'impatto che tale diniego può avere sulla vita privata dell'individuo» (par. 353).



Un limite al potere degli Stati di negare (anziché di attribuire) la cittadinanza deriva inoltre dal diritto ad una cittadinanza previsto dall'art. 15, par. 1, della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, ritenuto dalla Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, nella risoluzione n. 234 del 23 aprile 2013 sul diritto alla cittadinanza, un «diritto umano fondamentale» spettante ad ogni persona, implicito nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1987 istitutiva della Commissione stessa («the right to nationality of every human person is a fundamental human right implied within the provisions of Article 5 of the African Charter on Human and Peoples' Rights and essential to the enjoyment of other fundamental rights and freedoms under the Charter») e diretto a proteggere ogni persona dal rischio di rimanere priva di uno Stato nazionale³.

Di rilievo sono anche, nella Dichiarazione universale, l'art. 15, par. 2 («Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza») e l'art. 13, par. 1 («Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato») e par. 2 («Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese»). Tali norme trovano dei corrispondenti in altri trattati sui diritti umani, sia universali che regionali.

Il divieto di revocare arbitrariamente la cittadinanza di cui all'art. 15 della Dichiarazione universale venne inserito tenendo a mente la pratica nazista di privare gli ebrei, e altri, della cittadinanza tedesca (c.d. «dena-

³ Cfr. <http://www.achpr.org/sessions/53rd/resolutions/234>.



zionalizzazioni di massa») in modo da sottrarli a sindacato internazionale (essendo a quel punto apolide, all'epoca non protetti internazionalmente) e privarli dei diritti spettanti ai cittadini, come ad esempio il diritto di proprietà privata.

Poiché per il diritto internazionale è cittadino di uno Stato chi è così considerato dalla legislazione di quello Stato può risultare che una persona abbia più cittadinanze (pluricittadinanza) o che non ne possieda alcuna (apolidia), a seconda rispettivamente che sia considerata cittadina dalle legislazioni di più Stati o da nessuno Stato. Sia l'apolidia che la pluricittadinanza creano difficili problemi dal punto di vista del diritto internazionale, la prima perché priva la persona della protezione diplomatica, la seconda perché ammette, in teoria, la protezione diplomatica di più Stati e può dar luogo a conflitti tra gli Stati interessati. L'apolidia è regolata dalla Convenzione di New York del 1954 sullo *status* degli apolide, secondo cui «è apolide colui che nessuno Stato considera cittadino» (art. 1, par. 1)⁴

Una forma di «apolidia di fatto», ai fini del diritto internazionale, è la situazione dei rifugiati, i quali, essendo perseguitati nel loro Stato, pur avendo formalmente uno Stato nazionale, di fatto non possono contare sulla sua protezione diplomatica. La pluricittadinanza è regolata dalla Convenzione europea sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima del 1963, il cui art. 1 stabilisce che «I cittadini maggiorenni della Parti Contraenti che acquistano, a seguito di una espressa manifestazione di volontà, per natura-

⁴ Cfr. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatelessPersons.aspx>.



lizzazione, opzione o reintegrazione, la cittadinanza di un'altra Parte, perdono la loro cittadinanza precedente», e contiene disposizioni simili ma più articolate per i minori, mentre l'art. 5, par. 1, stabilisce che «Ogni individuo che possiede la cittadinanza di due o più Parti Contraenti non è tenuto a soddisfare i propri obblighi militari che nei riguardi di una sola di dette Parti». La Convenzione è stata parzialmente denunciata dall'Italia laddove prevede la perdita della cittadinanza italiana al momento dell'acquisto della cittadinanza di un altro Stato contraente. In breve il diritto internazionale non vieta né l'apolidia né la pluricittadinanza, ma tende a ridurre i due fenomeni, o meglio tende di sicuro a ridurre il primo mentre tendeva a ridurre il secondo in passato ma oggi tale tendenza si è invertita a favore della pluricittadinanza, in particolare a favore del mantenimento della cittadinanza di origine al momento di acquistarne un'altra, come testimonia la suddetta denuncia italiana della Convenzione europea, sul presupposto che più cittadinanze possano garantire alla persona maggiori *chances* di protezione da parte almeno di uno degli Stati nazionali.

Se il quadro tracciato fin qui è quello del diritto internazionale classico, in tempi più recenti si è parlato di un vero e proprio «diritto internazionale della cittadinanza» (*International Law of Citizenship*) per sottolineare la tendenza del diritto internazionale ad intervenire *in positivo* per stabilire la cittadinanza delle persone fisiche, e non più solo come limite negativo al fine di stabilire i casi in cui gli Stati non potevano attribuire o negare la propria cittadinanza. Si presuppone che al centro del diritto internazionale debba esservi la protezione dell'individuo e non quella dello Stato e che lo Stato viene protetto proprio perché a sua volta deve proteggere gli individui. La questione ruota soprattutto intorno a due que-



stioni già segnalate: (a) al diritto (umano) ad una cittadinanza, così come previsto dai trattati sui diritti umani, rispetto sia alle persone deprivate della cittadinanza sulla base di discriminazioni arbitrarie sia agli immigrati ormai stabilmente residenti nei Paesi di accoglienza, e (b) alla tutela della pluricittadinanza così da offrire all'individuo più *chances* di essere protetto da uno Stato. In tal senso si è suggerito in dottrina di applicare il criterio della *genuine connection* all'inverso, ossia al fine di obbligare gli Stati ad *attribuire* la loro cittadinanza alle persone ormai stabilmente residenti sul loro territorio e prive di connessione effettiva con i loro Stati di appartenenza formale, piuttosto che come in passato per *escludere* la cittadinanza in mancanza di legame effettivo ai fini della protezione diplomatica.

Si è anche sottolineato peraltro, in senso critico, che un favore eccessivo per la concessione della cittadinanza (o uno sfavore per la sua revoca) tende ad indebolire la coesione sociale interna dello Stato e, nel lungo periodo, la sua capacità di garantire effettivamente gli stessi diritti fondamentali di *tutti* i suoi cittadini⁵. È difficile sostenere, ad oggi, che la prima esigenza stia soppiantando il possibile (o almeno così percepito) indebolimento della coesione sociale interna dello Stato, come risulta dalle persistenti e anche recentissime resistenze allo *jus soli* in Italia. Rimane comunque fermo che il diritto internazionale impone agli Stati, in numerosi trattati, obblighi di riconoscimento dei diritti umani anche ai non-cittadini. Ed è da notare che le più recenti tendenze a favore di un

⁵ Cfr. P.J. SPIRO, *A New International Law of Citizenship*, in *AJIL*, vol. 105, 2011, n. 4, pp. 694-746.



«diritto internazionale della cittadinanza», lungi dal prefigurare una cittadinanza cosmopolitica in un mondo senza più Stati alla quale sembrano talora aspirare i difensori dei diritti umani, non solo *presuppone* gli Stati (della cui cittadinanza si tratta) ma *si affida* proprio ad essi per la protezione di eguali diritti fondamentali delle persone.

Per concludere con un'osservazione personale, mi sembra che il diritto in genere sia una costruzione sociale nella quale, accanto alla ragione e alla logica, svolge un ruolo centrale l'empatia e la sintonizzazione con gli altri. Ciò vale *a fortiori* riguardo al diritto internazionale in epoca di globalizzazione. Appare così fondamentale, come già osservava Edgar Morin in un studio del 1999 condotto per conto e in nome dell'UNESCO (*Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*⁶), pensare come una delle direzioni dell'educazione per il futuro sia l'insegnamento del «Mondo Uno» («Le monde devient de plus en plus un») o della «nostra umanità comune» (*our common humanity*), in cui tutti gli esseri umani sono uniti da un comune destino («montrant que tous les humains, désormais confrontés aux mêmes problèmes de vie et de mort, vivent une même communauté de destin»), e di una «cittadinanza terrestre» (*citoyenneté terrestre*) sulla base della mutua comprensione («La planète nécessite dans tous les sens des compréhensions mutuelles») e tenendo conto che la comprensione umana non si riduce alla spiegazione intellettuale («La compréhension humaine dépasse l'explication») contro egocentrismo, etnocentrismo, sociocentrismo, in definitiva un'etica che deve partire dalla comprensione disinteressata («L'éthique de la compréhension est

⁶ Cfr. <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001177/117740fo.pdf>.



un art de vivre qui nous demande d'abord de comprendre de façon désintéressée») e passare a un pensiero meta-strutturale capace di cogliere il comune nelle differenze («il faut pouvoir passer à une métastructure de pensée qui comprenne les causes de l'incompréhension»).

La divisione politica in Stati, necessaria per motivi di gestione realistica del potere e del diritto di fronte all'assenza di un'Autorità universale, non deve mai offuscare l'universalità (e uguaglianza) del genere umano. Gli Stati esistono per evitare il caos globale, e cioè per far convivere meglio gli esseri umani, e *convivere* significa in fin dei conti, specie oggi, convivere tutti nel Mondo Uno. Lo sforzo di sottolineare l'Unità Umana non è mai abbastanza, e dovrebbe fondarsi sulla capacità empatica, non solo logica. In questo vedo un limite nel discorso inclusivista oggi, proprio in quanto è un *discorso*. Occorrerebbe rilevare come qualsiasi forma di discorsività razionale non esaurisca ciò che è «comune» agli esseri umani, il che va mostrato con l'esempio più che con le parole. Persone più attente alla «nostra comune umanità» possono ispirare altre. L'«ispirazione», anche senza parole, è una forma comunicativa che non va trascurata e che ci chiede un'auto-riflessione ferma e sistematica.