

IL DIRITTO DELL'INDIVIDUO AD UNA CITTADINANZA

Lina Panella

Il 28 giugno 2012 il Comitato dei diritti dell'uomo della Società italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI) ha organizzato un convegno in memoria della prof.ssa Maria Rita Saulle, ad un anno dalla scomparsa, dal titolo "I diritti umani nella giustizia costituzionale ed internazionale". Alla presenza del marito prof. Francesco Durante e di numerosissimi colleghi sia del mondo accademico che della Corte Costituzionale, la poliedrica figura della prof.ssa Saulle è stata ricordata a quanti hanno avuto il privilegio di conoscerla e lavorare al suo fianco con alcune relazioni scientifiche su particolari problematiche che erano state suo oggetto di indagine privilegiato.

1

1. Ragioni della scelta ed impostazione del problema.

Per quanto mi riguarda, quando mi è stato assegnato il compito di analizzare il contributo della giustizia internazionale nell'evoluzione della protezione dei diritti umani, ripercorrendo il pensiero della Prof.ssa Saulle nella sua lunga attività, senza molti indugi, ho deciso di concentrare la mia indagine nell'esame del rapporto tra migrazioni ed evoluzione del concetto di cittadinanza, alla luce della prassi e giurisprudenza internazionale. Le riflessioni che seguono sono state stimulate dal fatto che già nel 1992, nel fascicolo 2 di Affari sociali internazionali, e poi successivamente nel 1993, nel II volume delle lezioni di organizzazione internazionale, la



prof.ssa Saulle sosteneva che: «il diritto di migrare è un diritto fondamentale e come tale deve essere riconosciuto e tutelato in campo sia internazionale sia nazionale». A quell'epoca esistevano molte perplessità in merito a siffatta qualificazione del diritto in parola, in quanto taluni (anche tra gli addetti ai lavori) definivano diritto fondamentale quello di emigrare, ossia di lasciare il proprio Paese, ma escludevano che si potesse considerare come diritto fondamentale quello di immigrare, cioè di entrare nel territorio di un altro Stato, sia pure una volta che fossero state rispettate le norme concernenti l'immigrazione e la sicurezza esistenti nell'ordinamento dello Stato di arrivo.

Oggi l'interdipendenza tra il fattore immigrazione e l'istituto della cittadinanza si è sensibilmente accentuata. Infatti le persone che si muovono da un Paese all'altro in modo sempre più incessante, spesso per assicurarsi condizioni minime di sopravvivenza, mettono in discussione una cittadinanza che si risolve semplicemente nel legame di sangue o nel nascere in un determinato luogo, lo *ius sanguinis* o lo *ius soli*, come condizione necessaria per il godimento di diritti, e rivendicano l'esistenza di alcuni diritti fondamentali, di cittadinanza appunto, che debbono accompagnare l'individuo, indipendentemente dalla relazione che intrattiene con un territorio o un gruppo. Ma quale deve essere in concreto il contenuto di questi diritti di cittadinanza? Ci si può accontentare di una cittadinanza minima, che comporti l'attribuzione semplicemente di diritti economici, con esclusione, ad esempio, di quelli civili?

In una società come quella attuale in cui la cittadinanza viene spostata dal luogo di nascita alla molteplicità dei luoghi dove si vive e si lavora, in cui è sempre più avvertita l'esigenza di garantire alla nuova fisionomia di cittadino diritti propri, fondati sull'universalità dei diritti umani, diventa obbligatorio chiedersi se la competenza in materia di acquisto/perdita della cittadinanza spetti ancora esclusivamente agli Stati, o se la



contrario questi ultimi devono tenere conto ed in quale misura, di alcuni limiti imposti dall'ordinamento internazionale. Se l'esistenza di questi limiti, e conseguentemente di obblighi per lo Stato in materia di concessione/perdita della cittadinanza, è ammessa, il problema conseguente cui si cercherà di dare una risposta è: la cittadinanza, oggi, è un potere dello Stato o un diritto dell'individuo?

Preliminarmente, è necessario precisare che in seguito si farà riferimento esclusivamente ai limiti posti alla competenza statale da norme di diritto internazionale, non essendo oggetto di esame, nelle successive considerazioni, né le convenzioni di diritto internazionale privato, né la c.d. cittadinanza europea ed i suoi ulteriori sviluppi che si sono avuti con la legislazione derivata e grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, che hanno reso possibile l'estensione dei diritti economici, culturali, civili e sociali, a tutti gli individui, a prescindere da qualsiasi legame con uno Stato nazionale e che, per la sua complessità, meriterebbe una trattazione a parte.

3

2. Posizione della dottrina e esistenza (o non) del diritto di cittadinanza nelle convenzioni internazionali.

I problemi riguardanti la cittadinanza sono stati oggetto di esame da parte della dottrina internazionalistica, così come dei lavori di codificazione che si sono svolti nell'ambito della Commissione di diritto internazionale (CDI), soprattutto con riferimento agli eventuali conflitti di giurisdizione o al trattamento degli stranieri. Riguardo la rilevanza del legame Stato/cittadino, nell'ambito della dottrina internazionalistica, si può cogliere la tendenza, in un primo momento azzardata, quindi più rimarcata, verso la qualificazione della cittadinanza come diritto inerente all'individuo, piuttosto che prerogativa esclusiva dello Stato. Di diritto alla cittadinanza, non si parla



nei primi atti internazionali adottati in materia subito dopo la prima guerra mondiale, fondati, secondo la prevalente dottrina e giurisprudenza del tempo, sul principio della competenza esclusiva dello Stato. Tale principio, ad esempio, non è stato mai messo in discussione durante i lavori dell'*Institut de droit International*: addirittura il tentativo di introdurre nel preambolo del rapporto supplementare – presentato alla sessione di Stoccolma del 1928 da Reuterskjold – un generico riferimento al ruolo crescente del diritto internazionale in tale materia, poteva essere interpretato nel senso di limitare la competenza esclusiva statale. Tale tentativo non solo non ebbe esito positivo, ma suscitò le vibrante proteste da parte di numerosi Stati.

La competenza esclusiva dello Stato in materia di cittadinanza sembra riconosciuta espressamente nel *progetto di Convenzione sulla cittadinanza* preparato dalla *Harvard Law School* nel 1929, il cui articolo 2 stabilisce che ogni Stato può determinare autonomamente quali individui possono essere qualificati propri cittadini. Ma tra le righe del progetto citato, a ben guardare, già si intravede qualche crepa nella monolitica competenza esclusiva degli Stati. Si specifica, infatti, che «in base al diritto internazionale il potere di uno Stato di conferire la Sua nazionalità non è illimitato», e nel commento a questa norma si dice espressamente che può essere difficile precisare le limitazioni previste dal diritto internazionale al potere dello Stato di attribuire la sua nazionalità, ma che questi limiti ci sono.

Un nuovo modo di affrontare la cittadinanza come diritto individuale, e non come manifestazione della competenza esclusiva dello Stato, comincia a manifestarsi in coincidenza con l'affermarsi ed il consolidarsi dei principi in materia di protezione internazionale dei diritti dell'uomo. Un notevole contributo in tal senso viene dato dallo statuto delle Nazioni



Unite che pone la protezione dei diritti dell'individuo fra i suoi obiettivi fondamentali. Al riguardo già la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 prevede fra i diritti fondamentali dell'individuo, all'art.15, il diritto alla cittadinanza, stabilendo inoltre che nessuno può essere privato arbitrariamente né della sua cittadinanza, né del diritto di cambiare cittadinanza. È ovvio che la disposizione dell'art.15, data la sua genericità, non è di immediata applicazione, poiché non specifica, né potrebbe farlo, quale sia la cittadinanza di cui l'individuo dovrebbe godere né indica le circostanze nelle quali tale diritto sorgerebbe. L'inclusione del diritto alla cittadinanza fra i diritti individuali che gli Stati devono rispettare, comunque, rappresenta un superamento delle concezioni tradizionali fondate sulla centralità dello Stato, delineando *in nuce* un principio destinato ad importanti sviluppi. Tale elemento di novità, tuttavia, non trova riscontro nei successivi Patti internazionali sui diritti dell'uomo, primi strumenti giuridici universali ed obbligatori sui diritti umani in generale, che non contengono alcun riferimento al diritto alla cittadinanza. Un fugace cenno alla questione della cittadinanza si rinviene nell'art. 24 par. 3 del Patto sui diritti civili e politici, con riguardo esclusivamente ai minori, in cui si stabilisce che ogni bambino ha il diritto di acquisire una cittadinanza. Si tratta però di una norma generica, che non individua puntualmente né il soggetto su cui grava l'obbligo di garantire la cittadinanza, né le circostanze in cui tale diritto sorge. D'altronde la diversità delle opinioni espresse durante i lavori preparatori dei Patti, dimostra che, all'epoca, non si è ancora affermata l'esistenza del diritto in parola in capo all'individuo, in quanto gli Stati sono restii ad assumere obblighi precisi e spingersi oltre le mere dichiarazioni di principio, come quelle contenute nella Dichiarazione Universale.



Se a livello universale, il diritto ad una cittadinanza non ha trovato una precisa consacrazione in atti giuridici vincolanti, a livello regionale si manifestano una varietà di posizioni.

Il diritto individuale ad una cittadinanza è infatti previsto nella Convenzione interamericana relativa ai diritti dell'uomo del 22 novembre 1969, che riproduce sostanzialmente l'art.15 della Dichiarazione Universale. Fra l'altro la Corte interamericana dei diritti dell'uomo, chiamata a pronunciarsi sull'argomento nella sentenza dell'8 settembre 2005 nel caso *Yean and Bosico V. Repubblica Dominicana*, ha definito il diritto alla cittadinanza «diritto fondamentale della persona umana», specificando che essa è l'espressione giuridica del legame sociale di un individuo con uno Stato, che deve esercitare il potere riguardo la sua concessione/perdita ma avendo presenti gli obblighi che gli derivano, fra l'altro, dalle norme sulla protezione internazionale dei diritti umani.

In ambito europeo, mentre la CEDU del 1950 non prevede il diritto di ogni individuo alla cittadinanza, come ha più volte confermato la giurisprudenza degli organi di controllo, tale diritto ha trovato un espresso riconoscimento come norma di applicazione generale in alcune Convenzioni adottate successivamente nell'ambito del Consiglio d'Europa. Il risultato più rilevante è rappresentato dalla *Convenzione europea sulla cittadinanza* aperta alla firma nel 1997, ed entrata in vigore nel marzo del 2000, che per la prima volta racchiude in un unico testo la disciplina su alcune questioni in tale materia. In tal senso l'art. 4 lett.a prevede espressamente il diritto di ogni individuo ad avere una cittadinanza e tale diritto viene considerato la base su cui si fonda l'intero sistema giuridico creato dalla Convenzione. Il riconoscimento del diritto individuale alla cittadinanza come norma di carattere generale si deduce in modo ancora più evidente dall'art.18 della stessa Convenzione, relativo alle questioni in tema di cittadinanza che



sorgono in occasione di una successione di Stati. Questa ultima disposizione – in particolare al fine di evitare casi di apolidia, affermando, *inter alia*, il diritto di ogni individuo ad avere una cittadinanza – impone agli Stati l’obbligo di considerare come propri cittadini i soggetti che soddisfano i requisiti ivi indicati. Sempre nella medesima prospettiva, maggiormente significativa è la *Convenzione europea sulla prevenzione dei casi di apolidia in relazione con la successione di Stati*, entrata in vigore il 1 maggio 2009. La norma fondamentale di tale Convenzione è rappresentata dall’art.2, diritto alla cittadinanza, secondo cui gli Stati interessati da una vicenda successoria sono tenuti a concedere la cittadinanza di almeno uno di essi ai cittadini dello Stato predecessore. Nel rapporto esplicativo si legge che il diritto alla cittadinanza è un diritto fondamentale dell’individuo e che non esiste alcuna ragione perché alcuni soggetti che abbiano la nazionalità dello Stato predecessore si ritrovino privati della nazionalità in seguito ad una successione di Stati.

7

3. Posizione della giurisprudenza internazionale.

L’affermazione del diritto alla cittadinanza, in alcuni trattati internazionali che, peraltro, molto spesso sono stati ratificati da un numero non rilevante di Stati, si riflette nelle opposte posizioni che si registrano in argomento nella dottrina internazionalistica: da una parte, infatti, abbiamo coloro i quali affermano in modo categorico che “ogni individuo ha diritto alla cittadinanza”, dall’altra coloro per i quali l’esistenza di tale diritto non corrisponde ad un *consensus* generale della comunità internazionale, e per conseguenza il diritto in parola non può essere considerato *lex lata*.

A nostro parere, tenendo conto non solo dei trattati internazionali che si occupano dell’argomento, ma soprattutto



della cospicua giurisprudenza degli organi giurisdizionali internazionali e della posizione assunta dalla CDI in alcuni recenti lavori di codificazione, si può affermare che il diritto alla cittadinanza, fondamento necessario per consentire ai singoli di sentirsi soggetti attivi di una determinata comunità territoriale, sia ormai divenuto norma inderogabile di diritto internazionale. È comunque necessario operare alcune specificazioni, definendo puntualmente il contenuto di tale diritto e stabilendo nei confronti di quale Stato esso può essere fatto valere. In tal senso, piuttosto che il generico diritto alla cittadinanza sarebbe più corretto affermare il diritto *ad una cittadinanza*, che deve essere concessa non già dallo Stato nazionale, in mancanza di legami effettivi con esso, ma dallo Stato in cui l'individuo ha scelto di stabilirsi e di operare. In tal modo viene ribaltato il tradizionale rapporto Stato/individuo. Il vincolo di cittadinanza, infatti, non si costituirebbe più in funzione della nascita dell'individuo (o per discendenza o perché avvenuta in un determinato luogo), ma dipenderebbe dalla "scelta" dello stesso individuo di stabilirsi in un determinato Stato piuttosto che in un altro. In questo modo la volontà del singolo, fino ad oggi sostanzialmente irrilevante, assumerebbe un ruolo decisivo. Inoltre lo Stato, che potremmo definire di elezione in contrapposizione allo Stato nazionale, non risulterebbe più libero di concedere o negare la propria cittadinanza secondo principi autonomamente stabiliti, ma sarebbe obbligato ad attenersi a precisi obblighi internazionali. Infatti, quella che possiamo definire *la cittadinanza di elezione* non dovrebbe essere concessa dallo Stato alla luce di proprie valutazioni, ma sarebbe inerente all'essere umano in quanto tale e gli Stati, ricorrendone le circostanze di fatto, sarebbero tenuti a riconoscerla in capo a tutti gli aventi diritto.

D'altra parte se si riflette sulla circostanza che il sistema di protezione internazionale dei diritti umani è fondato (almeno in



larga parte) sulla necessità che i diritti degli individui siano garantiti, in primo luogo, dallo Stato nazionale, si comprende come il diritto individuale ad una cittadinanza sia prodromico alla stessa tutela internazionale dei diritti umani nel suo complesso.

Tale diritto individuale ad una cittadinanza, che può non corrispondere alla cittadinanza “giuridica” in senso stretto, è stato più volte affermato sia dalla giurisprudenza degli organi di controllo internazionali che dai lavori della CDI.

Per quanto riguarda la giurisprudenza, tappa fondamentale, per l’individuazione di alcuni principi inderogabili cui lo Stato è obbligato in tale materia, è rappresentata dal *grand arrêt* del 6 aprile 1955 della CIG sul caso Nottebohm e che vedeva la contrapposizione del Lichtenstein e del Guatemala. Per una migliore comprensione dell’importanza della sentenza, è necessario riassumere brevemente le circostanze che l’hanno determinata. Federico Nottebohm, nato ad Amburgo nel 1881, ed avente per nascita la cittadinanza tedesca, nel 1905 emigra in Guatemala, dove stabilisce il proprio domicilio, che conserva fino al 1943, senza tuttavia acquistare la cittadinanza di questo Stato. Sebbene il Nottebohm si sia recato solo sporadicamente per brevi soggiorni nel Principato del Liechtenstein, nel 1939 – avuta la dispensa del previo domicilio triennale – ha chiesto ed ottenuto di essere naturalizzato cittadino di questo Stato, in base al *Liechtenstein Law Act* del 1934, *senza alcun reale collegamento con la vita del Principato*. Ottenuta la cittadinanza di questo Stato, con la conseguente perdita della cittadinanza tedesca, il Nottebohm è rientrato ben presto in Guatemala per riprendere la propria attività economica. Essendo insorto nel 1941 lo stato di guerra tra Guatemala e Germania, il governo guatemalteco dispone l’arresto del Nottebohm, la sua deportazione negli Stati Uniti ed il sequestro e confisca di tutti i suoi beni, disconoscendo la cittadinanza guatemalteca e



considerandolo suddito nemico ai sensi della legislazione di guerra. Rilasciato, egli chiede invano di poter rientrare in Guatemala, e dopo il ripetuto rifiuto oppostogli dalle autorità guatemalteche, si stabilisce nel Principato del Liechtenstein. È appunto per la riparazione dei danni così inferti ad un "suo" cittadino e per la restituzione e l'indennizzo dei beni sequestrati e confiscati che il Liechtenstein – denunciando il comportamento illecito del Guatemala – si rivolge alla CIG nel 1951. La Corte, rigettata l'eccezione guatemalteca di incompetenza *ratione temporis* con la sentenza del 18 novembre 1953, decide la controversia con sentenza del 6 aprile 1955, dichiarando irricevibile la domanda del Liechtenstein poiché il Guatemala *n'est pas tenu de reconnaître* la cittadinanza per naturalizzazione attribuita al Nottebohm, in quanto *cette naturalisation ne repose pas sur un attachement réel au Liechtenstein qui lui soit antérieur et elle n'a rien chargé au genre de vie de celui à qui elle a été conférée dans des conditions exceptionnelles de rapidité et de bienveillance*. È da notare che nel caso esaminato non si trattava di stabilire, in base al criterio dell'effettività, la prevalenza di una cittadinanza sull'altra, ma di decidere della rilevanza nell'ordinamento internazionale della (unica) cittadinanza posseduta dal Nottebohm, ai fini della sua opponibilità ad altri Stati. Per negare la rilevanza nell'ambito dell'ordinamento internazionale di tale cittadinanza, la Corte ha dovuto definire il *genuine link* (*l'attachement réel*) tra lo Stato e l'individuo, principio fondamentale di diritto internazionale generale, che si pone come limite alla competenza esclusiva degli Stati.

L'influenza della sentenza della CIJ nel caso *Nottebohm* è alla base di alcune successive sentenze e decisioni, come, solo a titolo di esempio, la decisione resa il 1 giugno 1955 dalla Commissione di conciliazione italo-americana nel caso *Strunsky Mergé*, avente ad oggetto l'interpretazione dell'art.83 del



Trattato di pace del 10 febbraio 1947 fra l'Italia e le potenze alleate. L'organo arbitrale, nella decisione richiamata, si trova di fronte ad un caso classico di doppia cittadinanza, in quanto la signora Florence Strunsky Mergé possiede sia la cittadinanza statunitense, acquistata per nascita, sia quella italiana, acquistata per matrimonio. La Commissione ha ritenuto che la circostanza che un individuo abbia la cittadinanza di due Stati non paralizza, secondo il diritto internazionale generale, l'esercizio della protezione diplomatica da parte di uno Stato nei confronti dell'altro ogni qualvolta possa dirsi che la cittadinanza dello Stato reclamante costituisce la cittadinanza effettiva, considerato un principio generale di diritto alla stessa stregua di quello della sovranità degli Stati.

L'esistenza di norme di diritto internazionale generale limitative della competenza degli Stati in materia di acquisto/perdita della cittadinanza ha trovato una consacrazione definitiva nella giurisprudenza più recente soprattutto di alcuni organi internazionali creati *ad hoc*. Particolarmente rilevante in *subiecta materia* è la giurisprudenza della Commissione istituita dal Consiglio di Sicurezza per le riparazioni dovute dall'Iraq in seguito all'invasione del Kuwait, il cui statuto prevede un articolato sistema di ricorsi, anche di carattere individuale, in cui la prevalenza del principio della cittadinanza effettiva rispetto al principio dell'uguaglianza sovrana degli Stati è più volte prevista.

Anche nell'ambito della giurisprudenza degli organi della CEDU, il diritto ad una cittadinanza diversa dalla cittadinanza di diritto ha cominciato a farsi strada. Infatti, sebbene come già detto, la CEDU, non preveda tale diritto, tuttavia ad una più attenta lettura, il rigore di una soluzione come quella prospettata in linea di principio trova un temperamento sempre più penetrante e certamente più rispondente allo scopo della Convenzione. Infatti dalla giurisprudenza più recente emerge



un nuovo concetto di cittadinanza intesa come appartenenza ad una determinata comunità più che ad uno Stato, e comunque più rispondente alle esigenze di un rispetto effettivo dei diritti umani. Infatti un interessante orientamento è stato espresso da molti giudici soprattutto in casi in cui veniva in rilievo il lungo periodo di residenza o comunque l'integrazione dello straniero nel territorio nazionale. In questi casi, la mancanza del mero vincolo della cittadinanza che, ad esempio, rende lo straniero soggetto all'espulsione, non è stato ritenuto sufficiente a giustificare un provvedimento che può invece rilevarsi discriminatorio, o comunque, sproporzionato al caso in questione. Infatti secondo questa linea di pensiero, le misure di espulsione di non cittadini, ad esempio, come ha dichiarato espressamente il giudice Morenilla nella sua opinione dissidente nel caso NASRI, possono nascondere un espediente dello Stato per liberarsi di persone divenute indesiderabili. Il problema può porsi anche in termini di responsabilità, in quanto lo Stato che accoglie i lavoratori immigrati, autorizza la loro residenza, si occupa dell'educazione e dell'inserimento della loro famiglia, accordandogli una posizione simile quella dei suoi cittadini, non può successivamente respingere un individuo, perché ha commesso un reato, verso il suo Paese di origine, con cui l'individuo non ha nessun legame e dove le possibilità di riabilitazione diventano illusorie. L'espulsione inoltre, in tali casi rappresenta una discriminazione in quanto si aggiunge alla pena comminata a un cittadino, colpevole dello stesso reato, ma che non può essere espulso. Questa discriminazione è ancora più evidente nel caso di immigrati integrati, per i quali il vincolo effettivo è certamente esistente con lo Stato di residenza, piuttosto che con lo Stato di origine. In questo senso ad esempio le opinioni dissidenti del giudice Martens e del giudice De Meyer nel caso Belijoudi, e del giudice Foighel nel caso Boulifa.



L'affermazione di un diritto individuale ad una cittadinanza, intesa come legame effettivo con uno Stato, ha trovato consacrazione nei lavori di codificazione della CDI sulla protezione diplomatica, e sulla cittadinanza in caso di successione tra stati. Nel primo caso – protezione diplomatica – la CDI il 30 maggio 2006 ha approvato in seconda lettura un progetto di articoli nella materia che, fra gli altri aspetti di sviluppo progressivo del diritto internazionale, prevede una deroga al principio generale secondo cui la protezione diplomatica è fondata sulla cittadinanza dell'individuo. Tale affermazione trova conferma nelle disposizioni del progetto di articoli riguardanti i rifugiati e gli apolidi. L'individuazione dello Stato cui attribuire la facoltà di esercitare la protezione diplomatica a favore di tali categorie di individui, la cui posizione giuridica è caratterizzata dall'assenza di un legame di cittadinanza, fornisce un ulteriore elemento di prova non solo del ruolo fondamentale che il sistema di protezione internazionale dei diritti umani ha assunto nel mondo moderno, ma soprattutto dell'affermarsi di un nuovo concetto di cittadinanza, non più basato su rigidi principi di discendenza o di luogo di nascita, ma più attento ai legami sostanziali ed effettivi tra l'individuo e lo Stato.

Ancora, l'esistenza di un diritto individuale ad una cittadinanza è la base fondamentale da cui prende le mosse il "progetto finale di articoli sulla cittadinanza delle persone fisiche in relazione alla successione degli Stati", adottato dalla CDI nel 1999. Il diritto ad una cittadinanza ed il corrispondente obbligo degli Stati di prevenire (ed evitare) l'apolidia divengono problemi di rilevante importanza nei casi di mutamenti territoriali. Infatti, le persone abitualmente residenti nei territori interessati possono trovarsi nell'impossibilità di acquistare la cittadinanza dello Stato successore e, nello stesso tempo, essere nelle condizioni di perdere quella dello Stato



predecessore. Nel contesto di un mutamento territoriale, in modo particolare, si ritiene che non sia esclusivamente la sola posizione degli Stati che deve essere presa in considerazione, cercando di definirne gli eventuali obblighi di diritto internazionale generale, ma bisogna tener conto anche del diritto individuale ad una cittadinanza, per prevenire gli effetti negativi che una successione potrebbe avere nei confronti delle persone interessate.

Come è stato giustamente osservato, con specifico riferimento alla disposizione dell'art.15 della Dichiarazione universale (diritto ad una cittadinanza), è difficile contestare che tale disposizione debba essere considerata *comme donnant au moins une indication d'ordre moral*, nel caso in cui si vengano a creare nuovi Stati o dei vecchi Stati ritrovano la loro sovranità. Inoltre in tali ipotesi si supera l'obiezione fondamentale rivolta all'art.15 di non individuare lo Stato nei cui confronti reclamare l'attuazione di tale diritto, in quanto il diritto soggettivo alla cittadinanza si configura come il diritto di ottenere la cittadinanza dello Stato successore o di non essere privato di quello dello Stato predecessore, secondo i casi, come affermato nell'art.1 del citato progetto del 1999.

Recentemente il diritto ad una cittadinanza è affermato con vigore nel Rapporto del Segretario generale delle NU al Consiglio dei diritti umani del dicembre 2009 in cui, dopo essere stato richiamato il quadro giuridico applicabile al diritto di ognuno di avere una cittadinanza ed esaminato il problema della proibizione e privazione arbitraria della cittadinanza, si insiste sull'obbligo degli Stati di rispettare il principio di non discriminazione nelle questioni legate alla sua acquisizione o perdita.

Un'ultima considerazione riguardante l'ordinamento italiano. È noto che la nostra Corte Costituzionale ha già accolto il criterio di cittadinanza effettiva, ad esempio, nella sentenza



anno II, n. 2, 2012

Editoriale

del 24 giugno 2010 n.227, in cui il requisito formale della cittadinanza nazionale fa un significativo passo indietro rispetto al requisito sostanziale della residenza, del legame effettivo di un individuo con un Paese membro. Da tale premessa ne è derivata l'incostituzionalità dell'art.18 della l.n.69 del 2005, cioè la legge di esecuzione della decisione quadro sul mandato di arresto europeo, che consentiva il rifiuto dell'estradizione, in esecuzione del mandato di arresto europeo al solo caso di cittadini italiani e si è esteso il potere di rifiuto di estradizione anche a favore di cittadini comunitari residenti in Italia.

Dalle brevi considerazioni svolte, si ritiene che si possa arrivare ad una conclusione. Il diritto internazionale non vuole "colonizzare" l'ultimo bastione della sovranità statale, come recentemente ha scritto qualcuno. Gli Stati hanno un importante potere discrezionale nell'attribuzione della cittadinanza, ma non sarà più possibile non tenere nella giusta considerazione «le nuove cittadinanze» che ormai il diritto internazionale tutela, così come la Prof.ssa Saulle da tempo aveva affermato.