

La violazione del principio di non
discriminazione in materia di
cittadinanza di fronte al Comitato
africano di esperti sui diritti ed il
benessere del minore



La violazione del principio di non discriminazione in materia di cittadinanza di fronte al Comitato africano di esperti sui diritti ed il benessere del minore*

Nota a ACERWG, decisione 2/2018 sulla comunicazione *African Centre of Justice and Peace Studies (ACJPS) and People's Legal Aid Centre (PLACE) v. the Government of Republic of Sudan* (2018)

1. Premessa

Con una decisione resa a maggio 2018¹ l'organo di controllo della Carta africana sui diritti ed il benessere del minore (c.d. Comitato africano di esperti sui diritti ed il benessere del minore e d'ora in avanti Comitato) è nuovamente intervenuto sul mancato adeguamento dell'ordinamento interno degli Stati contraenti agli obblighi pattizi derivanti dalla citata Carta². In punto di fatto, il Comitato è stato investito da una comunicazione, avente ad oggetto la legislazione del Sudan in materia di cittadinanza, presentata ai sensi dell'art. 44, par. 1, della Carta³. Con la predetta decisione, adottata a seguito dell'accertata impossibilità per le parti di pervenire ad una composizione amichevole, il Comitato ha riscontrato a carico dello Stato convenuto la violazione di plurime disposizioni convenzionali e *inter alia* delle norme che sanciscono il principio di non discriminazione e la tutela del diritto alla cittadinanza.

Si tratta di una decisione importante (anche per le sue implicazioni pratiche) e per la verità non del tutto inaspettata. La normativa del Sudan in tema di cittadinanza, così come emendata nel 2011, era già stata,

* Nota valutata dalla direzione del Focus.

¹ The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *Decision on the Communication submitted by the African Centre of Justice and Peace Studies (ACJPS) and People's Legal Aid Centre (PLACE) against the Government of Republic of Sudan*, Decision No. 002/2018.

² La Carta, com'è noto, è stata adottata nel 1990 ed è entrata in vigore sul piano internazionale nel 1999.

³ Che recita: «1. *The Committee may receive communication, from any person, group or non/governmental organization recognized by the Organization of African Unity by a Member State, or the United Nations relating to any matter covered by this Charters.*»

infatti, oggetto di particolare attenzione e critiche da parte di analoghi organi di controllo dei trattati sui diritti umani, che operano a livello universale nella cornice istituzionale onusiana, dalla dottrina⁴, nonché dalla stessa società civile⁵. In questa sede, a titolo meramente esemplificativo, proprio con riferimento agli organismi di controllo delle Nazioni Unite, basterà ricordare che il Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale nelle sue Osservazioni conclusive del 2015 riguardanti il rapporto periodico presentato dal Sudan aveva già espresso preoccupazione in merito a taluni emendamenti al *Nationality Act* introdotti nel 2011 e di conseguenza aveva formulato specifiche raccomandazioni volte a garantire il rispetto del principio di non discriminazione e la protezione contro l'apolidia⁶.

La decisione in commento viene però in rilievo anche sotto altro profilo. Ancor più in generale, essa, infatti, si inserisce in un quadro normativo regionale in materia di diritti umani, nella specie quello africano, in fase di continua evoluzione. Com'è noto, nel 2015, la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli ha approvato un progetto di Protocollo addizionale alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981 (nota anche come Carta di Banjul) sul tema della cittadinanza, nonché dello sradicamento dell'apolidia⁷. L'elaborazione del citato Protocollo, come si legge nella sua nota esplicativa revisionata nel 2018⁸, è il risultato di una costante interazione tra taluni organi di controllo del sistema africano di tutela dei diritti umani volta all'individuazione di soluzioni giuridiche appropriate per favorire il riconoscimento e l'esercizio del diritto alla cittadinanza, anche alla luce delle principali criticità presenti al riguardo nel contesto africano. Criticità, peraltro, ben note allo stesso Comitato⁹ e che sono state evidenziate anche nel recente studio tematico elaborato dal *Special Rapporteur on the Rights of Refugees, Asylum-Seekers and Internally Displaced Persons* e approvato

⁴ In generale, sulla normativa del Sudan in materia di cittadinanza, v., tra gli altri, N. ABDULBARI, *Citizenship Rules in Sudan and Post-Secession Problems*, in *Journal of African Law*, 2011, pp. 157-180; ID., *Women and Citizenship in Sudan and South Sudan: A Comparative Analysis*, in *Birkbeck Law Review*, 2016, pp. 65-95; J. MADUT JOK, *Nationality and Citizenship in the "New Sudan". A Legal or Moral Issue?*, in *Middle East Law and Governance*, 2014, pp. 225-249.

⁵ Cfr., ad esempio, Human Rights Watch, *Sudan: Don't Strip Citizenship Arbitrarily. Bring Nationality Law in Line with International Standards*, March, 2012, disponibile sul sito <https://www.hrw.org/news/2012/03/02/sudan-dont-strip-citizenship-arbitrarily>.

⁶ Cfr. *UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Concluding Observations*, Sudan, 15 maggio 2015, CERD/C/SDN/CO/12-16, par. 19.

⁷ Cfr. African Commission on Human and People's Rights (ACHPR), *Final Communiqué of the 18th Extra-Ordinary Session*, punto 11.

⁸ *Projet de Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les aspects spécifiques du droit à la nationalité et l'éradication de l'apatride en Afrique. Note explicative*. Il testo è disponibile sul sito www.au.int.

⁹ Cfr. The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *General Comment on Article 6 of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child "Right to Birth Registration, Name and Nationality"*, adottato nel 2014.

dalla citata Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli nel 2015¹⁰. Nel menzionato studio, che vale la pena richiamare testualmente, almeno per la parte che qui interessa, si afferma, infatti, che «[...] *the right to nationality [...] is not really protected in Africa*, for reasons including the arbitrary denial or deprivation of the nationality on grounds of race, ethnicity, language, religion, gender discrimination, non-compliance with the rules on the prevention of statelessness pursuant to transfers of territory between States, and the failure of many African States to ensure that all children are systematically registered at birth»¹¹. Un dato conclusivo certamente poco confortante che, unito all'elevato numero di casi di apolidia presenti nel Continente africano, di cui si dà puntualmente conto nel documento in parola¹², porta all'evidente, oltre che impellente, necessità di rafforzare il quadro legislativo nazionale in materia, nonché la normativa regionale africana a tutela dei diritti umani. A quest'ultimo riguardo, appare utile rammentare che la Carta di Banjul, a differenza della Carta africana sui diritti ed il benessere del minore¹³, non contiene disposizioni specifiche sul diritto alla cittadinanza e significativi contributi al riguardo sono pervenuti per lo più sul piano giurisprudenziale ad opera degli organi di controllo¹⁴. Il progetto di Protocollo in parola va dunque accolto positivamente in quanto consente di porre rimedio, almeno sotto il profilo del diritto positivo, alle lacune normative contenute nella predetta Carta.

¹⁰ Cfr. African Commission on Human and People's Rights (ACHPR), *The Right to Nationality in Africa*, 2015.

¹¹ *Ibidem*, p. 3. Il corsivo è nostro.

¹² *Ibidem*.

¹³ Cfr. art. 6, par. 3; la predetta disposizione, in modo lapidario, afferma che «[e]very child *has the right to acquire a nationality*». Il paragrafo successivo, con una formulazione che incide sulla portata dello specifico obbligo posto in capo agli Stati parti della Carta, prevede che questi ultimi «[...] *shall undertake to ensure that their Constitutional legislation recognize the principles according to which a child shall acquire the nationality of the State in the territory of which he has been born, if at the time of the child's birth, he is not granted nationality by any other State in accordance with its laws*». Il corsivo è nostro.

¹⁴ Si veda al riguardo l'interessante prassi della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli; in particolare cfr., Comunicazione 97/93, *John K. Modise v. Botswana*; Comunicazione 211/98, *Legal Resources Foundation v. Zambia*, Comunicazione 212/98, *Amnesty International v. Zambia* e Comunicazione 317/2006, *The Nubian Community in Kenya v. The Republic of Kenya*. Per completezza di informazione, giova altresì ricordare che la medesima Commissione, nel 2013, ha adottato una risoluzione *ad hoc* in materia; il predetto atto merita di essere segnalato in quanto l'organo di controllo si è soffermato *inter alia* sulla natura giuridica del diritto alla cittadinanza e sul legame tra il predetto diritto e gli altri diritti contemplati dalla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. In particolare, si afferma che «[...] *le droit à une nationalité pour toute personne est un droit humain fondamental implicitement inscrit dans les dispositions de l'article 5 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples et essentiel à la jouissance des autres droits et libertés fondamentaux prévus à ladite Charte*». Il corsivo è nostro. Cfr. Risoluzione 234 «sur le droit à une nationalité», adottata nel corso della 53^a sessione ordinaria tenutasi a Banjul dal 9 al 23 aprile 2013.

Le considerazioni che precedono sono di per sé sufficienti per chiarire lo scenario giuridico di carattere generale, con riferimento alla regione africana, e specifico, in relazione alla situazione del Sudan, all'interno del quale si inserisce la decisione in commento. Decisione che offre diversi spunti di riflessione, in particolare, come si è anticipato, con riferimento al rapporto tra il principio di non discriminazione e il diritto alla cittadinanza.

2. I fatti

Il caso da cui trae origine la decisione in esame prende avvio da una comunicazione presentata da due organizzazioni non governative.

Gli autori della comunicazione riferiscono che Iman Hassan Benjamin è nata in Sudan da genitori di nazionalità sudanese e che il padre ha perso la predetta cittadinanza a seguito del distacco del Sud Sudan dal Sudan avvenuto, com'è noto, nel 2011. Nello stesso anno l'Assemblea nazionale del Sudan ha approvato, infatti, importanti emendamenti al *Nationality Act* del 1994 che, *inter alia*, prevedono la revoca automatica della cittadinanza sudanese per tutti coloro che diventano cittadini del Sud Sudan. È altresì stabilito che la perdita della predetta cittadinanza può avvenire nel momento in cui «[...] the Sudanese nationality of the responsible parent is revoked because of de facto or de jure entitlement to South Sudanese nationality»¹⁵.

Sempre in punto di fatto, si precisa poi che Iman Hassan Benjamin, dopo aver completato il percorso scolastico, non si è potuta iscrivere all'università in quanto sprovvista del *National Identity Number*, rilasciato previa presentazione del certificato di cittadinanza. All'atto di richiesta del predetto certificato il *Civil Registration Department* ha invitato l'interessata a presentarsi presso l'ufficio stranieri (*Alien Persons Department*) al fine di registrare il suo nome «[...] indicating that she has lost her Sudanese nationality since her father would have become South Sudanese upon the separation of Sudan and South Sudan»¹⁶. Ad avviso degli autori della comunicazione, «[...] apart from not being able to attend her university education *such automatic loss of nationality left Ms. Iman Hassan Benjamin to be stateless*»¹⁷ e pertanto è stata lamentata la violazione da parte

¹⁵ The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *Decision on the Communication submitted by the African Centre of Justice and Peace Studies (ACJPS) and People's Legal Aid Centre (PLACE) against the Government of Republic of Sudan*, cit., par. 14.

¹⁶ *Ibidem*, par. 15.

¹⁷ *Ibidem*, par. 16. Il corsivo è nostro.

del Sudan di plurime disposizioni convenzionali contenute sia nella Carta africana sui diritti ed il benessere del minore sia nella più volte menzionata Carta di Banjul.

Per quanto attiene al primo strumento normativo internazionale, si asserisce la violazione dell'art. 3, che sancisce il principio di non discriminazione, dell'art. 4, relativo al superiore interesse del minore e dell'art. 6, parr. 3 e 4, concernenti rispettivamente il diritto alla cittadinanza e l'obbligo di prevenire l'apolidia. Analogamente, con riferimento alla Carta di Banjul si lamenta la violazione dell'art. 3, par. 2, che stabilisce il principio di uguaglianza dinanzi alla legge, l'art. 5, che tutela il diritto al rispetto della dignità e al riconoscimento della personalità giuridica, l'art. 7, che afferma il diritto di ogni persona a che le sue ragioni siano ascoltate, l'art. 11 che protegge il diritto all'istruzione e l'art. 18, par. 1, che tutela la famiglia.

3. La decisione del Comitato. Sulla violazione del principio di non discriminazione

Procedendosi ad un'analisi nel merito della decisione, in termini generali, va osservato che l'organo di controllo ha accolto solo in parte le doglianze prospettate.

Giova rammentare che la disamina del contenuto della decisione, su tutti i singoli punti, esula dalle finalità del presente contributo; come si è innanzi precisato, ci si limiterà ad alcune considerazioni essenziali tese ad evidenziare un profilo specifico della stessa, ossia quello relativo alla violazione del principio di non discriminazione.

Orbene, a questo riguardo, con una lunga e approfondita motivazione, il Comitato si sofferma in via preliminare sulla qualificazione giuridica del diritto alla non discriminazione di cui all'art. 3 della Carta¹⁸. In proposito, è constatazione pacifica che il predetto diritto sia assunto a valore fondamentale; tuttavia, il Comitato si preoccupa, in linea con l'orientamento di taluni organi giurisdizionali di controllo sul rispetto dei diritti umani¹⁹, di evidenziarne esplicitamente il carattere dell'inderogabilità «[...] as it does not allow trade-

¹⁸ Che recita: «Every child shall be entitled to the enjoyment of the rights and freedoms recognized and guaranteed in this Charter irrespective of the child's or his/her parents' or legal guardians' race, ethnic group, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national and social origin, fortune, birth or other status».

¹⁹ Viene in rilievo, sotto questo profilo, l'importante ed evolutiva attività interpretativa della Corte interamericana dei diritti dell'uomo. Cfr. il Parere consultivo OC-18/03, *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*, del 17 settembre 2003, parr. 98-101, nonché, più recentemente, il Parere consultivo OC-24/17, *Gender Identity, and equality and non-discrimination with regard to same-sex couples. State obligations in relation to change of name, gender identity, and rights deriving from a relationship between same-sex couples (interpretation and scope of Articles 1(1), 3, 7, 11(2), 13, 17 18 and 24, in relation to Article 1, of the American Convention on Human Rights*, del 24 novembre 2017, par. 61.

off decisions and practices»²⁰. A questo punto, l'organo di controllo, restringe il suo campo di giudizio all'accertamento della conformità della legislazione sudanese in materia di cittadinanza con il principio di non discriminazione, nella parte in cui disciplina, da un lato, i modi di acquisto della cittadinanza per nascita e, dall'altro, la perdita della stessa.

In relazione al primo profilo, l'immediata questione affrontata dal Comitato è stata quella di inquadrare il tema della cittadinanza alla luce del diritto internazionale per poi ribadire, in linea con le sue precedenti decisioni²¹ e con il generale orientamento della dottrina al riguardo²², che la scelta dei criteri relativi alle modalità di attribuzione e perdita della cittadinanza appartiene, almeno in linea di principio, alla competenza degli Stati. La discrezionalità riservata agli stessi – sottolinea correttamente l'organo di controllo – risulta infatti limitata dal rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale in materia²³ e in particolare quelli

²⁰ The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *Decision on the Communication submitted by the African Centre of Justice and Peace Studies (ACJPS) and People's Legal Aid Centre (PLACE) against the Government of Republic of Sudan*, cit., par. 32.

²¹ Cfr. The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *Decision on the Communication submitted by the Institute for Human Rights and Development in Africa and the Open Society Justice Initiative (on behalf of Children of Nubian Descent in Kenya) against the Government of Republic of Kenya*, Decision No. 002/Com./002/ 2009), par. 48. In tal senso vedi anche il *General Comment on Article 6 of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, cit., spec. par. 91.

²² Sul punto, cfr., tra gli altri, M. R. MAURO, *Gli effetti della successione tra Stati sul regime giuridico della cittadinanza*, in ANGELA DEL VECCHIO (a cura di), *La successione degli Stati nel diritto internazionale*, Milano, 1999, pp. 118-119; S. MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2014, p. 265 ss.

²³ In proposito, ancorché non espressamente richiamata dalla decisione in commento, è appena il caso di rammentare che la Convenzione internazionale concernente certe questioni relative ai conflitti di legge sulla cittadinanza, adottata all'Aja nel 1930 e non ancora ratificata dal Sudan, all'art. 1, dopo aver precisato che «[s]petta a ciascuno Stato determinare con la propria legislazioni quali sono i suoi cittadini», statuisce che «questa legge deve essere riconosciuta dagli Stati nella misura in cui è compatibile con convenzioni internazionali, con la consuetudine internazionale e con i principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza». Come è stato opportunamente osservato in dottrina «[i]n tale contesto assumono particolare rilevanza le norme del diritto internazionale sui diritti fondamentali, come quella secondo cui ogni essere umano *ha diritto ad una cittadinanza* e nessuno può essere arbitrariamente privato della propria cittadinanza. Inoltre, lo Stato deve, nell'attribuire la cittadinanza, evitare discriminazioni basate sul sesso, la religione, la razza o l'origine nazionale e deve evitare l'apolidia». Così S. MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*, cit., p. 267. La dottrina si è ampiamente occupata dei limiti alla competenza interna degli Stati in materia. In generale, si rinvia, tra gli altri, a A. F. PANZERA, *Sovranità, cittadinanza, diritti umani*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1991, pp. 353-359; L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, 2008; P. GARGIULO, *La cittadinanza e la sua rilevanza nel diritto internazionale contemporaneo*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Napoli, 2018, pp. 49-68; U. VILLANI, *Considerazioni introduttive in tema di cittadinanza*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, cit., pp. 15-22.

di «to provide individuals with the equal and effective protection of the law»²⁴, nonché di prevenire «[...] avoid and reduce statelessness»²⁵.

Il Comitato, ancor più specificamente, si sofferma poi sul divieto di discriminazione in base al genere nell'acquisto e trasmissione della cittadinanza, affermando, con la necessaria fermezza, che esso rappresenta «[...] one of the non-discrimination standards that puts limits on States under international and regional human rights instruments»²⁶.

Sul punto, seguendo una tecnica giudiziale che non gli è inconsueta, in applicazione dell'art. 46 della Carta²⁷, nella decisione si richiama espressamente la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne²⁸, adottata nel 1979 e nel momento in cui si scrive non ancora firmata né ratificata dal Sudan²⁹, nonché la giurisprudenza interna di alcuni Paesi africani; a quest'ultimo riguardo, in particolare, si cita una decisione *dell'High Court of Botswana* in cui si è sottolineato «[...] how a

²⁴ The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *Decision on the Communication submitted by the African Centre of Justice and Peace Studies (ACJPS) and People's Legal Aid Centre (PLACE) against the Government of Republic of Sudan*, cit., par. 35.

²⁵ *Ibidem*. Sul problema dell'apolidia cfr., tra gli altri, Laura van WAAS, *Nationality Matters: Statelessness under International Law*, Antwerp, 2008; W. E. CONKLIN, *Statelessness: The Enigma of the International Community*, Oxford, 2014; E. EDWARDS, Laura van WAAS (ed. by), *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge, 2014; Laura van WAAS, M. J. KHANNA (ed. by), *Solving Statelessness*, Oisterwijk, 2017; C. VLIIEKS, E. HIRSCH BALLIN, M.J. RECALDE VELA, *Solving Statelessness: Interpreting the Right to Nationality*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2017, pp. 158-175.

²⁶ The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *Decision on the Communication submitted by the African Centre of Justice and Peace Studies (ACJPS) and People's Legal Aid Centre (PLACE) against the Government of Republic of Sudan*, cit., par. 38.

²⁷ Come è ampiamente noto, in conformità con la predetta norma, rubricata "Sources of Inspiration", il Comitato «[...] shall draw inspiration from International Law of Human Rights, particularly the provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights, the Charter of the Organization of African Unity, the Universal Declaration of Human Rights, the International Convention on the Rights of the Child, and other instruments adopted by the United Nations and by the African countries in the field of human rights, and from African values and traditions». Il corsivo è nostro.

²⁸ Una specifica disposizione, che ha carattere precettivo, è contenuta nella citata Convenzione (art. 9, par. 2) per cui «States parties shall grant women equal rights with men with respect to the nationality of their children». Analogamente, ma una formulazione della disposizione che lascia un'eccessiva discrezionalità a favore degli Stati nel limitare l'esercizio del diritto protetto, in un evidente regime di discontinuità con la normativa universale poc'anzi richiamata, il Protocollo addizionale alla Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli e relativo ai diritti delle donne in Africa, adottato nel 2003, all'art. 6, lett. h), dispone che «a woman and a man shall have equal rights, with respect to the nationality of their children except where this is contrary to a provision in national legislation or is contrary to national security interests». Il corsivo è nostro. Il predetto Protocollo è stato firmato ma non ancora ratificato dal Sudan. Cfr. stato delle ratifiche, disponibile sul sito <https://au.int> (aggiornato al 20 ottobre 2018).

²⁹ Vedi stato delle ratifiche disponibile sul sito <https://treaties.un.org> (ultimo accesso: 23 febbraio 2019).

range of rights of both the woman and her child can be undermined when a woman holds a nationality but cannot transmit it to her child»³⁰.

Ciò premesso, passando all'analisi del caso sottoposto alla sua attenzione, l'organo di controllo, come era logico, perviene ad una declaratoria di accoglimento della doglianza per violazione del principio di non discriminazione nella parte in cui la legislazione sudanese prevede «[...] *the automatic conferral of Sudanese nationality by birth* on children born to Sudanese fathers as opposite to children born to a Sudanese mother *as they are required to submit application to the competent authorities to obtain nationality by birth*»³¹. Si tratta, all'evidenza, di un regime fortemente discriminatorio che non può essere giustificato in relazione al citato art. 3 della Carta. L'applicazione di questo sistema, essenzialmente basato sull'automatismo a favore solo dei figli di padre cittadino, comporta, infatti, una disparità di trattamento dei minori in ragione del genere dei propri genitori e coerentemente risulta dunque violato, nel caso di specie, il diritto della minore di «not to be discriminated based on the gender of her mother in obtaining her nationality»³².

Residua, a questo punto della nostra trattazione, il problema della compatibilità dei criteri in virtù dei quali la cittadinanza sudanese potrà essere revocata con la Carta africana sui diritti ed il benessere del minore³³. In proposito, l'organo di controllo ha osservato che, sulla base della normativa interna, la «[...] *revocation of Sudanese nationality of South Sudanese responsible father results in automatic revocation of Sudanese nationality of his child*»³⁴; ciò implica, prosegue ancora il Comitato che, a differenza degli altri minori presenti nello Stato convenuto, quelli nati da genitori con nazionalità del Sud Sudan perdono la cittadinanza sudanese sulla base del fatto che «[...] *their responsible father lost their Sudanese nationality*»³⁵. Dall'applicazione della normativa in parola deriva, quale ulteriore conseguenza obbligata, che il minore nato da genitori cittadini del Sud Sudan o nato da padre con nazionalità del Sud Sudan e da madre sudanese «[...] *do not get equal protection of the law [...] owing to*

³⁰ The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *Decision on the Communication submitted by the African Centre of Justice and Peace Studies (ACJPS) and People's Legal Aid Centre (PLACE) against the Government of Republic of Sudan*, cit., par. 38.

³¹ *Ibidem*, par. 40. Il corsivo è nostro.

³² *Ibidem*.

³³ In generale, sulla perdita della cittadinanza nel diritto internazionale cfr. S. MANTU, *Contingent Citizenship. The Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, Leiden, Boston, 2015; S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali*, Milano, 2017.

³⁴ The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *Decision on the Communication submitted by the African Centre of Justice and Peace Studies (ACJPS) and People's Legal Aid Centre (PLACE) against the Government of Republic of Sudan*, cit., par. 49.

³⁵ *Ibidem*.

discriminatory nationality law which revokes their Sudanese nationality on the ground of revocation of Sudanese nationality of their parents which is not the case for other children»³⁶.

Nel caso di specie, la minore non ha potuto ottenere la cittadinanza sudanese in quanto nata da padre del Sud Sudan. Lo Stato convenuto, precisa ancora il Comitato sul punto, «[...] *automatically believed that Ms. Iman has a South Sudanese Nationality and revoked her Sudanese nationality which is entitled on the basis of the nationality of her mothers*»³⁷. Ne consegue che, ad avviso dell'organo di controllo, la minore è stata privata della cittadinanza sudanese solo «*on the basis of the country of origin of her fathers*»³⁸.

Nel successivo e fondamentale passaggio della motivazione, si afferma poi a chiare lettere che questa disparità di trattamento «*of children born to South Sudanese fathers [...] from the rest of children in the Respondent State [...]*»³⁹, non è in linea con l'oggetto e lo scopo della Carta africana sui diritti ed il benessere del minore e risulta in contrasto con l'art. 3 della stessa. Norma che, come è stato evidenziato, individua espressamente le cause di discriminazione vietate e tra le quali è incluso «*the status of the child's parents*»⁴⁰.

Com'è fin troppo agevole osservare, si tratta di argomenti più che adeguati a far sorgere la responsabilità dello Stato convenuto. Pertanto, il Comitato ha accertato la violazione del citato art. 3, poiché il Sudan ha introdotto una legislazione che arbitrariamente priva i minori «*...of South Sudanese origin their Sudanese nationality on the basis of the national origin of their parents*»⁴¹.

4. Osservazioni conclusive. L'apporto della decisione, in particolare, in merito al contrasto della discriminazione di genere

La pronunzia del Comitato è senz'altro meritevole di apprezzamento. La sua rilevanza va ben oltre la singola situazione sollevata dinanzi ad esso in quanto non si può tacere del fatto che le importanti enunciazioni ivi contenute sono applicabili anche alle altre parti contraenti della Carta (qualora al loro interno siano rinvenibili analoghe fattispecie discriminatorie). La predetta decisione poi, se inquadrata in una prospettiva ancora più ampia, contribuisce al consolidamento dell'azione di contrasto degli organi internazionali di controllo sui

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem*, par. 50

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ibidem*, par. 52.

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ *Ibidem*, par. 53.

diritti umani rispetto a qualsiasi forma di discriminazione in materia di cittadinanza⁴². In questo specifico contesto, è indubbiamente significativo il richiamo al divieto di discriminazione di genere. Il progressivo incremento della tutela accordata a questo principio si evince in modo palese dalla prassi del Comitato (anche alla luce delle recenti pronunzie al riguardo)⁴³. Il predetto divieto riveste poi un'importanza tutta particolare in relazione al tema della cittadinanza, atteso che, secondo recenti dati quantitativi, resi disponibili nel 2018 dallo stesso Alto Commissariato delle Nazioni per i Rifugiati (UNHCR), questa tipologia di discriminazioni nella materia considerata presenta un carattere tutt'altro che isolato e continua purtroppo ad essere diffuso in diverse aree geografiche. È stato, infatti, stimato che complessivamente sono 25 i Paesi in cui sussistono ancora forme di trattamenti differenziati sulla base del genere dei genitori sia nell'acquisto sia nella trasmissione della cittadinanza e la maggioranza dei predetti Paesi si trova per l'appunto nel Continente africano⁴⁴. Si tratta di dati che, all'evidenza, confermano la persistente "centralità" di un fenomeno che, come si è visto, si pone in palese contrasto con la normativa in materia di diritti umani; non a caso, esso è fonte di preoccupazione trasversale dei vari organismi di controllo che da tempo sono impegnati nel sensibilizzare gli Stati al rispetto degli obblighi internazionali vigenti al riguardo⁴⁵.

Il Comitato, nel caso di specie, si è mostrato ben consapevole di tutto ciò e, nella preminente esigenza di rimuovere qualsiasi regola o prassi interna che accorda ai genitori un trattamento diseguale nella trasmissione del proprio *status civitatis*, e segnatamente una vera e propria situazione di privilegio a vantaggio del padre, ha

⁴² A titolo esemplificativo, al riguardo, vengono in rilievo le diverse Risoluzioni adottate per *consensus* dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite: Risoluzione 32/5, *Droits de l'homme et privation arbitraire de la nationalité*, del 30 giugno 2016; Ris. 26/14 del 26 giugno 2014 e Ris. 20/5 del 5 luglio 2012.

⁴³ Cfr. The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *Decision on the Communication submitted by the Institute for Human Rights and Development in Africa and Finders Group Initiative on behalf of TFA (a minor) against the Government of the Republic of Cameroon*, Decision No. 001/2018. Per un commento alla decisione sia consentito rinviare a L. MANCA, *La prevenzione ed il contrasto della violenza di genere al vaglio del Comitato africano di esperti sui diritti ed il benessere del minore*, in questa *Rivista*, n. 3, 2018, pp. 2-9.

⁴⁴ Cfr. UNHCR, *Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness*, 8 marzo 2018, disponibile sul sito <https://www.refworld.org/docid/5aa10fd94.html> (ultimo accesso 16 febbraio 2019).

⁴⁵ Si pensi, ancora una volta, all'importante contributo del Consiglio dei diritti umani. Tra gli atti più recenti cfr. la Risoluzione n. 32/7 del 30 giugno 2016 espressamente dedicata al tema considerato: "*Le droit à une nationalité: égalité des droits en matière de nationalité pour les femmes, en droit et en pratique*". Con il predetto atto il Consiglio inter alia «[e]ngage les États à réformer les lois relatives à la nationalité qui sont discriminatoires à l'égard des femmes en accordant aux hommes et aux femmes des droits égaux concernant la transmission de la nationalité à leurs enfants et à leur conjoint, et concernant l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité» (par. 5). Al riguardo, vedi anche le specifiche raccomandazioni contenute nel rapporto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani dal titolo «*discrimination against women on nationality-related matters, including the impact on children*», A/HRC/23/23 del 2013.

chiesto al legislatore sudanese di intervenire sollecitamente nell'adeguamento del regime normativo interno agli obblighi derivanti dalla Carta. In particolare, tra le varie e piuttosto articolate misure specificamente indicate nel dispositivo della decisione in commento, è stato raccomandato allo Stato responsabile delle violazioni, quale immediata misura riparatoria a carattere individuale, di conferire urgentemente la cittadinanza sudanese all'individuo leso “as she has a Sudanese Mother and *as she would be otherwise stateless*”⁴⁶. Invero, per quanto riguarda le misure a portata generale, il Comitato ha invitato lo Stato convenuto a modificare la legislazione interna in tema di cittadinanza al fine di assicurare, *inter alia*, che “...children born to Sudanese mothers automatically obtain Sudanese nationality same as children born to Sudanese fathers”.

Nell'attesa che il Sudan porti a conclusione il processo di adeguamento del proprio ordinamento interno agli obblighi internazionali, nei termini indicati dall'organo di controllo, è da auspicare che l'Unione africana proceda senza indugi al rafforzamento del quadro normativo regionale volto a contrastare l'apolidia e tutelare il diritto di ogni individuo alla cittadinanza.

Luigino Manca

⁴⁶ Il corsivo è nostro.