



Rivista N°: 4/2017

DATA PUBBLICAZIONE: 27/12/2017

AUTORE: Giammaria Milani*

IL DIRITTO ALLA CITTADINANZA NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EDU E DELLA CORTE IDU: LE RAGIONI DI UN DIALOGO MANCANTE

Sommario: 1. La cittadinanza come diritto e la protezione internazionale del diritto alla cittadinanza – 2. Il diritto alla cittadinanza nel sistema americano e nel sistema europeo di protezione dei diritti – 3. La Corte europea e il diritto alla cittadinanza – 4. La Corte interamericana e il diritto alla cittadinanza – 5. Conclusioni: quali ostacoli al dialogo tra le Corti in materia di cittadinanza?

1. La cittadinanza come diritto umano e la protezione internazionale del diritto alla cittadinanza

Uno studio che abbia ad oggetto la cittadinanza non può prescindere dall'osservare e dal tenere in considerazione la tensione che esiste tra livello nazionale, sovranazionale e internazionale della sua disciplina giuridica.

La presenza di una pluralità di livelli di regolazione è dovuta principalmente alla natura stessa della cittadinanza. Da un lato, essa serve ad indicare uno *status* da cui derivano una serie di diritti e doveri; tale *status* viene riconosciuto sulla base del legame che unisce l'individuo allo Stato e quindi non può che essere regolato dallo Stato stesso. Dall'altro lato, tuttavia, la cittadinanza è considerata essa stessa un diritto umano¹ e in

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato Dipartimento di giurisprudenza, Università di Siena.

¹ Vedi J.M.M. CHAN, *The right to a nationality as a human right. The current trend towards recognition*, in *Human Rights Law Journal*, 1991, pp. 1-14. Il riconoscimento della cittadinanza come diritto umano è stato di recente oggetto di dibattito nella dottrina italiana e messo in discussione, tra gli altri, da C. SBAILÒ, *La cittadinanza non è un diritto. Qual è l'obiettivo della riforma?* e G. CERRINA FERONI, *Ius soli. Surreale la tempistica, da ripensare i contenuti*, disponibili su <http://www.dpce.it/topical.html> (consultato il 17 ottobre 2017). Le critiche alla concezione della cittadinanza come diritto si basano, a ben vedere, sulla distinzione tra diritto a una cittadinanza e diritto a una particolare cittadinanza, sulla quale torneremo più avanti: si afferma, in tal senso, che esiste un diritto a una

quanto tale è suscettibile di una protezione ulteriore rispetto alla disciplina nazionale: il diritto alla cittadinanza è stato definito come un «meta-diritto»², come il «diritto di avere diritti»³.

Questa seconda impostazione si è sviluppata principalmente a seguito della seconda metà del secolo passato, in reazione alla sistematica violazione dei diritti umani perpetrata dai regimi autoritari e culminata nella seconda guerra mondiale; la crescente mobilità internazionale e la pressione esercitata dai flussi migratori in alcune aree del mondo impongono che tale dimensione della cittadinanza venga oggi rivitalizzata.

La concezione della cittadinanza come diritto umano ha determinato l'allargamento della sfera dei diritti riconosciuti ai non-cittadini piuttosto che la creazione di strumenti idonei a rendere effettivo il diritto alla cittadinanza. Nel corso della seconda metà del Novecento, l'approvazione di trattati internazionali di livello globale e regionale ha permesso un netto avanzamento nella tutela internazionale dei diritti umani; un numero sempre maggiore di diritti è riconosciuto alla persona umana a prescindere dal possesso della cittadinanza⁴.

Resta tuttavia fuori di dubbio che questa evoluzione non cancella il significato della cittadinanza, che continua a costituire un fattore esclusivo per la titolarità di alcuni diritti, sia sul piano interno (in particolare, ma non solo, i diritti politici) sia sul piano esterno (principalmente la protezione diplomatica).

L'evoluzione che ha portato la cittadinanza ad essere considerata un diritto umano non sembra dunque aver scalfito l'impostazione secondo la quale soltanto allo Stato spetta la determinazione delle regole per l'acquisto e la perdita della cittadinanza. La stessa competenza assoluta degli Stati è un principio proprio del diritto internazionale consuetudinario, secondo il quale il monopolio della legislazione sulle condizioni per l'acquisto e la perdita della cittadinanza è un'espressione della sovranità degli Stati⁵. Tale principio è entrato a far parte anche del diritto internazionale pattizio; la prima convenzione multilaterale approvata in materia di cittadinanza⁶, la Convenzione dell'Aia del 1930, si apre, in maniera significativa, affermando che spetta a ciascuno Stato determinare con proprie

cittadinanza, nel caso non se ne posseda alcuna, ma non un diritto a una determinata cittadinanza, ovvero quella del Paese dove si è scelto di (o si è costretti a) vivere.

² Della cittadinanza come di un "meta-diritto" civile e politico dalla cui titolarità deriva il possesso di altri diritti parla S. HALL, *The European Convention on Nationality and the right to have rights*, in *European Law Review*, 1999, p. 587.

³ La definizione di cittadinanza come "diritto di avere diritti" è stata coniata nel 1951 da H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, New York, Schocken Books, 2004, p. 376.

⁴ Sull'opportunità di superare il concetto di cittadinanza si veda soprattutto L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 263 e ss. Si veda anche C. CORSI, *Diritti fondamentali e cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, 2000, pp. 793 e ss., che affronta il tema della soggettività dei diritti riconosciuti dalla Costituzione italiana tra diritti del cittadino e diritti dell'uomo.

⁵ Vedi M. PINTO, *L'identification des sources du droit international de la nationalité*, in S. TOUZÉ (a cura di), *Droit international et nationalité*, Paris, Pedone, 2012, p. 42.

⁶ Essa segue una serie di convenzioni bilaterali già firmate tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento a seguito della crescita dei flussi migratori provenienti dall'Europa e diretti verso l'America. Vedi K. HAILBRONNER, *Nationality in Public International Law and European Law*, in R. BAUBÖCK, E. ERSBØLL K. GROENENDIJK, H. WALDRAUCH (a cura di), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 1: Comparative Analyses*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006, p. 49.

leggi quali siano i suoi cittadini⁷. Lo stesso principio viene del resto ribadito da quella che è considerata la pronuncia che per prima ha ammesso l'esistenza di limitazioni alla discrezionalità che gli Stati hanno di determinare le regole sulla cittadinanza. La Corte internazionale di giustizia, nel caso Nottebohm del 1955, non mette in discussione la potestà degli Stati in materia; essa si limita, piuttosto, a riconoscere il principio della effettività come regola per la rilevanza internazionale della cittadinanza⁸.

Il rilievo internazionale assunto dalla cittadinanza non ha determinato direttamente una riduzione della discrezionalità degli Stati in materia; tuttavia, proprio questa discrezionalità è all'origine dei c.d. conflitti positivi o negativi di cittadinanza, i quali hanno reso necessaria una (minima) disciplina internazionale in materia⁹.

Con "conflitto positivo di cittadinanza" si intende la situazione secondo la quale l'individuo possiede la cittadinanza di più Stati: essa dà luogo ai casi di c.d. cittadinanza doppia o plurima. A tal riguardo, l'impostazione seguita a livello nazionale e internazionale è mutata in maniera considerevole nel corso del tempo. La cittadinanza plurima è stata a lungo considerata un'anomalia giuridica suscettibile, da un lato, di minare l'autenticità del rapporto che lega l'individuo allo Stato e, dall'altro lato, di creare tensioni nelle relazioni tra gli Stati¹⁰; le prime convenzioni internazionali adottate in materia di cittadinanza avevano come obiettivo proprio quello di evitare i conflitti positivi di cittadinanza¹¹. Soltanto in tempi più recenti si sta affermando una diffusa accettazione dello *status* di cittadinanza plurima che è sempre più di rado considerata un'anomalia giuridica¹²; a livello internazionale, ciò ha comportato un cambio di impostazione osservabile nelle convenzioni sulla cittadinanza adottate di recente, che trattano il fenomeno in maniera neutra¹³.

⁷ Vedi la Convenzione su certe questioni relative ai conflitti delle leggi sulla cittadinanza (Convenzione dell'Aia), 1930, art. 1: «È competenza di ogni Stato determinare con proprie leggi quali sono i propri cittadini».

⁸ CIG, Caso Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala). Il caso riguarda il sig. Nottebohm, nato cittadino tedesco nel 1881 e residente in Guatemala dal 1905 al 1943. Nottebohm nel 1939 decide di cambiare cittadinanza, chiedendo e ottenendo la naturalizzazione in Liechtenstein. Il Guatemala non riconosce questo cambio di cittadinanza, in quanto ottenuto senza la presenza di un legame effettivo con il Liechtenstein, ed espelle Nottebohm dal proprio territorio, in quanto cittadino di uno Stato – la Germania – contro il quale era nel frattempo entrato in guerra. La Corte internazionale di giustizia, adita dal Liechtenstein, afferma che pur rimanendo fermo il principio della competenza degli Stati in materia di cittadinanza, il rapporto valido a livello interno assume rilievo internazionale soltanto se conforme ai principi del diritto internazionale: in particolare, la Corte afferma che la cittadinanza assume rilievo internazionale soltanto se riconosciuta sulla base di un legame effettivo e genuino tra lo Stato e l'individuo. La mancanza di un legame effettivo tra l'individuo e lo Stato può fare in modo che la cittadinanza dell'individuo sia considerata irrilevante sul piano dei rapporti internazionali, ma ciò non significa che gli Stati non siano liberi di determinare i modi di acquisto e perdita delle rispettive cittadinanze.

⁹ Vedi, in questo senso, G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (diritto vigente)*, in *Enc. Dir.*, VII, Milano, Giuffrè, 1960, p. 142; P. LAGARDE, *Les compétences de l'Etat en matière d'octroi et de déchéance de la nationalité*, in S. TOUZÉ (a cura di), *Droit international et nationalité*, cit., pp. 86 e ss.

¹⁰ Vedi O.W. VONK, *Dual Nationality in the European Union. A study on Changing Norms in Public and Private International Law and the Municipal Laws of Four EU Members States*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, pp. 58-62.

¹¹ Vedi la Convenzione europea per la riduzione dei casi di cittadinanza plurima, 1963, art. 1: «Nationals of the Contracting Parties who are of full age and who acquire of their own free will, by means of naturalisation, option or recovery, the nationality of another Party shall lose their former nationality. They shall not be authorised to retain their former nationality».

¹² Vedi O.W. VONK, *Dual Nationality in the European Union*, cit., pp. 62-64.

¹³ *Ibidem*, p. 93.

Al contrario, i “conflitti negativi di cittadinanza” danno luogo a quelle situazioni secondo le quali l’individuo non possiede alcuna cittadinanza: il suo *status* è dunque quello di apolide¹⁴. È evidente come l’esigenza di superare questo tipo di conflitti sia direttamente connessa con lo sviluppo di una concezione della cittadinanza come diritto umano. È stato rilevato come l’affermazione del diritto umano alla cittadinanza in dichiarazioni e trattati internazionali comprenda in realtà in sé diversi principi: il diritto alla cittadinanza è stato declinato, a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948, come diritto a possedere una cittadinanza, diritto a mantenere la propria cittadinanza e diritto a cambiare la propria cittadinanza¹⁵. La stessa impostazione è alla base delle disposizioni che si trovano in altri documenti adottati a livello internazionale, come il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 e la Convenzione per i diritti dell’infanzia del 1989, i quali richiamano il diritto del fanciullo di acquistare la cittadinanza alla nascita¹⁶. In maniera più specifica, alcune convenzioni internazionali, come la Convenzione sullo *status* degli apolidi del 1954 e la Convenzione sulla riduzione dell’apolidia del 1961, hanno tentato di risolvere il problema dei conflitti negativi di cittadinanza¹⁷.

Tuttavia, è stato correttamente rilevato che tali documenti non costituiscono fonti di obbligazioni nei confronti degli Stati: essi non prevedono le modalità per conferire una specifica cittadinanza ad un individuo che ne sarebbe altrimenti sprovvisto¹⁸, traducendo il diritto alla cittadinanza in un’aspirazione piuttosto che in una norma vincolante per gli Stati¹⁹. In questo quadro, un contributo potrebbe essere fornito dai sistemi regionali di protezione dei diritti umani. In particolare, il diritto alla cittadinanza è riconosciuto da trattati in vigore tanto in ambito europeo che in ambito interamericano ed è stato oggetto delle decisioni delle Corti che operano nei rispettivi sistemi: la Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU) e la Corte interamericana dei diritti dell’uomo (Corte IDU)²⁰.

¹⁴ Vedi, in maniera approfondita, M. WERWILGHEN, *Conflicts de nationalités, plurinationalité et apatridie*, in *Recueil des Cours de l’Académie de droit international de la Haye*, 1999.

¹⁵ Cfr. l’art. 15 della Dichiarazione. Vedi J.M.M. CHAN, *The right to a nationality*, cit., p. 3.

¹⁶ Cfr. il Patto internazionale sui diritti civili e politici, 1966, art. 24: «Ogni fanciullo ha diritto ad acquistare una cittadinanza»; e la Convenzione per i diritti dell’infanzia, 1989, art. 7: «Il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e a essere allevato da essi. Gli Stati parti vigilano affinché questi diritti siano attuati in conformità con la loro legislazione nazionale e con gli obblighi che sono imposti loro dagli strumenti internazionali applicabili in materia, in particolare nei casi in cui, se ciò non fosse fatto, il fanciullo verrebbe a trovarsi apolide».

¹⁷ Cfr. la Convenzione sullo *status* degli apolidi, 1954, art. 32: «Gli Stati contraenti facilitano, entro i limiti del possibile, l’assimilazione e la naturalizzazione degli apolidi. Essi si sforzano in particolare di accelerare la procedura di naturalizzazione e di ridurre, per quanto possibile, le tasse e le spese della procedura» e la Convenzione sulla riduzione dell’apolidia, 1961, art. 1: «Ogni Stato Contraente concederà la propria cittadinanza a una persona nata nel suo territorio che sarebbe altrimenti apolide».

¹⁸ Vedi K. HAILBRONNER, *Nationality in public international law and european law*, cit., p. 37.

¹⁹ Vedi P. LAGARDE, *La nationalité française*, Paris, Dalloz, 1975., p. 13.

²⁰ Le due Corti sono sempre più protagoniste nella tutela dei diritti umani, come dimostra anche il crescente numero di opere e analisi dedicate al ruolo di garanzia delle Corti regionali e al dialogo tra le stesse: si vedano, tra le altre, J. GARCÍA ROCA, P. FERNÁNDEZ, P. SANTOLAYA, R. CANOSA (a cura di), *El Diálogo entre los Sistemas Europeo y Americano de Derechos Humanos*, Navarra, Civitas, 2012; L. CASSETTI, A. DI STASI, C. LANDA ARROYO (a cura di), *Diritti e giurisprudenza. La Corte interamericana dei diritti umani e la Corte europea di Strasburgo*, Napoli, Jovene, 2014; L. CAPPUCCIO, A. LOLLINI, P. TANZARELLA, *Le Corti regionali tra Stati e diritti*, Napoli,

Lo scopo di questo articolo è quello di analizzare l'apporto fornito dalle due corti alla garanzia del diritto alla cittadinanza e alla sua definizione come diritto umano²¹. A tal fine, si esamineranno in primo luogo i contesti normativi che caratterizzano i due sistemi regionali con riguardo al diritto alla cittadinanza (par. 2). In seguito si analizzerà la giurisprudenza sviluppata attorno alla garanzia di tale diritto dalla Corte EDU (par. 3) e dalla Corte IDU (par. 4). Infine, si porranno a confronto le due esperienze, per mettere in luce il ruolo rivestito dalle corti regionali nella garanzia internazionale del diritto alla cittadinanza (par. 5): un ruolo che, si può anticipare fin d'ora, vede come protagonista la Corte di San José, mentre la Corte di Strasburgo ancora fatica ad affermarsi come garante del diritto alla cittadinanza quale "diritto di avere diritti".

2. Il diritto alla cittadinanza nel sistema americano e nel sistema europeo di protezione dei diritti

Il diritto alla cittadinanza è riconosciuto, seppure con modalità ed efficacia differenti, tanto nel sistema americano quanto nel sistema europeo di garanzia dei diritti fondamentali.

A dire il vero, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) non contiene un esplicito richiamo al diritto alla cittadinanza. Tale omissione può apparire sorprendente²², soprattutto se si pone mente al fatto che la CEDU è stata adottata nel 1950, a soli due anni dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che, per la prima volta, riconosceva espressamente l'esistenza di un diritto alla cittadinanza. Si può tuttavia anticipare fin d'ora che la Corte EDU ha in parte attenuato, con la sua giurisprudenza, gli effetti di tale mancanza, affermando che «sebbene il diritto a una cittadinanza non sia in quanto tale garantito dalla Convenzione o dai suoi Protocolli (...) la Corte non esclude che un arbitrario diniego della cittadinanza possa in certe circostanze sollevare una questione con riferimento all'art. 8 della Convenzione a causa dell'impatto di tale diniego sulla vita privata

Editoriale Scientifica, 2012 (quest'ultima dedica attenzione anche alla Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli).

²¹ La scelta di concentrarsi sulle Corti istituite a tutela dei diritti umani ha spinto a non considerare, nella nostra analisi, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che pure si è più volte pronunciata in materia (a partire dalla decisione CGUE, sentenza 7 luglio 1992, causa C-369/90, Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria, ECR I-4239; vedi, più di recente, CGUE, sentenza 2 marzo 2010, causa C-135/08, Janko Rottmann c. Freistaat Bayern, ECR I-1449). La Corte di Lussemburgo ha più volte ribadito il principio della competenza degli Stati in materia, che deve tuttavia essere esercitata nell'osservanza del diritto comunitario. La Corte non si è spinta fino a chiarire in che modo il diritto europeo possa limitare la libertà degli Stati nel definire le modalità di acquisto e perdita della cittadinanza, prefigurando tuttavia la possibilità di tali limiti. Su questi aspetti si vedano, tra gli altri, M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, Giuffrè, 2006; G.-R. DE GROOT, *Towards a European Nationality Law*, in H. SCHNEIDER (a cura di), *Migration, Integration and Citizenship. A challenge for Europe's Future. Vol. I*, Maastricht, Forum Maastricht, 2005; H.U. JESSURUM D'OLIVEIRA, *Nationality and the European Union after Amsterdam*, in D. O'KEEFEE, P. TWOMEY (a cura di), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 1999; S. HALL, *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

²² Vedi L. PANELLA, *Sulla revoca della cittadinanza come misura degli Stati per combattere il fenomeno dei foreign fighters*, in *Federalismi*, 2015, pp. 5-6.

dell'individuo»²³. A ciò si aggiunga che il Consiglio d'Europa è da lungo tempo attivo con riguardo alle questioni relative alla cittadinanza e all'opportunità di una sua regolazione a livello sovranazionale.

In tal senso, occorre segnalare in primo luogo la Convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza multipla e sugli obblighi militari in caso di una pluralità di cittadinanze, adottata nel 1963. L'atto, pur concentrandosi evidentemente sulla soluzione dei conflitti positivi di cittadinanza ed evitando di riconoscere un diritto fondamentale alla cittadinanza, ha costituito, fino alla fine del secolo passato, il principale trattato internazionale in materia in vigore nel continente europeo²⁴ e testimonia la risalente attenzione del Consiglio d'Europa per il tema²⁵.

È a partire dalla fine degli anni ottanta che tale attenzione si concentra sul tentativo di stabilire, a livello regionale, un diritto alla cittadinanza, nell'ottica della riduzione dei casi di apolidia. A tale scopo, nel 1988 il Comitato di esperti del Consiglio d'Europa per lo sviluppo dei diritti umani aveva avviato uno studio per verificare la possibilità di inserire il diritto alla cittadinanza nella CEDU. Attraverso un questionario, composto da cinque domande²⁶, lo studio mostrava una certa convergenza tra gli Stati membri sui principi internazionali in materia²⁷. Tuttavia, l'ipotesi di inserire il diritto alla cittadinanza in un protocollo addizionale alla CEDU avrebbe significato sottoporre le norme sulla cittadinanza alla giurisdizione della Corte EDU; una possibilità, questa, che gli Stati non erano pronti ad affrontare e che ha costituito il principale ostacolo all'adozione di tale modifica al sistema convenzionale²⁸.

Pur avendo accantonato l'ambizioso progetto di inserire il diritto alla cittadinanza nella CEDU, l'impegno del Consiglio d'Europa in materia non si è esaurito e ha portato, nel 1997, all'adozione della Convenzione europea sulla cittadinanza, senza dubbio il risultato maggiore raggiunto nell'ambito del sistema regionale europeo di protezione dei diritti. La Convenzione ha il merito di comprendere in un unico testo la disciplina di diverse questioni relative alla cittadinanza²⁹, nonché quello di stabilire alcuni importanti principi in materia. L'art. 3, nel ribadire la competenza degli Stati nel regolare con proprie leggi l'acquisto e la perdita della cittadinanza, afferma che tale competenza deve essere esercitata nel rispetto dei trattati internazionali applicabili, del diritto internazionale consuetudinario e dei principi di diritto

²³ Così a partire da *Karassev v. Finland* (dec.), no. 69405/01, 9 ottobre 2003.

²⁴ Vedi K. HAILBRONNER, *Nationality in public international law and european law*, cit., p. 51.

²⁵ Vedi L. PANELLA, *Sulla revoca della cittadinanza*, cit., p. 6.

²⁶ Queste le domande proposte agli Stati membri: 1. Is every stateless person born in the country entitled to acquire its nationality? 2. Is every person entitled to change his or her nationality? 3. Can any person be arbitrarily deprived of his or her nationality? 4. To what extent does a stateless adult have a right to acquire the nationality of the given state? 5. What are the reasons not to ratify, inter alia, the United Nations Convention on the Reduction of Statelessness and, for those countries that have ratified them, have they encountered any difficulties in implementing these conventions? Sulle risposte al questionario e sugli esiti dello studio vedi, in maniera approfondita, J.M.M. CHAN, *The right to a nationality*, cit., pp. 7-10.

²⁷ *Ibidem*, p. 9.

²⁸ *Ibidem*, p. 9. Vedi anche S. HALL, *The European Convention on Nationality*, cit., p. 595; M. GANCZER, *The Right to a Nationality as a Human Right?*, in *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2014, p. 22.

²⁹ Vedi K. HAILBRONNER, *Nationality in public international law and european law*, cit., p. 52; L. PANELLA, *Sulla revoca della cittadinanza*, cit., p. 7.

internazionale generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza. L'art. 4 si occupa poi di definire tali principi: tutti hanno diritto alla cittadinanza; l'apolidia deve essere evitata; nessuno può essere privato in maniera arbitraria della cittadinanza; il cambiamento del rapporto coniugale non deve avere effetti automatici sulla cittadinanza del coniuge.

Sebbene contenga, a differenza della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, specifiche obbligazioni per gli Stati parte³⁰, la Convenzione del 1997 ha il grande limite di essere sottratta alla giurisdizione della Corte EDU; a differenza della Corte IDU, che è competente a conoscere di violazioni di altri trattati adottati nell'ambito dell'Organizzazione degli Stati americani, oltre che della Convenzione americana dei diritti dell'uomo (CADU)³¹, la giurisdizione della Corte europea è rigidamente limitata alle violazioni della CEDU e dei suoi protocolli³².

Del resto, le differenze tra sistema europeo e sistema interamericano, per quanto qui interessa, non si arrestano qui. L'Organizzazione degli Stati americani, fin dalla sua istituzione a seguito del secondo conflitto mondiale, ha mostrato una certa sensibilità con riguardo al riconoscimento del diritto alla cittadinanza. Così, già qualche mese prima della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo, adottata nel 1948 sotto l'egida dell'Organizzazione, riconosceva all'art. XIX, che «tutti hanno diritto alla cittadinanza della quale sono titolari per legge e il diritto di cambiarla, se lo desiderano, per la cittadinanza di un altro Stato che desidera conferirgliela». La disposizione, pur dal contenuto per certi aspetti tautologico e inserita in una dichiarazione non vincolante³³, ha permesso tra l'altro alla Commissione interamericana dei diritti dell'uomo di dichiarare la privazione della cittadinanza in periodo di guerra contraria all'art. XIX³⁴.

Non sorprende dunque che la CADU, adottata nel 1969 ed entrata in vigore nel 1978, contenga un espresso riconoscimento del diritto alla cittadinanza. L'art. 20 della Convenzione, nei commi I e III, riproduce sostanzialmente quanto già affermato nella Dichiarazione universale del 1948³⁵, riconoscendo che «tutti hanno diritto a una

³⁰ S. HALL, *The European Convention on Nationality*, cit., p. 595.

³¹ Vedi L. BURGORGUE-LARSEN, *The jurisdiction ratione materiae of the Court*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. ÚBEDA DE TORRES, *The Inter-American Court of Human Rights. Case Law and Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 57 ss.; T. GROPPi, A.M. LECIS COCCO-ORTU, *Le citazioni reciproche tra la Corte europea e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo: dall'influenza al dialogo?* In *Federalismi*, 2013, p. 11; L. HENNEBEL, *La Convention américaine des droits de l'homme. Mécanismes de protection et étendue des droits et libertés*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 115 ss.; H. TIGROUDJA, I. K. PANOUSSIS, *La Cour interaméricaine des droits de l'homme. Analyse de la jurisprudence consultative et contentieuse*, Bruxelles, Anthemis, 2003, pp. 76 ss.

³² Vedi V. STARACE, *La competenza della Corte*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001, pp. 537-541; B. RANDAZZO, *Competenza della Corte*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, pp. 611-614; V. ZAGREBELSKI, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 108-114.

³³ Vedi P. SIEGHART, *The International Law of Human Rights*, Oxford, Calrendon Press, 1983, p. 260; M. GANCZER, *The Right to a Nationality*, cit., p. 25; J.M.M. CHAN, *The right to a nationality*, cit., p. 5.

³⁴ Vedi INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Third Report on the Situation of Human Rights in Chile*, 11 febbraio 1977, pp. 33-34.

³⁵ Vedi M. GANCZER, *The Right to a Nationality*, cit., p. 26.

cittadinanza» e che «nessuno può essere privato in maniera arbitraria della sua cittadinanza o del diritto di cambiarla». Il contributo più significativo e innovativo apportato dalla CADU alla definizione di un effettivo diritto alla cittadinanza è certamente contenuto nel comma II³⁶, laddove si afferma che «tutti hanno il diritto alla cittadinanza dello Stato sul cui territorio sono nati, se non hanno diritto ad altra cittadinanza».

Le norme convenzionali adesso esaminate hanno un impatto evidente sulla giurisprudenza in materia sviluppata dalle due Corti. Il chiaro ed espresso riconoscimento del diritto alla cittadinanza nella CADU ha permesso alla Corte IDU di intervenire più volte a garanzia dello stesso; al contrario, la mancanza di un simile esplicito richiamo nella CEDU sembra costituire uno degli ostacoli principali che la Corte EDU ancora oggi incontra nella tutela del diritto alla cittadinanza³⁷.

3. La Corte europea e il diritto alla cittadinanza

L'assenza del diritto alla cittadinanza nel testo della Convenzione europea ha avuto effetti prevedibili sui primi casi al vaglio degli organi della Convenzione in materia: prima la Commissione europea dei diritti dell'uomo e in seguito la stessa Corte di Strasburgo hanno negato in modo apodittico che tale diritto rientrasse tra quelli garantiti dalla CEDU.

Già nel 1972, nel caso *X. v. Austria*, la Commissione afferma che «nessun diritto alla cittadinanza, in quanto tale, è incluso tra i diritti e le libertà garantiti dalla Convenzione»³⁸; nel 1985, nel caso *Family K. and W. v. the Netherlands*, la Commissione conclude che «il diritto ad acquisire una particolare cittadinanza non è coperto da, né connesso con, [l'art. 8] o qualsiasi altra disposizione della Convenzione»³⁹. Queste prime decisioni, oltre a stabilire rigidamente l'incompetenza *ratione materiae* degli organi della Convenzione con riguardo alla cittadinanza, mostrano una certa indifferenza della Commissione, che come vedremo caratterizza anche la giurisprudenza della Corte, rispetto alla possibile distinzione tra diritto a *una* cittadinanza e diritto a *una particolare* cittadinanza. La distinzione, che nei casi di specie aveva un'incidenza limitata, stante il fatto che in entrambe le circostanze i ricorrenti erano già cittadini di uno Stato (il Regno Unito), ai quali era stata in un caso revocata (*X. v. Austria*) e nell'altro caso negata (*Family K. and W. v. the Netherlands*) la seconda cittadinanza, ha invece in generale una certa rilevanza: nell'ottica di un diritto alla cittadinanza inteso come diritto umano, orientato in particolare alla prevenzione e alla diminuzione delle situazioni di apolidia, il diritto a *una* cittadinanza rappresenta una tutela minima, ma probabilmente più

³⁶ Secondo J.M.M. CHAN, *The right to a nationality*, cit., p. 5, «It goes much further than the Universal Declaration of Human Rights by imposing an obligation on the Contracting State to grant its nationality to any stateless person born within its territory».

³⁷ La differenza tra le due Convenzioni sarebbe, più in generale, l'espressione della «volontà del sistema americano di differenziarsi per rispondere alle esigenze specifiche del continente di riferimento ... , il che ha fatto sì che la Convenzione americana disciplini un numero più vasto di diritti e che alcuni di essi siano più dettagliati». Così T. GROPPI, A.M. LECIS COCCO-ORTU, *Le citazioni reciproche*, cit., p. 10.

³⁸ *X v. Austria* (Commission dec.), no. 5212/71, 5 ottobre 1972.

³⁹ *Family K. and W. v. the Netherlands* (Commission dec.), no. 11278/84, 1 luglio 1985.

efficace e realizzabile, rispetto al diritto a *una particolare* cittadinanza, che presuppone un definitivo superamento del paradigma classico secondo il quale è riservata agli Stati la decisione sulle condizioni per l'acquisto e la perdita dello *status civitatis*⁴⁰.

La rigida esclusione delle questioni relative alla cittadinanza dalla competenza *ratione materiae* degli organi della CEDU è ribadita anche dalla Corte che, nel caso *Poenaru v. Romania* del 2001, stabilisce ancora una volta che «la Convenzione non garantisce, in quanto tale, il diritto di uno straniero di entrare o di risiedere in un determinato Paese, né quello di ottenere una determinata cittadinanza»⁴¹.

Già due anni prima, tuttavia, la Corte di Strasburgo aveva iniziato a temperare questa ferma impostazione riguardo al tema⁴², ammettendo la sua competenza, seppur limitata, a conoscere delle violazioni della CEDU causate da norme in materia di cittadinanza. In *Karassev v. Finland* la Corte, dopo aver ribadito che «il diritto alla cittadinanza non è in quanto tale garantito dalla Convenzione o dai suoi Protocolli»⁴³, riconosce però che in alcune circostanze il diniego della cittadinanza può comportare una violazione della Convenzione, e in particolare dell'art. 8. La Corte elabora a tal proposito un test che sarà alla base delle sue successive pronunce sul tema: a) la misura deve essere arbitraria e b) deve avere un impatto sulla vita privata dell'individuo.

Il caso riguardava un minore nato nel 1992 in Finlandia da genitori che erano stati in precedenza cittadini dell'Unione sovietica. Il ricorrente aveva chiesto di essere riconosciuto in quanto cittadino finlandese ai sensi dell'art. 1 della legge sulla cittadinanza della Finlandia⁴⁴, secondo il quale l'individuo nato in Finlandia diventa cittadino finlandese se alla nascita non riceve nessun'altra cittadinanza. I genitori del ricorrente avevano infatti lasciato l'Unione sovietica prima della sua dissoluzione e dichiaravano di non aver mai ottenuto la cittadinanza della Federazione russa. Al contrario, le autorità finlandesi sostenevano come i genitori del ricorrente fossero da considerare cittadini russi, al momento della nascita di quest'ultimo, rendendo pertanto inapplicabile l'art. 1 della legge sulla cittadinanza finlandese.

La Corte, nel decidere sul caso, valuta dunque se il diniego della cittadinanza sia stato arbitrario e se abbia avuto un impatto sulla vita privata del ricorrente. Quanto all'arbitrarietà della decisione di diniego, l'analisi della Corte sembra fermarsi alla verifica della conformità della misura alla legge in vigore in Finlandia; a tal fine giudica non arbitrario il rifiuto di riconoscere la cittadinanza, ritenendo che i genitori del ricorrente fossero cittadini russi al momento della nascita e che quindi avessero trasmesso la cittadinanza russa al figlio nato in Finlandia. La Corte esamina poi l'impatto del diniego sulla vita privata dell'individuo, affermando come diversi elementi, tra i quali l'assenza di una minaccia di espulsione dal Paese e il godimento di sussidi sociali e assistenziali da parte della famiglia, portino a concludere che il rifiuto del riconoscimento della cittadinanza non abbia gravi conseguenze

⁴⁰ M. GANCZER, *The Right to a Nationality*, cit., p. 15.

⁴¹ *Poenaru v. Romania* (dec.), no. 51864/99, 13 novembre 2001.

⁴² L. PANELLA, *Sulla revoca della cittadinanza*, cit., p. 6.

⁴³ *Karassev v. Finland* (dec.).

⁴⁴ *Kansalaisuuslaki, medborgarskapslag 401/1968* [Legge n. 401/1968 sulla cittadinanza finlandese].

sui diritti garantiti dall'art. 8 della CEDU. I giudici di Strasburgo dichiarano dunque manifestamente infondato e, pertanto, inammissibile il ricorso presentato da Karassev.

Alcuni elementi del percorso argomentativo sviluppato meritano di essere segnalati. In primo luogo, la Corte, pur aprendo alla possibilità di giudicare sulle misure in materia di cittadinanza, non dimentica di precisare che la cittadinanza, in quanto tale, non è un diritto che trova copertura nelle disposizioni della CEDU. In secondo luogo, nel caso di specie la Corte fa riferimento ai soli casi di diniego della cittadinanza, senza specificare se e in che modo gli stessi argomenti possano essere applicati anche alle altre misure suscettibili di avere un impatto sullo *status civitatis* dell'individuo, e in particolare alla revoca della cittadinanza. Quanto, più in particolare, al test che elabora per verificare la presenza di un eventuale contrasto con norme della CEDU, si evidenzia innanzitutto una certa ambiguità nel definire il rapporto tra le due condizioni poste dalla Corte. Se, in un primo momento, i giudici sembrano configurare in maniera cumulativa i due parametri, ovvero l'arbitrarietà e l'impatto sulla vita privata dell'individuo⁴⁵, successivamente la posizione sembra cambiare e i due criteri sembrano porsi in maniera alternativa, cosicché il verificarsi di uno dei due sarebbe sufficiente per rilevare una violazione della Convenzione⁴⁶. Da ultimo occorre segnalare come sia l'analisi dell'arbitrarietà, sia quella degli effetti sulla vita privata dell'individuo sembrano essere svolte in maniera sommaria, non tenendo in considerazione, in particolare, la situazione di apolidia che potrebbe derivare dalla decisione di diniego; ciò che sembra, del resto, coerente con l'impostazione più volte ricordata secondo la quale il diritto alla cittadinanza non è riconosciuto dalla CEDU in quanto tale.

La posizione adottata dalla Corte nel caso Karassev viene di fatto consolidata nelle successive decisioni in materia⁴⁷, nelle quali i giudici di Strasburgo ribadiscono con fermezza l'assenza di un diritto convenzionale alla cittadinanza⁴⁸. Emblematico appare, in tal senso, il caso Slivenko v. Latvia del 2002: la Grande Camera, nel decidere sull'ammissibilità di un ricorso, richiama espressamente l'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, per confermare l'assenza di una simile disposizione nella CEDU e nei suoi protocolli⁴⁹.

Passi verso il riconoscimento della cittadinanza come diritto sembrano invece essere compiuti dalla Corte con due sentenze emesse nel 2010 e nel 2011; in entrambi i casi, la

⁴⁵ Karassev v. Finland (dec.): «The Court does not exclude that an arbitrary denial of a citizenship might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of the impact of such a denial on the private life of the individual».

⁴⁶ Karassev v. Finland (dec.): «It is necessary to examine whether the Finnish decisions disclose such arbitrariness or have such consequences as might raise issues under Article 8 of the Convention».

⁴⁷ Vedi, ad esempio, Slivenko v. Latvia (dec.) [GC], no. 48321/99, 23 gennaio 2002; Kuduzovic v. Slovenia (dec.), no. 60723/00, 17 marzo 2005; Savoia and Bounegru v. Italy (dec.), no. 8407/05, 11 luglio 2006.

⁴⁸ Vedi C. CIPOLLETTI, *Il diritto alla cittadinanza e il rispetto della vita privata e familiare nella sentenza Ramadan v. Malta della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 1197.

⁴⁹ Vedi Slivenko v. Latvia (dec.) [GC], par. 77: «A right to nationality similar to that in article 15 of the Universal Declaration of Human Rights is not guaranteed by the Convention or its Protocols, although an arbitrary denial of nationality may under certain circumstances amount to an interference with the rights under article 8 of the Convention».

Corte di Strasburgo giudica alcune misure in materia di cittadinanza in contrasto con la CEDU.

Il primo caso, *Kuric v. Slovenia*, riguarda la vicenda dei cittadini “cancellati”, sorta nella Repubblica slovena a seguito dell’indipendenza dalla Jugoslavia avvenuta nel 1991. Alcuni individui, oltre 18 mila secondo le stime del Governo, erano stati cancellati dal registro dei residenti permanenti a seguito della dissoluzione della ex Jugoslavia. Si tratta, in particolare, di cittadini delle altre repubbliche jugoslave che risiedevano in Slovenia, al momento della proclamazione dell’indipendenza, ma che non avevano ottenuto la cittadinanza ai sensi dell’art. 40 della legge sulla cittadinanza del 1991⁵⁰; in alcuni casi la cittadinanza non era stata richiesta perché tali individui non avevano interesse ad acquisire lo *status* di cittadino sloveno, ma molti altri non avevano ottenuto la cittadinanza perché non erano a conoscenza di non essere cittadini sloveni o perché le loro domande erano state respinte.

La situazione di questi individui, di fatto in condizioni di apolidia, è stata esaminata dalla Corte costituzionale slovena, che ha più volte chiesto al legislatore di adottare misure in grado di porre rimedio alla condizione dei cittadini “cancellati”⁵¹. L’inadeguatezza delle misure approvate dal legislatore ha portato alcuni di questi individui ad adire la Corte EDU. Sul caso si è pronunciata la Terza Sezione e in seguito, su richiesta del Governo sloveno, è intervenuta la Grande Camera⁵².

La Terza Sezione afferma di dover verificare, in primo luogo, se i ricorrenti hanno effettivamente una vita privata e familiare in Slovenia; in secondo luogo, i giudici devono verificare se esiste un’interferenza con i diritti riconosciuti dall’art. 8, comma 1, della Convenzione e, infine, se tale interferenza sia giustificata sulla base di quanto disposto dall’art. 8, comma 2⁵³.

Quanto al primo punto, l’analisi delle circostanze individuali dei ricorrenti dimostra come essi abbiano speso gran parte della loro vita in Slovenia, costruendo nel Paese le loro reti personali, sociali, culturali, linguistiche ed economiche e le loro relazioni familiari⁵⁴. La vita privata e familiare dei ricorrenti si è indubbiamente sviluppata in Slovenia.

Secondo i ricorrenti, le autorità slovene avrebbero compresso il godimento del loro diritto alla vita privata e familiare con una serie di atti, omissioni e comportamenti tra loro connessi: la negazione del permesso di residenza permanente e della cittadinanza, le deportazioni, la mancata adozione di leggi in grado di regolare lo *status* dei cittadini cancellati anche alla luce delle sentenze della Corte costituzionale⁵⁵. Per quanto riguarda, in particolare, la negazione del diritto alla cittadinanza, la Corte afferma, ancora una volta, la

⁵⁰ Zakon o državljanstvu Republike Slovenije [legge sulla cittadinanza della Repubblica slovena] (1991).

⁵¹ Corte costituzionale slovena, sentenze nn. U-I-284/94 del 1999 e U-I-246/02-28 del 2003.

⁵² Sul caso dei cittadini “cancellati” e la sentenza della Terza Sezione si veda M. DICOSOLA, *La Corte europea dei diritti dell’uomo e i “cancellati”*, Nota alla sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (terza sezione), *Case of Kuric and Others v. Slovenia*, 13 luglio 2010, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, pp. 157-163.

⁵³ *Kuric and others v. Slovenia*, no. 26828/06, 13 luglio 2010, parr. 349 e ss.

⁵⁴ *Kuric and others v. Slovenia*, par. 359.

⁵⁵ *Kuric and others v. Slovenia*, par. 319.

possibilità che un diniego arbitrario possa comportare una violazione della Convenzione per via dell'impatto sulla vita privata e familiare dell'individuo⁵⁶. Tuttavia, i giudici aggiungono di dover dichiarare i ricorsi inammissibili *ratione temporis*; la negazione della cittadinanza, secondo quanto già argomentato dalla Corte EDU in una precedente decisione che riguardava la Slovenia, è avvenuta nel 1991, prima dell'entrata in vigore della CEDU nel Paese, avvenuta nel 1994⁵⁷. Al contrario delle misure di diniego della cittadinanza, la cancellazione dal registro dei residenti permanenti, pur avvenuta prima del 1994, avrebbe causato un'interferenza continuativa sulla vita privata e familiare degli individui, rendendo pertanto la Corte competente *ratione temporis* nel giudicare la natura di tale interferenza⁵⁸.

Lo stretto collegamento tra le misure censurate rende criticabile la distinzione tra diniego della cittadinanza e cancellazione dal registro dei residenti permanenti operata con riguardo alla competenza *ratione temporis* della Corte; entrambi gli atti, infatti, sono suscettibili di dispiegare effetti non soltanto al momento della loro esecuzione, ma anche in seguito, rendendo instabile e precaria la situazione dei cittadini "cancellati".

Limitato, in tal modo, l'ambito di applicazione dell'art. 8 della CEDU, la Corte passa, quindi, a stabilire se l'interferenza causata dalla cancellazione dal registro rispetti i limiti posti dal comma 2 del medesimo articolo, ovvero se essa è conforme alla legge, se persegue uno degli scopi legittimi stabiliti dalla Convenzione e se è necessaria in una società democratica⁵⁹. Lo scrutinio della Corte si arresta già al primo passaggio; la Terza Sezione ricorda come il criterio della conformità alla legge della misura censurata comporti, da una parte, la verifica dell'esistenza di una legge nazionale che preveda tale misura e, dall'altra, la valutazione sulla "qualità" di questa legge⁶⁰. La conformità alla *legge*, come è stato rilevato, dovrebbe quindi essere letta come conformità al *diritto*⁶¹; in tal senso, afferma la Corte, le misure adottate dalle autorità slovene sono illegittime, come deciso anche dalla Corte costituzionale slovena, con una pronuncia dalla quale la Corte EDU afferma di non doversi discostare⁶². Di conseguenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ravvisato una violazione dell'art. 8 (oltre che dell'art. 13) della CEDU e ha chiesto alla Slovenia di adottare misure appropriate per consentire agli individui interessati l'esercizio del loro diritto alla vita privata e familiare e di prevedere un sistema di indennizzi per i cittadini "cancellati"⁶³.

La decisione della Terza Sezione, in seguito sostanzialmente confermata dalla Grande Camera⁶⁴, dimostra senz'altro la rilevanza delle questioni relative alla cittadinanza

⁵⁶ Kuric and others v. Slovenia, par. 353.

⁵⁷ Cfr. Kuric and others v. Slovenia, par. 358.; Makuc and Others (dec.), no. 26828/06, 31 maggio 2007, par. 165.

⁵⁸ Kuric and others v. Slovenia, par. 358.

⁵⁹ Kuric and others v. Slovenia, par. 362.

⁶⁰ Kuric and others v. Slovenia, par. 363.

⁶¹ Vedi V. ZAGREBELSKI, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, cit., pp. 125 e ss.

⁶² Kuric and others v. Slovenia, par. 373.

⁶³ Kuric and others v. Slovenia, par. 376.

⁶⁴ Nel valutare se l'interferenza al diritto alla vita privata e familiare dei cittadini "cancellati" fosse giustificabile in base all'art. 8, comma 2, della CEDU, la Grande Camera, dopo aver ribadito la mancanza di un'adeguata base legale alle misure censurate, decide di proseguire il suo scrutinio analizzando anche la pre-

nel sistema convenzionale. Pur non avendo giudicato direttamente le misure di diniego della cittadinanza, la Terza Sezione ha affermato che la complessa situazione dei cittadini “cancellati” è contraria alla Convenzione «alla luce dei rilevanti standard internazionali per contrastare l’apolidia»⁶⁵; del resto, gli stessi ricorrenti avevano affermato che la violazione del loro diritto alla vita privata e familiare era dovuta a una serie di «atti e omissioni interconnessi»⁶⁶, tra i quali senz’altro il diniego della cittadinanza rivestiva un ruolo preminente.

Una specifica violazione della CEDU da parte di norme in materia di cittadinanza viene invece rilevata, per la prima e al momento unica volta⁶⁷, nel caso *Genovese v. Malta* del 2011. Il ricorrente era nato, fuori dal matrimonio, da madre britannica e padre maltese. Alla richiesta, avanzata dalla madre del ricorrente, di riconoscere a quest’ultimo la cittadinanza di Malta, le autorità maltesi avevano risposto negativamente: l’art 17 della legge sulla cittadinanza⁶⁸, infatti, stabilisce che lo *status* di cittadino non è concesso al figlio nato fuori dal matrimonio da padre maltese e madre non maltese. Sebbene la disciplina in vigore si basasse sull’acquisto della cittadinanza *jure sanguinis*, era necessario, secondo il Governo maltese, limitare l’acquisto della cittadinanza da parte dei figli naturali; il legame tra genitori e figli, alla base del principio dello *jus sanguinis*, sarebbe dato dal matrimonio dei genitori, assente nel caso dei figli naturali. In mancanza di un rapporto coniugale, e considerando che «l’identità della madre è sempre certa, ma non quella del padre», l’acquisto della cittadinanza per discendenza da parte di figli nati fuori dal matrimonio può avvenire soltanto per via materna⁶⁹.

Il ricorrente lamenta una violazione dell’art. 14 della CEDU, in relazione con l’art. 8: in particolare, la norma contestata avrebbe violato, in maniera discriminatoria, la vita privata e familiare del ricorrente⁷⁰.

La Corte ricorda che, in base alla sua giurisprudenza, l’art. 14 della CEDU non ha «un’esistenza indipendente», essendo attivabile soltanto in relazione ai diritti garantiti dagli articoli sostanziali della Convenzione e dei suoi Protocolli; tuttavia, precisa, è necessario e

senza di un fine legittimo e la necessità delle misure in una società democratica; a tal proposito, i giudici concludono che la cancellazione dal registro dei residenti permanenti, pur essendo finalizzata allo scopo legittimo di garantire la sicurezza nazionale, non fosse tuttavia necessaria in una società democratica riconoscendo tuttavia anche una violazione dell’art. 14 della Convenzione. *Kuric and others v. Slovenia* [GC], no. 26828/06, 12 marzo 2014.

⁶⁵ *Kuric and others v. Slovenia*, par. 376: «In the light of relevant international-law standards aimed at the avoidance of statelessness, especially in situations of State succession (...), the Court finds that there has been a violation of Article 8».

⁶⁶ *Kuric and others v. Slovenia*, par. 319.

⁶⁷ Vedi anche M.-B. DEMBOUR, *Ramadan v. Malta: When will the Strasbourg Court understand that nationality is a core human rights issue?*, disponibile su www.strasbourgobservers.com (consultato il 17 ottobre 2017).

⁶⁸ Maltese Citizenship Act (1965).

⁶⁹ *Genovese v. Malta*, no. 53124/09, 11 ottobre 2011, par. 41: «While the identity of the mother was always certain it would not be the case with that of the father».

⁷⁰ *Genovese v. Malta*, par. 22.

sufficiente che i fatti ricadano «nell'ambito» di uno di questi articoli sostanziali⁷¹. Questo è il caso, secondo la Corte, delle misure in materia di cittadinanza che, pur non trovando un'esplicita copertura nelle norme convenzionali, senz'altro rientrano nell'ambito dell'art. 8 della CEDU, potendo avere, come più volte riconosciuto, un impatto sulla vita privata e familiare dell'individuo⁷².

Chiarita l'applicabilità del divieto di discriminazione alle norme in materia di cittadinanza, la Corte passa a valutare se la differenza di trattamento tra figli naturali e figli legittimi possa essere considerata discriminatoria. I giudici ricordano che deve essere riconosciuto agli Stati un margine di apprezzamento nel decidere se e in che misura una differenza di trattamento sia legittima; nondimeno, l'estensione di questo margine varia al mutare delle circostanze, che hanno un impatto sulla stessa interpretazione della CEDU⁷³. In tal senso, conclude la Corte, gli argomenti avanzati dal Governo maltese sembrano eccedere il margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati e non sono in grado di giustificare una disparità di trattamento tra figli naturali e figli legittimi che, difatti, deve essere considerata in contrasto con l'art. 14 della Convenzione, in relazione con l'art. 8⁷⁴.

La decisione, pur costituendo un importante passo in avanti verso la tutela convenzionale contro norme arbitrarie e discriminatorie in materia di cittadinanza, non sembra scalfire la posizione della Corte con riguardo all'assenza, dalla CEDU e dai suoi Protocolli, di un autonomo diritto alla cittadinanza⁷⁵; ciò che è dimostrato anche dalla recente sentenza della stessa Corte che, in *Ramadan v. Malta*, sembra tornare sui suoi passi rifiutando di dichiarare una misura di revoca della cittadinanza in contrasto con l'art. 8 della CEDU.

Il caso, deciso nel 2016, trae origine dalla revoca della cittadinanza maltese di Ramadan, già cittadino egiziano. Il ricorrente aveva acquisito la cittadinanza di Malta a seguito di matrimonio con una cittadina maltese e previa rinuncia alla cittadinanza egiziana, considerato che sia Malta che l'Egitto non permettevano il possesso della doppia cittadinanza. A seguito dell'annullamento del matrimonio, la cittadinanza maltese era stata revocata a Ramadan in quanto acquisita, secondo le autorità, in modo fraudolento: veniva infatti ritenuto, alla luce delle circostanze del matrimonio, che il suo unico fine fosse proprio quello di ottenere la cittadinanza di Malta⁷⁶.

La revoca della cittadinanza maltese aveva dunque causato l'apolidia di Ramadan; il precario *status* del ricorrente si ripercuoteva anche sulla sua vita familiare, considerato che, a seguito dell'annullamento del primo matrimonio, Ramadan si era nuovamente sposato e

⁷¹ Vedi V. ZAGREBELSKI, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, cit., pp. 139 e ss.

⁷² *Genovese v. Malta*, parr. 31-34.

⁷³ *Genovese v. Malta*, parr. 43-44.

⁷⁴ *Genovese v. Malta*, par. 49.

⁷⁵ Vedi M.-B. DEMBOUR, *When Humans Become Migrants*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 145-146.

⁷⁶ Ciò sarebbe stato supportato dalle circostanze del matrimonio, richiamate anche dalla Corte europea: la giovane età della moglie, la durata del matrimonio, gli episodi di violenza ai danni della moglie durante il matrimonio stesso. Vedi C. CIPOLETTI, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., p. 1196.

aveva avuto due figli. Ramadan lamentava dunque una violazione dell'art. 8 della CEDU, sostenendo che la revoca della cittadinanza fosse contraria ai criteri di proporzionalità e conformità alla legge⁷⁷.

La Corte applica alla questione il test elaborato nel caso *Karashev*, analizzando se la revoca della cittadinanza sia stata arbitraria e se abbia avuto un impatto sulla vita privata e familiare dell'individuo. Nel negare che la misura adottata dalle autorità maltesi sia arbitraria, la Corte nota innanzitutto come essa sia stata adottata in maniera conforme alla legge nazionale. L'art. 14 della legge maltese prevedeva infatti, quando si sono svolti i fatti, che il Ministro potesse privare della cittadinanza chi aveva ottenuto tale *status* in maniera fraudolenta. I giudici affermano altresì, per ribadire l'adeguatezza della base legale sulla quale è stata assunta la misura di revoca, che il ricorrente ha goduto di tutte le garanzie processuali necessarie, tra le quali la possibilità di chiedere informazioni e di impugnare il provvedimento⁷⁸.

Quanto alle conseguenze che l'atto di revoca della cittadinanza è in grado di avere sulla vita privata e familiare dell'individuo, la Corte afferma, in maniera difficilmente condivisibile, che il ricorrente non ha sufficientemente dimostrato di essere divenuto apolide, non avendo presentato, in particolare, alcun documento che provi la rinuncia della cittadinanza egiziana⁷⁹. La Corte aggiunge che la revoca della cittadinanza maltese non comporterebbe una minaccia di espulsione dal Paese e che Ramadan avrebbe potuto richiedere un permesso di lavoro o un permesso di residenza per stabilizzare la sua posizione nel Paese e tutelare il suo diritto alla vita privata e familiare, rilevando tuttavia come nessun passo sia stato compiuto in tal senso e che nessuna motivazione sia stata presentata per giustificare tale inerzia⁸⁰. Le conseguenze della revoca non sono dunque, secondo la Corte, tanto gravi da comportare una violazione della vita privata e familiare dell'individuo.

A prescindere da queste conclusioni della Corte, ciò che appare più criticabile è l'adozione di alcune posizioni che hanno riflessi, più in generale, sul ruolo della cittadinanza nel sistema convenzionale.

In primo luogo, come è stato rilevato, la Corte ignora di fatto la differenza tra misure di revoca e misure di diniego della cittadinanza. I giudici di Strasburgo negano, in un primo momento, che esista una differenza tra i due tipi di provvedimento, al fine di affermare la loro competenza *ratione materiae* anche sugli atti di revoca della cittadinanza⁸¹. Per la prima volta, infatti, la Corte si trova a decidere su simili provvedimenti, dal momento che la sua precedente giurisprudenza, come si è visto, ha sempre riguardato casi di diniego dello *status civitatis*. La Corte accenna, brevemente e tra parentesi, che la revoca possa avere un

⁷⁷ Ramadan v. Malta, no. 76136/12, 21 giugno 2016, par. 49 e ss.

⁷⁸ Vedi C. CIPOLLETTI, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., p. 1201.

⁷⁹ Ramadan v. Malta, par. 92.

⁸⁰ Ramadan v. Malta, par. 90 e ss.

⁸¹ Ramadan v. Malta, par. 85.

impatto «anche maggiore» sulla vita privata e familiare dell'individuo⁸², ma poi dimentica completamente di fare riferimento ai diversi livelli di tutela che, nel diritto internazionale, caratterizzano le due fattispecie. Il diniego della cittadinanza rientra più propriamente nell'esercizio del diritto degli Stati di verificare l'esistenza di un legame effettivo con l'individuo, pur nel rispetto delle norme internazionali in materia. La revoca presuppone invece un controllo più stringente e una limitazione più avanzata della sovranità degli Stati, che possono annullare la concessione o il riconoscimento della cittadinanza soltanto in casi eccezionali⁸³.

In secondo luogo, la Corte sembra anche ignorare o sottostimare il fatto che la revoca della cittadinanza possa causare l'apolidia dell'individuo. Anche in questo caso, come già osservato con riferimento al caso Karassev, sia l'analisi dell'arbitrarietà, sia quella degli effetti sulla vita privata dell'individuo sono condotte in maniera del tutto avulsa rispetto alla considerazione dello *status* di apolidia in cui versa il ricorrente come conseguenza della misura impugnata⁸⁴.

Alla base di queste posizioni assunte dalla Corte sembra esserci, ancora una volta, l'assenza del riconoscimento di un autonomo diritto alla cittadinanza nel sistema convenzionale: l'occasione fornita dalle particolari circostanze del caso Ramadan, in cui per la prima volta i giudici di Strasburgo si sono pronunciati su una misura di revoca con conseguente apolidia del ricorrente, non ha permesso alla Corte di consolidare i timidi passi avanti compiuti nei casi Kuric e Genovese e di aprire finalmente al riconoscimento convenzionale del diritto alla cittadinanza.

4. La Corte interamericana e il diritto alla cittadinanza

Se la Corte di Strasburgo incontra dunque notevoli difficoltà nel riconoscere e garantire la cittadinanza come diritto fondamentale, la Corte interamericana è attiva, fin da tempi risalenti, nella protezione di tale diritto.

Già nel 1984 la Corte di San José ha l'occasione di pronunciarsi in materia, emettendo un'opinione consultiva su alcune modifiche alla Costituzione della Costa Rica del 1949 in materia di cittadinanza⁸⁵. La Corte interamericana infatti, in base all'art. 64 della CADU, può essere consultata dagli Stati membri e dagli organi dell'Organizzazione degli Stati americani con riguardo all'interpretazione della Convenzione o degli altri trattati sui diritti umani in vigore negli Stati americani⁸⁶.

⁸² Ramadan v. Malta, par. 85: «The Court considers that the loss of citizenship already acquired or born into can have the same (and possibly a bigger) impact on a person's private and family life».

⁸³ Vedi anche M.-B. DEMBOUR, *Ramadan v. Malta*.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Advisory Opinion OC-4/84 of January 19, 1984. Proposed Amendments to the Naturalization Provision of the Constitution of Costa Rica.

⁸⁶ Sulla funzione consultiva della Corte interamericana vedi J.M. PASQUALUCCI, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 27 e ss.; L. HENNEBEL, *La Convention Américaine des Droits de l'Homme*, cit., pp. 313 e ss.; H. TIGROUDJA, I.K. PANOUSSIS,

La revisione costituzionale all'attenzione della Corte riguardava gli artt. 14 e 15 della Legge fondamentale costaricana. Il testo allora vigente prevedeva, tra l'altro, la possibilità di richiedere la naturalizzazione dopo un anno di residenza nel Paese per i cittadini degli altri Stati centroamericani alla nascita, dopo due anni per coloro che avevano la cittadinanza spagnola o di uno Stato iberoamericano alla nascita, dopo cinque anni per i centroamericani, gli iberoamericani e gli spagnoli che avevano ottenuto la loro cittadinanza in un momento successivo alla nascita e per gli altri stranieri; era inoltre richiesto, in tutti i casi, il possesso di un buon carattere e di sufficienti mezzi di sussistenza e l'impegno a risiedere regolarmente nel Paese⁸⁷.

Il testo della revisione costituzionale sottoposto all'opinione consultiva della Corte modificava i requisiti di residenza previsti, richiedendo un periodo di cinque anni per i cittadini per nascita della Spagna e degli Stati centroamericani e iberoamericani e di sette anni per coloro che avevano ottenuto la cittadinanza di quegli stessi Stati in un momento successivo alla nascita e per gli altri stranieri. La proposta introduceva inoltre il requisito della conoscenza della lingua spagnola, della storia e dei valori del Paese, nonché il giuramento di rispettare l'ordinamento costituzionale della Repubblica⁸⁸.

La Cour interaméricaine des Droits de l'Homme, cit., pp. 21 e ss.; M.-C. RUNAVOT, *La fonction consultative de la Cour interaméricaine des droits de l'homme: splendeurs et misères de l'avis du juge interaméricain*, in L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA (a cura di), *Le particularisme interaméricain des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2009, pp. 121 e ss.; L. BURGORGUE-LARSEN, *Advisory Jurisdiction*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. ÚBEDA DE TORRES (a cura di), *The Inter-American Court of Human Rights*, cit., pp. 75 e ss.

⁸⁷ Costituzione della Costa Rica (testo in vigore nel 1984): «Artículo 14. Son costarricenses por naturalización: 1) Los que han adquirido esta calidad en virtud de leyes anteriores; 2) Los nacionales de los otros países de Centro América, de buena conducta y con un año de residencia en la República por lo menos, que manifiesten ante el Registro Civil su decisión de ser costarricenses; 3) Los españoles o iberoamericanos por nacimiento que obtengan la carta respectiva ante el Registro Civil, siempre que hayan tenido su domicilio en el país durante los dos años anteriores a su solicitud; 4) Los centroamericanos, españoles e iberoamericanos que no lo sean por nacimiento y los demás extranjeros que hayan estado domiciliados en Costa Rica por el término mínimo de cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud de naturalización, de acuerdo con los requisitos que indique la ley; 5) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad, o que manifieste su deseo de ser costarricense; 6) Quienes reciban la nacionalidad honorífica de la Asamblea Legislativa. Artículo 15. El que solicite naturalizarse debe acreditar de previo su buena conducta, demostrar que tiene oficio o medio de vivir conocido y prometer que residirá en la República de modo regular. Para los efectos de la naturalización, el domicilio implica residencia y vinculación, estables y efectivas, a la comunidad nacional, de acuerdo con la reglamentación que establezca la ley».

⁸⁸ Costituzione della Costa Rica (testo della proposta di revisione costituzionale): «Artículo 14. Son costarricenses por naturalización: 1) Los que han adquirido esa calidad en virtud de leyes anteriores; 2) Los nacionales de otros países de Centroamérica, españoles e iberoamericanos por nacimiento, con cinco años de residencia oficial en el país, y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley; 3) Los centroamericanos, españoles e iberoamericanos que no lo sean por nacimiento y los demás extranjeros que hayan residido oficialmente por un término mínimo de siete años y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley; 4) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad o que luego de estar casada dos años con costarricense y de residir por ese mismo período en el país, manifieste su deseo de adquirir nuestra nacionalidad; y 5) Quienes reciban la nacionalidad honorífica de la Asamblea Legislativa. Artículo 15. Quien solicite naturalizarse debe acreditar su buena conducta, demostrar que tiene oficio o medio de vivir conocido, que sabe hablar, escribir y leer el idioma español. Se someterá a un examen comprensivo acerca de la historia del país y sus valores, debiendo, asimismo, prometer que residirá en el territorio nacional de modo regular y jurar que respetará el orden constitucional de la República. Por medio de ley se establecerá los requisitos y la forma para tramitar la solicitud de naturalización».

La posizione adottata dalla Corte interamericana è ben diversa da quella della Corte EDU; i giudici di San José dedicano ampio spazio, nella loro opinione, alla definizione della cittadinanza come diritto umano e al rapporto che, in proposito, si instaura tra discrezionalità degli Stati e limiti internazionali.

Nel merito, infatti, l'opinione della Corte si apre riconoscendo che «oggi è generalmente accettato che la cittadinanza sia un diritto innato di tutti gli esseri umani»⁸⁹. L'affermazione della Corte, definita coraggiosa⁹⁰ anche se non del tutto convincente alla luce delle norme internazionali allora vigenti⁹¹, mette subito in chiaro l'orientamento della Corte, ribadito poi nella prima parte della sua opinione. Si legge, infatti, che «sebbene sia tradizionalmente accettato che il conferimento e la disciplina della cittadinanza sono materie regolate dai singoli Stati, gli sviluppi contemporanei indicano che il diritto internazionale pone alcuni limiti all'ampio potere degli Stati in materia, e che i modi in cui gli Stati regolano gli aspetti relativi alla cittadinanza non possono oggi essere considerati esclusivamente nell'ambito della loro competenza; quel potere dello Stato è peraltro circoscritto dall'obbligo di assicurare il pieno rispetto dei diritti umani. L'impostazione classica, che considerava la cittadinanza come un attributo concesso dallo Stato ai suoi soggetti, è gradualmente evoluta fino al punto che la cittadinanza è oggi percepita come un tema che implica tanto la competenza dello Stato quanto le questioni relative ai diritti umani»⁹².

Partendo da questo presupposto, la Corte afferma che, dal momento che la cittadinanza è concessa dallo Stato, è logico e naturale pensare che sia quest'ultimo a decidere le modalità di acquisto della cittadinanza, a verificare che i requisiti posti siano rispettati e a modificare questi requisiti al variare delle condizioni e dei bisogni del Paese⁹³. Nondimeno, lo spazio riservato allo Stato è limitato dai principi internazionali in materia di cittadinanza, i quali, alla luce dell'art. 20 della CADU, sono riconducibili al diritto di tutti alla cittadinanza, all'obbligo per gli Stati di concedere la cittadinanza *jure soli* alla nascita agli individui che non avrebbero altrimenti alcuna cittadinanza e al divieto di privare arbitrariamente della cittadinanza o di impedire di cambiarla.

La Corte riconosce come il fine generale della modifica sia quello di prevedere condizioni più stringenti per la naturalizzazione degli stranieri, ma nota altresì come nessuna delle modifiche proposte si ponga realmente in contrasto con uno dei principi espressi dall'art. 20 della CADU.

I giudici analizzano le disposizioni anche con riferimento ai possibili profili di discriminazione emergenti dalla proposta oggetto dell'opinione consultiva. La Corte afferma, in tal senso, che né la distinzione tra cittadini di Stati diversi, né quella tra cittadini dello stesso Stato che hanno ottenuto la cittadinanza con modalità differenti, sono chiaramente discriminatorie e quindi in contrasto con l'art. 24 della Convenzione: entrambe le misure,

⁸⁹ Advisory Opinion OC-4/84, par. 32.

⁹⁰ Così J.M.M. CHAN, *The right to a nationality*, cit., p. 5.

⁹¹ Vedi M.-B. DEMBOUR, *When Humans Become Migrants*, cit., pp. 136-137.

⁹² Advisory Opinion OC-4/84, par. 32.

⁹³ Advisory Opinion OC-4/84, par. 36.

infatti, trovano giustificazione nel fatto che taluni individui già posseggono «oggettivamente stretti legami di tipo storico, culturale e spirituale con il popolo della Costa Rica»⁹⁴. Né può essere considerato discriminatorio richiedere la conoscenza della lingua, della storia e dei valori del Paese, sebbene i giudici riconoscano che la concreta applicazione di queste condizioni, a causa dell'ampia discrezionalità che può caratterizzare le modalità di verifica di tali requisiti, possa di fatto risultare discriminatoria⁹⁵.

L'unica disposizione contraria alla Convenzione riguarda, invece, la preferenza accordata alle donne per l'acquisto della cittadinanza a seguito di matrimonio con un cittadino costaricano. La disposizione in vigore prevedeva che la cittadinanza venisse concessa alla donna che avesse perso la sua cittadinanza a seguito di matrimonio, ovvero che avesse espresso il desiderio di diventare costaricana; la modifica proposta prevedeva soltanto che, nel secondo caso, la richiesta potesse essere presentata trascorsi due anni di matrimonio e di residenza in Costa Rica⁹⁶. La disposizione, che in entrambe le versioni non si applica all'uomo che sposa una donna costaricana, è considerata contraria al principio di non discriminazione di cui all'art. 24 e al principio di uguaglianza tra i coniugi stabilito dall'art. 17 della CADU⁹⁷.

L'opinione della Corte interamericana, pur adottata nell'ambito della funzione consultiva della stessa e senza peraltro giungere a ravvisare un contrasto con l'art. 20 della Convenzione che espressamente garantisce il diritto alla cittadinanza, è importante perché stabilisce l'esigenza di un necessario bilanciamento tra tutela dei diritti umani e competenza degli Stati, con la prevalenza della prima sulla seconda⁹⁸. Nondimeno, l'opinione consultiva costituisce anche la base per le successive pronunce della Corte che, in sede contenziosa, ha più volte ritenuto norme nazionali in contrasto con il diritto convenzionale alla cittadinanza.

Un primo importante caso in cui la Corte, in sede contenziosa, ha rilevato una violazione dell'art. 20 della CADU risale al 2001⁹⁹. La questione sottoposta alla decisione

⁹⁴ Advisory Opinion OC-4/84, par. 60. Sul punto dissente il giudice Thomas Burghental, che nella sua opinione ravvisa un contrasto tra la proposta di revisione costituzionale e l'art. 24 della CADU, dovuta alla «distinzione discriminatoria tra centroamericani, spagnoli e iberoamericani che sono cittadini di questi Stati per nascita e tra quelli che sono cittadini degli stessi Stati per naturalizzazione». Dissenting Opinion of Judge Thomas Burghental, par. 2.

⁹⁵ Advisory Opinion OC-4/84, par. 63. Su questo punto si sviluppa un voto separato, questa volta del giudice Rodolfo Piza Escalante, secondo cui «non costituisce una discriminazione contraria alla Convenzione prevedere, tra i requisiti per la naturalizzazione, quello di parlare la lingua spagnola (...). Tuttavia costituisce una discriminazione contraria alla Convenzione richiedere di saper leggere e scrivere in lingua spagnola, così come l'ulteriore requisito di sostenere un esame comprensivo (sic) sulla storia del Paese e sui suoi valori». Separate Vote of Judge Rodolfo E. Piza E., conclusions. Per un'analisi comparata dell'utilizzo dei test linguistici per l'acquisto della cittadinanza sia consentito rinviare a G. MLANI, *Cittadini jure linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, Giuffrè, 2017.

⁹⁶ Sul punto esisteva un'ulteriore proposta di revisione presentata da alcuni deputati della commissione parlamentare speciale per la revisione costituzionale: «La persona extranjera que al casarse con costarricense pierda su nacionalidad y luego de estar casada dos años con costarricense y de residir durante ese mismo período en el país, manifiesta su deseo de adquirir la nacionalidad del cónyuge».

⁹⁷ Advisory Opinion OC-4/84, par. 64-68

⁹⁸ Vedi M.-B. DEMBOUR, *When Humans Become Migrants*, cit., pp. 136-137.

⁹⁹ Case of Ivcher-Bronstein v. Peru. Judgment of February 6, 2001 (Merits, Reparations and Costs).

della Corte riguardava Ivcher Bronstein, un cittadino naturalizzato peruviano di origini israeliane, editore di un canale televisivo che si era mostrato, ai tempi del regime di Fujimori, critico nei confronti del governo peruviano. Il ricorrente, a seguito di una serie di programmi televisivi che denunciavano diversi atti di tortura e corruzione, era stato privato della cittadinanza peruviana; il motivo della misura era l'asserita mancanza dell'espressa rinuncia della cittadinanza israeliana, ciò che comportava la revoca della cittadinanza peruviana *ex tunc*¹⁰⁰. Ai sensi della legge sul sistema televisivo¹⁰¹, la cittadinanza peruviana era un requisito necessario per il possesso di canali televisivi, ragione per cui alla revoca della cittadinanza aveva fatto seguito la sospensione del canale televisivo¹⁰².

In *Ivcher Bronstein v. Perù*, la Corte interamericana richiama sia l'art. 20 della Convenzione, sia la Costituzione peruviana del 1993 che, in base agli artt. 2 e 53, stabilisce che la cittadinanza peruviana può essere persa soltanto a seguito di un atto di espressa rinuncia. Dato che dall'analisi dei fatti emerge che in nessun modo il ricorrente ha rinunciato alla cittadinanza peruviana, la revoca è considerata arbitraria, in quanto contraria alla legge, e quindi in contrasto con l'art. 20 della Convenzione¹⁰³.

Ancora più significativa con riguardo al riconoscimento del diritto alla cittadinanza e dei limiti posti alla discrezionalità degli Stati in materia è la lunga vicenda giudiziaria che riguarda la situazione degli individui haitiani o di origini haitiane nella Repubblica Dominicana. Il Paese confina con Haiti, occupando insieme l'intero territorio dell'isola sulla quale entrambi gli Stati sorgono; le condizioni socio-economiche dei due Paesi sono state sempre caratterizzate da forti disparità, spingendo la popolazione haitiana in condizioni di estrema povertà a cercare lavoro nelle piantagioni di canna da zucchero della Repubblica Dominicana; giunti nel Paese con contratti di impiego temporaneo, spesso gli immigrati si sono stabiliti in territorio dominicano, vivendo in condizioni disagiate e senza regolari permessi di soggiorno. La grave crisi che ha colpito l'industria dello zucchero negli anni ottanta ha avuto evidenti effetti sulla politica migratoria dominicana, comportando non soltanto la chiusura dei confini, ma anche, negli anni novanta, operazioni di rimpatrio collettivo degli haitiani irregolari verso il Paese di origine¹⁰⁴.

Già nel 2000 i giudici di San José adottano misure provvisorie per proteggere gli individui interessati dalle operazioni di rimpatrio; in base all'art. 63 della CADU, la Corte può infatti intervenire con tali misure in casi di estrema gravità e urgenza e per evitare danni irreparabili alle persone¹⁰⁵. Cinque anni dopo, la Corte interamericana si pronuncia nel noto

¹⁰⁰ Così ai sensi degli artt. 12 e 13 del Decreto Supremo No. 004-97-IN, de 23 de mayo de 1997 (reglamento de la Ley No. 26574 de 3 de enero de 1996, Ley de Nacionalidad).

¹⁰¹ Vedi l'art. 23 del Decreto Legislativo No. 702 de 8 de Noviembre de 1991 (Declaran de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueban normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en telecomunicaciones).

¹⁰² Vedi, per un'analisi di questa decisione, A. ÚBEDA DE TORRES, *The Right to Nationality*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. ÚBEDA DE TORRES (a cura di), *The Inter-American Court of Human Rights*, cit., p. 577.

¹⁰³ *Case of Ivcher-Bronstein v. Peru*, parr. 85-97.

¹⁰⁴ Vedi D.C. BALUARTE, *Inter-American Justice Comes to the Dominican Republic: An Island Shakes as Human Rights and Sovereignty Clash*, in *Human Right Brief*, 2006, p. 25.

¹⁰⁵ Sulla possibilità, per la Corte, di adottare misure provvisorie a tutela dei diritti umani vedi C. BURBANCO-HERRERA, *The Inter-American Court of Human Rights and Its Role in Preventing Violations of Human Rights*

caso *Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic*, riscontrando la violazione di diversi articoli della Convenzione americana, *in primis* del diritto alla cittadinanza ex art. 20¹⁰⁶.

Le ricorrenti, Dilcia Yean e Violeta Bosico, erano nate sul territorio dominicano da madre dominicana e padre haitiano. Entrambe lamentano il fatto che fino al 2001, quando avevano un'età rispettivamente di 5 e 16 anni, le autorità dominicane non avevano riconosciuto loro la cittadinanza del Paese. La disciplina costituzionale in materia di cittadinanza è basata sul principio dello *jus soli*: in base all'art. 11 del testo costituzionale approvato nel 1994 e in vigore al momento dei fatti, le uniche eccezioni a questo principio riguardavano i figli di diplomatici residenti nel Paese e i figli di persone in transito. Il rifiuto delle autorità di concedere la cittadinanza si basava su una interpretazione estensiva di questa seconda categoria, che sarebbe arrivata a comprendere non solo le persone che si trovavano sul territorio dominicano per un limitato periodo di tempo, ma anche quelle che vi risiedevano in maniera illegale. Inoltre, secondo lo Stato, le ricorrenti non sarebbero neanche state in grado di produrre la documentazione richiesta per dimostrare la nascita sul territorio dominicano.

Una considerazione preliminare sulla decisione della Corte va fatta con riguardo alla sua competenza *ratione temporis*, che appare significativa ponendo mente al diverso approccio che ha caratterizzato in passato la Corte EDU. Quest'ultima, in *Kuric v. Slovenia* e *Makuc v. Slovenia*, si è dichiarata incompetente in quanto le censurate misure di diniego della cittadinanza erano avvenute prima dell'entrata in vigore della CEDU nel Paese. Al contrario, la Corte di San José afferma che la sua giurisdizione si estende tanto ai fatti accaduti dopo l'entrata in vigore della Convenzione, quanto ai fatti accaduti in precedenza che comportino una persistente violazione dei diritti che prosegue anche dopo l'entrata in vigore della Convenzione, come nel caso del diniego della cittadinanza al vaglio della Corte¹⁰⁷.

Nel merito, la Corte riprende le considerazioni già svolte in sede consultiva e arriva a specificare quali siano, concretamente, i limiti posti dal diritto internazionale e convenzionale alla discrezionalità degli Stati in materia. Il punto di partenza è, ancora una volta, il riconoscimento della cittadinanza come diritto umano fondamentale e non derogabile¹⁰⁸. «La determinazione di chi ha il diritto di essere un cittadino – afferma la Corte – continua a ricadere nella competenza dello Stato. Tuttavia, la sua discrezionalità su questo punto è stata gradualmente limitata dall'evoluzione del diritto internazionale»¹⁰⁹. A questo punto la Corte definisce quali siano questi limiti: da una parte, l'obbligo degli Stati di garantire agli

through Provisional Measures, in Y. HAECK, O. RUIZ-CHIRIBOGA, C. BURBANO-HERRERA (a cura di), *The Inter-American Court of Human Rights: Theory and Practice, Present and Future*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2015, pp. 355 e ss.; J.M. PASQUALUCCI, *The Practice and Procedure*, cit., pp. 291 e ss.; L. HENNEBEL, *La Convention Américaine des Droits de l'Homme*, cit., pp. 198 e ss.; A. ÚBEDA DE TORRES, *The Right to Order Provisional Measures*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. ÚBEDA DE TORRES (a cura di), *The Inter-American Court of Human Rights*, cit., pp. 193 e ss.

¹⁰⁶ Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic. Judgment of September 8, 2005 (Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs).

¹⁰⁷ Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic, par. 106. Vedi A. ÚBEDA DE TORRES, *The Right to Nationality*, cit., p. 575.

¹⁰⁸ Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic, par. 136.

¹⁰⁹ Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic, par. 140.

individui una piena ed effettiva tutela da parte della legge contro ogni forma di discriminazione; dall'altra, il loro obbligo di prevenire, impedire e ridurre l'apolidia¹¹⁰.

Quanto al primo punto, la Corte articola il principio di uguale ed effettiva tutela come divieto di produrre norme che abbiano effetti discriminatori su individui o gruppi di individui e come obbligo di adottare misure in grado di garantire l'effettivo godimento dei diritti da parte di tutti¹¹¹. In merito al secondo limite, la Corte ritiene contrarie alla Convenzione tutte quelle norme o quelle prassi che abbiano come risultato l'aumento delle persone apolidi¹¹².

Applicando questi principi al caso di specie, la Corte determina ulteriori e precise condizioni poste dalla Convenzione agli Stati: in particolare, si afferma che lo *status* migratorio non si trasferisce ai figli e non può costituire un motivo per privare una persona del diritto alla cittadinanza e che la nascita sul territorio è il solo requisito da provare per l'acquisto della cittadinanza nei casi che riguardano individui che risulterebbero altrimenti apolidi¹¹³.

Nel negare il riconoscimento della cittadinanza alle ricorrenti, conclude la Corte, la Repubblica Dominicana avrebbe oltrepassato questi limiti. I giudici sottolineano infatti che alle due bambine, secondo la prassi osservabile nel Paese, erano stati richiesti diversi documenti per provare la nascita sul territorio dominicano, spesso difficili da reperire o produrre, considerata anche la difficile situazione socio-economica della popolazione di origine haitiana, più volte richiamata nel corso della sentenza¹¹⁴. Di fatto questa situazione risultava essere discriminatoria verso questa parte della popolazione ed era suscettibile di incrementare i casi di apolidia. Pertanto, oltre a dichiarare la violazione dell'art. 20 della CADU, la Corte ha chiesto allo Stato di adottare tutte le misure necessarie per rendere la procedura di acquisto della cittadinanza semplice, accessibile e ragionevole, in modo da impedire che gli individui che ne hanno diritto rimangano apolidi¹¹⁵.

Le norme in materia di cittadinanza in vigore nella Repubblica Dominicana sono state nuovamente oggetto del giudizio della Corte pochi anni dopo, nel 2014¹¹⁶. La questione, ancora una volta, riguarda individui di origine haitiana che erano nati nella Repubblica Dominicana ma ai quali lo Stato non riconosceva la cittadinanza in quanto figli di genitori che si trovavano sul territorio dominicano in maniera irregolare.

Si è già avuto modo di esaminare come la Corte interamericana abbia rigettato l'interpretazione avanzata dallo Stato con riguardo alla categoria delle persone "in transito", affermando come la transitorietà dovesse riguardare il tempo di permanenza e non lo *status*

¹¹⁰ Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic, par. 140. Vedi A. ÚBEDA DE TORRES, *The Right to Nationality*, cit., p. 575; M. SCALABRINO, *Les travailleurs clandestins dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme*, in V. CHETAIL (a cura di), *Mondialisation, migration et droits de l'homme: le droit international en question. Vol II*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 391.

¹¹¹ Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic, par. 141.

¹¹² Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic, par. 142.

¹¹³ Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic, par. 156.

¹¹⁴ Vedi in particolare Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic, par. 109.

¹¹⁵ Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic, operative par. 8. Sui rimedi previsti dalla Corte nel caso si veda M.-B. DEMBOUR, *When Humans Become Migrants*, cit., pp. 113 e ss.

¹¹⁶ Case of Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic. Judgment of August 28, 2014 (Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs).

migratorio. Tuttavia, vanno segnalate due importanti novità avvenute a seguito della prima sentenza della Corte e richiamate dai giudici nella seconda decisione.

In primo luogo, nel 2010, la Costituzione dominicana è stata emendata; in particolare, la disciplina della cittadinanza, adesso contenuta nell'art. 18, è stata modificata includendo espressamente la nascita da immigrati irregolari tra le eccezioni all'applicazione dello *jus soli*¹¹⁷. In seguito, nel 2013, la Corte costituzionale dominicana è intervenuta in un caso di diniego della cittadinanza, ribadendo l'inclusione degli immigrati irregolari nell'ambito della categoria delle persone "in transito"¹¹⁸: in tal modo, ha avallato l'interpretazione fornita dalle autorità dominicane in occasione della prima pronuncia della Corte interamericana e smentito la conclusione di quest'ultima, ritenuta erroneamente interpretativa del diritto nazionale¹¹⁹.

La Corte IDU reitera di fatto la decisione già assunta nel 2005, ravvisando nuovamente la violazione dell'art. 20 della Convenzione. Nondimeno, emergono due ulteriori aspetti meritevoli di essere evidenziati.

In primo luogo, dalla sentenza emerge che il rischio di incrementare i casi di apolidia è sufficiente affinché sia ravvisabile un contrasto con le norme convenzionali. Uno degli argomenti dello Stato, in questo caso, era infatti la possibilità per i ricorrenti di acquisire la cittadinanza haitiana, che adotta prevalentemente il principio dello *jus sanguinis*; ebbene, secondo la Corte, «lo Stato non ha provato in maniera sufficiente che quelle persone avrebbero ottenuto un'altra cittadinanza»¹²⁰. È evidente, ancora una volta, il *gap* che separa la Corte di San José da quella di Strasburgo: basti por mente alla decisione assunta da quest'ultima nel 2016 e in precedenza analizzata, relativa al caso Ramadan v. Malta, ove ha incluso, tra i motivi per rigettare il ricorso contro la misura di revoca, il fatto che il ricorrente non aveva sufficientemente dimostrato di essere divenuto apolide¹²¹.

In secondo luogo, un altro aspetto senz'altro significativo è rappresentato dalla parte dispositiva della sentenza della Corte IDU. Da una parte, essa dispone che lo Stato si attivi affinché siano scongiurati gli effetti della sentenza della Corte costituzionale del 2013; quest'ultima aveva infatti chiesto al governo di operare un controllo dei registri dell'anagrafe al fine di stabilire chi aveva ottenuto la cittadinanza *jure soli* a seguito di nascita da genitori immigrati irregolari e di privarli della cittadinanza¹²². Dall'altra parte, la Corte interamericana chiede allo Stato di adottare tutte le misure necessarie, anche di natura costituzionale, al fine di evitare che lo *status* irregolare dei genitori sia un'eccezione possibile al criterio dello *jus*

¹¹⁷ Costituzione della Repubblica Dominicana: «Artículo 18. Nacionalidad. Son dominicanas y dominicanos: (...) 3) Las personas nacidas en territorio nacional, con excepción de los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, de extranjeros que se hallen en tránsito o residan ilegalmente en territorio dominicano. Se considera persona en tránsito a toda extranjera o extranjero definido como tal en las leyes dominicanas».

¹¹⁸ Così la Corte costituzionale dominicana nella sentenza n. TC/0168/13, par. 11.1.3.

¹¹⁹ Sul punto, sia consentito rinviare a G. MILANI, *Figli di haitiani in transito? Note sui recenti sviluppi in materia di cittadinanza nella repubblica dominicana*, disponibile su <http://www.diritticomparati.it> (consultato il 17 ottobre 2017).

¹²⁰ Case of Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic, parr. 297 e ss.

¹²¹ Vedi *supra*.

¹²² Vedi ancora G. MILANI, *Figli di haitiani in transito?*, cit.

solis: in altre parole, la Corte lascia intendere come la stessa Costituzione, a seguito della modifica costituzionale, sia da ritenersi contraria alla Convenzione americana, con ciò affermando in maniera inequivoca l'esistenza di limiti internazionali alla disciplina nazionale della cittadinanza e la loro efficacia anche rispetto ai testi costituzionali degli Stati.

5. Conclusioni: quali ostacoli al dialogo tra le Corti in materia di cittadinanza?

L'analisi qui svolta dimostra chiaramente l'esistenza di due approcci diversi al tema della cittadinanza da parte della Corte europea e della Corte interamericana dei diritti umani. Se quest'ultima, sia in sede consultiva che in quella giurisdizionale, si è mostrata all'avanguardia nella difesa del diritto alla cittadinanza, i passi compiuti dal giudice di Strasburgo sono stati limitati, confusi e talvolta contraddittori.

La ragione principale, o comunque originaria, di questa diversità di attitudine è senz'altro da ricercare nei contesti normativi sulla base dei quali le due Corti sono chiamate ad operare. Si è osservato, infatti, che mentre il diritto alla cittadinanza è espressamente riconosciuto dalla CADU, con disposizioni che stabiliscono precisi obblighi nei confronti degli Stati, nella CEDU non ve ne è traccia; né si può affermare che la Convenzione europea sulla cittadinanza, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa, riesca a colmare questo vuoto, considerata l'impossibilità per la Corte europea di vigilare sul rispetto di trattati diversi dalla CEDU e dai suoi Protocolli.

L'art. 20 della CADU consente alla Corte interamericana di pronunciarsi in maniera diretta e specifica sulle violazioni del diritto alla cittadinanza; le decisioni analizzate si basano sulla definizione della cittadinanza come diritto umano e conducono a un bilanciamento in cui la tutela di tale diritto prevale sulla discrezionalità degli Stati in materia. Al contrario, l'assenza dalla CEDU di simili disposizioni costringe la Corte di Strasburgo ad analizzare le norme sulla cittadinanza in maniera indiretta, prendendo sempre le mosse dagli effetti della violazione di altri diritti, convenzionalmente garantiti, sullo *status civitatis* dell'individuo.

La domanda che occorre porsi è, a questo punto, se questo *gap* normativo, principale causa del *gap* giurisprudenziale di cui si è dato conto nella nostra analisi, sia in qualche modo superabile; il risultato al momento raggiunto dalla Corte EDU, che a partire dal caso Karassev ha affermato la propria competenza a conoscere delle violazioni della CEDU causate da norme in materia di cittadinanza che siano arbitrarie e lesive della vita privata e familiare dell'individuo, non sembra essere soddisfacente.

In tal senso è senz'altro suggestiva l'opinione dissenziente redatta dal giudice Pinto de Albuquerque in occasione del caso Ramadan. Il ragionamento alla base dell'opinione si fonda su un ripensamento dell'equilibrio stabilito dalla Corte EDU nella sua giurisprudenza in materia. La Corte, afferma Pinto de Albuquerque, dovrebbe ormai «affermare l'esistenza di un *autonomo* diritto convenzionale alla cittadinanza»¹²³. L'operazione sarebbe possibile, anche alla luce degli avanzamenti compiuti in materia dal diritto internazionale, considerando

¹²³ Ramadan v. Malta, Dissenting Opinion of Judge Pinto de Albuquerque, par. 1 (enfasi nostra).

«la cittadinanza nazionale come un elemento centrale dell'identità personale»¹²⁴, pertanto garantita *autonomamente* dall'art. 8 della CEDU¹²⁵.

Rivisitato in questo modo il ruolo della cittadinanza nel sistema CEDU, le considerazioni sull'impatto sulla vita familiare dell'individuo, sulla sua occupazione, sulla sua residenza non dovrebbero incidere sulle decisioni della Corte con riguardo alla convenzionalità delle misure in materia di cittadinanza¹²⁶; essa costituirebbe *per se* un diritto convenzionale e le violazioni di tale diritto, ribadisce Pinto de Albuquerque, comporterebbero una violazione «del diritto internazionale dei diritti umani e della Convenzione»¹²⁷.

Il caso Ramadan, come affermato dallo stesso giudice dissenziente¹²⁸, ha costituito, date le circostanze in precedenza esposte, un'occasione per la Corte di operare questo salto di qualità e di rivedere il ruolo della cittadinanza nella CEDU. Il fatto che tale occasione non sia stata colta può far ritenere che le ragioni alla base della diversità di approcci delle due Corti regionali in materia non si esauriscono nelle differenze relative al quadro normativo di riferimento.

Una possibile causa della posizione di avanguardia che caratterizza la Corte interamericana è la sua stretta aderenza al principio *pro homine* che, in tema di diritti degli stranieri in generale e diritto alla cittadinanza in particolare, sembra distanziarla in maniera importante dall'orientamento della Corte europea¹²⁹. I tentativi di bilanciamento operati dalle due Corti e lo stesso modo di impostare il ragionamento nelle sentenze sopra analizzate sono in tal senso significativi. La Corte europea prende sempre le mosse dal paradigma classico che considera la cittadinanza come espressione tipica della sovranità dello Stato e che riserva a quest'ultimo in via quasi esclusiva la competenza a disciplinarne le modalità di conferimento e revoca; al contrario, il punto di partenza per la Corte interamericana è l'affermazione della cittadinanza come diritto umano e la presenza di limiti alla potestà degli Stati derivanti dall'evoluzione del diritto internazionale in materia. Non stupisce che, dal bilanciamento operato, la sovranità dello Stato finisca spesso per prevalere nella giurisprudenza europea, mentre viceversa in quella americana riesca ad imporsi la tutela internazionale del diritto alla cittadinanza.

La stretta applicazione del principio *pro homine* da parte dei giudici di San José si accompagna, com'è stato rilevato, ad importanti elementi che caratterizzano la giurisprudenza della Corte IDU e che rilevano per l'oggetto di questo lavoro. Così, ad esempio, è stata sottolineata l'attitudine della Corte a ricercare fuori dal proprio contesto

¹²⁴ Ramadan v. Malta, Dissenting Opinion of Judge Pinto de Albuquerque, par. 22.

¹²⁵ La garanzia dell'identità personale, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, deriva dal diritto al rispetto della vita privata della persona ex art. 8 della CEDU che, di conseguenza, tutelerebbe anche il diritto dell'individuo al possesso di una cittadinanza. Vedi, tra le altre, Mikulić v. Croatia, no. 53176/99, 7 febbraio 2007, par. 53: «La vita privata, ad opinione della Corte (...), può talvolta comprendere aspetti dell'identità fisica e sociale dell'individuo».

¹²⁶ Ramadan v. Malta, Dissenting Opinion of Judge Pinto de Albuquerque, par. 22-23.

¹²⁷ Ramadan v. Malta, Dissenting Opinion of Judge Pinto de Albuquerque, par. 24.

¹²⁸ Ramadan v. Malta, Dissenting Opinion of Judge Pinto de Albuquerque, par. 1.

¹²⁹ Vedi M.-B. DEMBOUR, *When Humans Become Migrants*, cit., p. 7; più in generale, sull'orientamento *pro homine* della Corte interamericana, vedi L. HENNEBEL, *La Convention Américaine des Droits de l'Homme*, cit., p. 41; L. BURGORGUE-LARSEN, *Advisory Jurisdiction*, cit., p. 97.

regionale il supporto alle proprie decisioni¹³⁰: il ricorso a strumenti normativi internazionali risulta fondamentale, ad esempio, se si pone mente alle due decisioni contro la Repubblica Dominicana, dove sono stati richiamati, tra gli altri documenti, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Convenzione per i diritti dell'infanzia, la Convenzione europea sulla cittadinanza e la Carta africana dei diritti e del benessere del bambino¹³¹. Al contrario, la Corte europea non fa riferimento alle numerose convenzioni e dichiarazioni che riconoscono la cittadinanza come diritto umano, neanche nel caso Genovese, dove pure ravvisa una violazione della Convenzione causata da un diniego dello *status civitatis*; è significativo che in una delle rare occasioni in cui si fa riferimento all'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nel caso Slivenko, la citazione sia utilizzata per ribadire l'assenza di una simile disposizione e quindi del diritto alla cittadinanza nella CEDU e nei suoi Protocolli.

A questa tendenza se ne affianca un'altra, anche questa emersa dall'esame delle decisioni in materia di cittadinanza e relativa al ruolo del *regional consent* e del *margin of appreciation*¹³². È emblematica, in tal senso, l'opinione consultiva emessa dalla Corte interamericana sulle modifiche alla Costituzione costaricana: in una delle rare occasioni in cui il giudice di San José ha fatto riferimento al margine di apprezzamento, tale dottrina viene utilizzata in maniera del tutto differente rispetto a quanto elaborato dalla Corte EDU, proprio al fine di ribadire la natura recessiva di tale margine di fronte all'evoluzione del diritto internazionale e all'affermazione di limiti agli Stati in materia di cittadinanza¹³³.

Quelli adesso proposti sono soltanto alcuni dei fattori che possono spiegare la diversità di approcci che caratterizza la giurisprudenza delle due Corti regionali in materia di cittadinanza. La possibilità che si sviluppi un dialogo tra Strasburgo e San José sul punto sembra, al momento, piuttosto remota. Non è tuttavia da escludere, e sarebbe probabilmente auspicabile, che la Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'ambito della crescente (seppur ancora debole) tendenza ad "osservare" l'operato della Corte interamericana¹³⁴, adotti un approccio maggiormente universalista che la conduca al riconoscimento e alla tutela del diritto alla cittadinanza come "diritto di avere diritti". Nell'odierno contesto europeo, caratterizzato dalla pressione esercitata dai flussi migratori in entrata, questo tipo di

¹³⁰ Vedi M. DE PAWN, *The Inter-American Court of Human Rights and the Interpretative Method of External Referencing: Regional Consensus v. Universality*, in Y. HAECK, O. RUIZ-CHIRIBOGA, C. BURBANO-HERRERA (a cura di), *The Inter-American Court of Human Rights*, cit., pp. 10 e ss.; L. HENNEBEL, *La Cour interaméricaine des droits de l'homme: entre particularisme et universalisme*, in L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA (a cura di), *Le particularisme interaméricain des droits de l'homme*, cit., pp. 109 e ss.

¹³¹ Cfr. *Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic*, parr. 136 e ss.; *Case of Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic*, parr. 258 e ss.

¹³² Vedi L. CAPPUCCIO, *La Corte interamericana e la protezione dei diritti fondamentali: una bussola per gli Stati*, in L. CAPPUCCIO, A. LOLLINI, P. TANZARELLA, *Le Corti regionali tra Stati e diritti*, cit., p. 197.

¹³³ Vedi M.-B. DEMBOUR, *When Humans Become Migrants*, cit., pp. 139-140.

¹³⁴ Cfr. T. GROPPi, A.M. LECIS COCCO-ORTU, *Le citazioni reciproche*, cit., p. 37; A. DI STASI, *La Corte interamericana e la Corte europea dei diritti dell'uomo: da un trans-regional judicial dialogue ad una cross-fertilization?*, in L. CASSETTI, A. DI STASI, C. LANDA ARROYO (a cura di), *Diritti e giurisprudenza*, cit., p. 20; J. GARCÍA ROCA, H. NOGUEIRA ALCALÁ, R. BUSTOS GILBERT, *La comunicación entre ambos sistemas y las características del diálogo*, in J. GARCÍA ROCA, P. FERNÁNDEZ, P. SANTOLAYA, R. CANOSA (a cura di), *El Diálogo entre los Sistemas Europeo y Americano*, cit., pp. 97-98.

approccio sembra essere infatti più adatto a garantire non soltanto i diritti dei migranti, spesso in precarie situazioni economiche e sociali, ma anche la tenuta e la coesione sociale della società di accoglienza nel suo complesso.