

FOCUS AFRICA
29 APRILE 2020

Il legame tra diritto ad una cittadinanza
e diritto al rispetto della dignità della
persona umana nel caso Robert John
Penessis c. Tanzania



Il legame tra diritto ad una cittadinanza e diritto al rispetto della dignità della persona umana nel caso *Robert John Penessis c. Tanzania**

Nota a [Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, Robert John Penessis v. United Republic of Tanzania, sentenza del 28 novembre 2019, ricorso n. 013/2015](#)

1. Introduzione: i fatti del ricorso

Il 28 novembre 2019 la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (di seguito la Corte) si è pronunciata sul caso *Robert John Penessis c. Tanzania*¹, accertando la violazione, da parte dello Stato convenuto, dell'art. 15 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e degli artt. 1, 5, 6 e 12 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. Il caso in esame presenta aspetti di rilevante interesse, non solo per le questioni giuridiche sostanziali implicate, ma altresì per la particolarità dei fatti sottesi al ricorso. Nello specifico, il ricorrente invocava la violazione del proprio diritto alla nazionalità e della libertà personale e di movimento, in quanto lo stesso era stato arrestato dalle autorità tanzaniane e sottoposto a processo con l'accusa di ingresso illegale e soggiorno irregolare nel territorio dello Stato convenuto, nonostante fosse nato e cresciuto in Tanzania. Nel 2011, il ricorrente venne condannato alla pena del pagamento di una ingente somma pecuniaria o, in caso di mancato pagamento, alla detenzione di anni due e alla sottoposizione ad una pena corporale. Il ricorrente aveva impugnato la sentenza di condanna dinanzi la Corte di Bukoba, la quale, tuttavia, confermò la condanna alla pena detentiva in ragione del fatto che il ricorrente non avesse provveduto al pagamento dell'ammenda, annullando unicamente l'irrogazione della pena corporale. Inoltre, la Corte di Bukoba condannò il ricorrente all'ulteriore pena detentiva di sei mesi per oltraggio alla Corte ed emanò un successivo ordine di espulsione dal territorio nazionale. Nel 2012, il ricorrente propose appello avverso la sentenza della Corte di Bukoba, ottenendo anche in tal caso scarsi risultati. La Corte di appello, infatti, confermò la condanna per il reato di soggiorno irregolare ed annullò l'ordine di espulsione solo in quanto la sua emanazione è

* Nota valutata dalla direzione Focus.

¹ Il ricorso era stato inizialmente inoltrato da Georgia J. Penessis, nonna dell'odierno ricorrente, per conto di Robert John Penessis. Nel 2017, la Corte ricevette una lettera da parte di Robert John Penessis nella quale questi dichiarava di essere stato effettivamente vittima delle violazioni lamentate dalla ricorrente. Successivamente, la Corte decise di modificare il titolo del ricorso inserendo direttamente il nominativo dell'odierno ricorrente.



di competenza del Ministro degli Affari Interni². Pertanto, dinanzi alla Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, il ricorrente lamentava l'illegittimità del complessivo operato delle autorità tanzaniane e chiedeva di essere riconosciuto in possesso della cittadinanza tanzaniana. In particolare, il ricorrente sosteneva di essere nato in Tanzania da genitori tanzaniani e di aver sempre risieduto nel territorio nazionale e che, pertanto, avesse acquistato la cittadinanza tanzaniana per nascita conformemente al *Tanzanian Citizenship Act* del 1995³, secondo il quale chiunque sia nato nel territorio della Repubblica Unita della Tanzania ha nazionalità tanzaniana. Inoltre, il ricorrente asseriva di non aver mai rinunciato alla cittadinanza tanzaniana e di non aver mai ricevuto alcun provvedimento formale da parte dello Stato convenuto che lo privasse della cittadinanza tanzaniana, ed ancora di non aver mai ottenuto la cittadinanza di uno Stato terzo che avrebbe comportato la perdita automatica della nazionalità tanzaniana, secondo quanto previsto dalla legislazione domestica. Per contro, lo Stato convenuto sosteneva che il ricorrente non fosse mai stato in possesso della cittadinanza tanzaniana, eccependo l'esistenza di prove, quali la copia di due passaporti, che avrebbero dimostrato che questi avesse la doppia cittadinanza, sudafricana e inglese. Tuttavia, proprio al momento dell'arresto, il ricorrente aveva presentato alle autorità tanzaniane la copia del proprio certificato di nascita, che attestava che egli era nato in Tanzania.

2. La rilevanza del diritto ad una cittadinanza nel sistema internazionale di protezione dei diritti umani

Chiamata a verificare la sussistenza di una eventuale violazione del diritto alla cittadinanza, la Corte ha operato, in primo luogo, una ricognizione delle varie fonti internazionali che direttamente o indirettamente proteggono tale diritto. Sul punto, occorre segnalare che la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli non contiene una disposizione specificatamente dedicata al diritto alla cittadinanza, a differenza di quanto previsto, invece, dalla Convenzione americana dei diritti, il cui art. 20 sancisce espressamente il diritto di ogni persona ad una nazionalità. Pertanto, la Corte si è basata, innanzitutto, sulla norma di cui all'art. 15 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, ai sensi del quale ogni individuo ha, non solo il diritto ad una cittadinanza della quale non può essere privato arbitrariamente, ma altresì il diritto di mutare la propria cittadinanza. La Corte ha precisato che, poiché la Dichiarazione è ormai considerata parte integrante del diritto internazionale consuetudinario, la norma *ex art. 15 "can apply as binding norm"*.⁴ Tale indirizzo trova conferma nella pregressa giurisprudenza della Corte, secondo

² Il ricorrente ottenne l'annullamento della sola condanna per oltraggio alla Corte. Inoltre, successivamente alla pronuncia della Corte di Appello, il Ministro degli Affari Interni emanò l'ordine di espulsione nei confronti del ricorrente.

³ Sezioni 4 e 5 del *Tanzanian Citizenship Act*.

⁴ Par. 85 della sentenza.

la quale, sebbene la determinazione dei criteri per l'attribuzione della cittadinanza ricada nella competenza sovrana degli Stati, la privazione della nazionalità nei confronti di un individuo deve essere conforme agli *standards* internazionali⁵. In altre parole, come si vedrà nelle pagine seguenti, il diritto internazionale contempla taluni limiti all'esercizio discrezionale dei poteri sovrani degli Stati in materia di cittadinanza. A tal riguardo, è necessario sottolineare che l'esistenza di tali limiti è un dato relativamente recente. Infatti, nel paradigma stato-centrico tipico del diritto internazionale classico, la materia della cittadinanza rientrava nel dominio riservato degli Stati. Tale impostazione era riconosciuta tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza del tempo. Ad esempio, il progetto di Convenzione sulla cittadinanza redatto nel 1929 dalla *Harvard Law School*⁶ riconosceva la competenza esclusiva degli Stati in materia. Analogamente, la Corte Permanente di giustizia internazionale nel parere del 1923 sui *Decreti di nazionalità in Tunisia e in Marocco*⁷ ritenne che le questioni legate alla nazionalità fossero in principio ascrivibili al solo dominio riservato degli Stati. Un punto di svolta è stato raggiunto attraverso l'affermazione delle norme internazionali a protezione dei diritti umani, grazie alle quali il diritto ad una cittadinanza si è progressivamente consolidato come diritto individuale, del quale l'art. 15 della Dichiarazione rappresenta il primo esempio⁸.

La Corte, inoltre, ha chiarito che i principi enunciati dalla norma hanno trovato un seguito nella prassi internazionale successiva della quale rilevano, in particolare, la Convenzione relativa allo statuto giuridico delle persone apolide del 1954 e la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961. Tali strumenti convenzionali mirano a circoscrivere la libertà degli Stati in materia di cittadinanza, al fine di ridurre il fenomeno dell'apolidia, alla luce della condizione di particolare vulnerabilità degli apolide. In particolare, la Convenzione del 1961 prevede che gli Stati contraenti non possano privare un individuo della propria cittadinanza, qualora l'individuo interessato diventi apolide per effetto di tale privazione. Per quanto riguarda, invece, nello specifico l'Unione africana, rileva la Carta africana sui diritti e sul benessere del minore del 1990 che sancisce il principio per cui ogni bambino ha diritto ad acquistare una nazionalità.

La rilevanza del diritto ad una cittadinanza come diritto individuale è stata più volte riconosciuta dalla giurisprudenza internazionale in materia di diritti umani che lo ha qualificato come diritto fondamentale

⁵ Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Anudo Ochieng Anudo c. Tanzania*, ricorso n. 012/2015.

⁶ *Harvard Law School, Research in International Law, The law of nationality*, in *American Journal of International Law*, vol. 28, 1929, pp. 21-79.

⁷ P.C.I.J., *Nationality Decrees issued in Tunis and Morocco*, 1923, in Series B n. 4.

⁸ V. O. DORR, *Nationality*, in *Max Planck Encyclopedia of Public international Law*, 2006; M.O. HUDSON, *Report on nationality, including statelessness*, A/CN.4/50, in *Yearbook of International Law Commission*, vol. II, 1954; L. PANELLA, *Il diritto dell'individuo ad una cittadinanza*, in *Democrazia e sicurezza*, 2012, pp. 1-15.

della persona⁹. Nel caso in esame, la Corte ha ulteriormente specificato l'importanza, nel quadro della protezione dei diritti umani, del diritto alla cittadinanza, evidenziando come tale diritto rappresenti un aspetto fondamentale della dignità umana. Conseguentemente, secondo la Corte, un eventuale diniego arbitrario della nazionalità di un individuo sarebbe incompatibile con il diritto alla dignità umana, che rappresenta, a sua volta, un diritto fondamentale della persona. La ricognizione dello stretto legame tra diritto ad una cittadinanza e diritto al rispetto della dignità umana ha consentito alla Corte di ricondurre la protezione del diritto in esame all'ambito applicativo della Carta africana dei diritti dell'uomo.

La Corte, infatti, ha espressamente affermato che la necessità di proteggere la dignità umana è la ragione per cui gli strumenti internazionali in materia di diritti umani prevedono che ciascun individuo abbia diritto al riconoscimento della propria personalità giuridica. Ciò risulta evidente dalla lettura della stessa Carta, il cui art. 5, comma 1, prevede che ogni individuo abbia diritto al rispetto della dignità inerente alla persona umana e al riconoscimento della propria personalità giuridica. In merito a tale profilo, la Corte ha rilevato che il termine "*legal status*" di cui all'art. 5 della Carta include il diritto ad una nazionalità. La Corte ha, pertanto, fornito un'interpretazione estensiva e sostanziale del concetto di personalità giuridica tale da consentire la protezione della dignità della persona umana in tutte le sue sfaccettature. Sul punto, la Corte ha fatto riferimento ad un indirizzo consolidato della Commissione africana dei diritti dell'uomo secondo il quale la garanzia del riconoscimento della personalità giuridica degli individui sottende la necessità di garantire la possibilità per ogni individuo, in quanto persona umana, di godere di diritti ed obblighi. Infatti, la Commissione, nel caso *Open Society Justice Initiative c. Costa d'Avorio*, ha definito la cittadinanza quale componente intrinseca e indispensabile della personalità giuridica individuale, "*since it is the legal and socio-political manifestation of the right, as are, for example, the status of refugee or of resident, granted by a State to an individual for the purpose of enjoying rights and exercising obligations*".¹⁰ Dunque, la protezione del diritto ad una nazionalità si spiega in ragione del fatto che la cittadinanza costituisce una condizione necessaria per la fruizione di determinati diritti. In tal senso, la cittadinanza non rappresenta più una mera manifestazione della sovranità statale, ma assurge ad attributo indispensabile della personalità individuale. È opportuno segnalare che lo sviluppo di tali principi ha condotto, altresì, ad affermare la necessità di circoscrivere la discrezionalità degli Stati in materia di cittadinanza indipendentemente dalla questione dell'apolidia, al fine di evitare casi di privazione arbitraria della cittadinanza. In tal senso, merita

⁹ Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Yean and Bosico c. Repubblica Dominicana*, 8 settembre 2005; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kuric e altri c. Slovenia*, ricorso n. 26828/06; Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Anudo Ochieng Anudo c. Tanzania*, ricorso n. 012/2015.

¹⁰ Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Open Society Justice Initiative c. Costa D'Avorio*, comunicazione n. 318/06, paragrafo 97. Per un'analisi della comunicazione, v. F. POLEGRI, *Discriminazione nella concessione della cittadinanza ad un gruppo/etnico religioso e diritti dell'uomo*, in *Federalismi*, Focus Africa n. 1/2017, pp. 1-7.

di essere citato il Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite del 2009 sulle privazioni arbitrarie della cittadinanza, secondo il quale i provvedimenti di privazione della cittadinanza dovrebbero conformarsi a determinati canoni di garanzia tanto procedurali, quanto sostanziali.¹¹

3. L'accertamento del vincolo di nazionalità: criteri di determinazione e onere probatorio

La sentenza in commento risulta di particolare importanza anche per quanto riguarda le precisazioni, fornite dalla Corte, in tema di accertamento della nazionalità del ricorrente, sia per ciò che concerne la determinazione dei criteri impiegati nella verifica del *nationality link*, sia in merito alla distribuzione dell'onere probatorio tra le parti. È necessario sottolineare che tale aspetto è risultato cruciale nel caso in esame, in quanto la Corte era stata chiamata, in primo luogo, a verificare se il ricorrente avesse effettivamente nazionalità tanzaniana per nascita. Tale accertamento, quindi, si imponeva quale verifica preliminare, necessaria al fine di stabilire se il comportamento dello Stato convenuto integrasse una violazione, nei confronti del ricorrente, del diritto al riconoscimento della propria nazionalità. Riguardo al primo profilo, la Corte ha richiamato i principi, espressi dalla Corte internazionale di giustizia nel noto caso *Nottebohm*,¹² in base ai quali il vincolo di cittadinanza deve manifestarsi in termini di legame effettivo e solido tra individuo e Stato. Pertanto, al fine di verificare la sussistenza di tale vincolo, si dovrà tenere conto di quei fattori sociali che esprimono un attaccamento sociale effettivo dell'individuo allo Stato, quali, ad esempio, la residenza abituale, i legami familiari e la partecipazione alla vita pubblica del Paese.

Nel caso di specie, la Corte ha constatato che dal certificato di nascita del ricorrente si evince che questi sia nato nella località di Buguma, dove la sua famiglia possiede una proprietà, da madre avente nazionalità tanzaniana. Secondo la Corte, tali elementi sono idonei ad accertare, in via presuntiva, che il ricorrente sia tanzaniano. Spetterà allo Stato convenuto fornire la prova idonea a superare quanto prospettato *prima facie* dal ricorrente. La Corte ha chiarito che le circostanze peculiari del caso concreto impongono un'inversione dell'onere della prova che, generalmente, ricadrebbe sul ricorrente in base al principio *actor*

¹¹ “UNHCR recommended that, where national legislation allows for deprivation of nationality, States must include safeguards to ensure that such deprivation not be arbitrary. States should, in particular: (a) establish procedural standards, notably issue reasons in writing and grant the right to a review to a court or an independent body; and (b) establish substantive standards, notably prohibit deprivation of nationality based on discriminatory grounds, in particular on grounds of race, colour, gender, religion, political opinion or national or ethnic origin; and prohibit deprivation of nationality resulting in statelessness on grounds other than those foreseen in the Convention on the Reduction of Statelessness and where such a deprivation is not in conformity with the principle of proportionality, taking in particular into account the consequences of statelessness and the quality of the link between State and individual.”, *Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary General, Arbitrary deprivation of nationality: report of the Secretary General*, A/HRC/1034, 29 gennaio 2009, par. 67.

¹² Corte internazionale di giustizia, *Nottebohm Case, Liechtenstein c. Guatemala*, 1955, par. 22-24.

incubit probatio. Secondo la Corte, il principio è derogabile in tutti i casi, come quello di specie, in cui il ricorrente non sia nella posizione di accedere o produrre la prova richiesta, ovvero qualora le prove siano manifestamente sotto la custodia della controparte¹³. In tali casi, appare necessario ricalibrare gli oneri probatori tra le parti alla stregua del principio di vicinanza della prova. Alla stregua di tale principio, l'onere probatorio dovrebbe gravare sulla parte che ha in concreto la possibilità di dimostrare una determinata circostanza ricadente nella sua sfera d'azione.

Nello specifico, la Corte ha sottolineato che lo Stato convenuto, in qualità di pubblica autorità garante della conservazione del registro dello stato civile, dovrebbe essere in possesso di tutti i documenti necessari a stabilire con certezza la nazionalità del ricorrente. Inoltre, la Corte ha constatato che nelle copie dei passaporti, dedotte in giudizio dallo Stato convenuto, non compare il nominativo del ricorrente. Lo Stato convenuto, peraltro, non ha fornito ulteriori prove che dimostrassero l'appartenenza dei passaporti al ricorrente. Alla luce di quanto evidenziato, il mancato riconoscimento da parte dello Stato convenuto della nazionalità del ricorrente risulta inequivocabilmente arbitrario. Dunque, la Corte ha accertato una violazione da parte della Tanzania del diritto al riconoscimento della personalità giuridica, di cui all'art. 5 della Carta, e del diritto ad una cittadinanza, di cui all'art. 15 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo.

4. Sulla violazione della libertà personale e della libertà di movimento

La Corte si è pronunciata anche sulle invocate violazioni della libertà personale e della libertà di movimento, rispettivamente tutelate dagli artt. 6 e 12 della Carta. Il ricorrente sosteneva che il suo arresto e la sua incarcerazione avessero comportato una illegittima restrizione della propria libertà personale e di movimento, data la propria nazionalità tanzaniana e data l'insussistenza di altre ragioni che giustificassero tali provvedimenti. Si rammenta, infatti, che l'unico capo di accusa nei confronti del ricorrente riguardava la presunta presenza irregolare nel territorio tanzaniano.

Per quanto riguarda la prima, la Corte ha accertato che l'arresto e la detenzione del ricorrente hanno costituito una privazione arbitraria, da parte della Tanzania, della sua libertà personale, non essendo sostenuta da valide ragioni. La Corte ha infatti sottolineato che, né al momento dell'arresto né in sede di processo, sussistevano prove tangibili della nazionalità straniera del ricorrente, tali da rendere lo stesso legittimamente condannabile per la sua presenza irregolare sul territorio. Inoltre, la Corte ha riscontrato

¹³ Tale orientamento è consolidato nella giurisprudenza della Corte e della Commissione: Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Amnesty International c. Zambia*, comunicazione n. 212/98; Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *The Nubian Community in Kenya c. Kenya*, comunicazione n.317/06; Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Kennedy Owino Onyachi c. Tanzania*, ricorso n. 003/2015.



nel caso di specie una violazione particolarmente grave della libertà personale, in quanto la detenzione in carcere del ricorrente si è protratta oltre la durata della pena stabilita. Il ricorrente è stato detenuto in carcere fino alla data della sentenza per aver rifiutato di collaborare con le autorità tanzaniene. Anche sotto questo profilo, la privazione della libertà personale, perpetrata nei confronti del ricorrente, appare connotata da un'accentuata arbitrarietà, poiché, come chiarito dalla Corte, il rifiuto di collaborare con le autorità non può legittimamente giustificare la detenzione in carcere per un tempo indefinito.

Per quanto riguarda, invece, il diritto alla libertà di movimento, la Corte ha chiarito che l'art. 12 della Carta tutela tanto la libertà di movimento all'interno del territorio di uno Stato, quanto il diritto a non subire espulsioni e dislocamenti forzati. Posta tale premessa, la Corte ha precisato altresì l'ambito soggettivo di applicazione della norma, sottolineando che il diritto ivi sancito si riferisce alla generalità degli individui sottoposti alla giurisdizione degli Stati parti. Infatti, l'art. 12 espressamente prevede che *"everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and the freedom to choose his residence"*. Pertanto, secondo la Corte, anche dalla semplice lettura della norma risulta evidente che l'elemento determinante, al fine di stabilire la legittimità di provvedimenti lesivi di tale libertà, sia la presenza legale nel territorio e non la nazionalità degli individui. In particolare, le sole restrizioni consentite riguardano misure previste dalla legge a tutela dell'ordine pubblico, della sicurezza nazionale, della salute e della morale pubblica. La Corte ha ribadito che gli Stati hanno l'obbligo di rispettare tali canoni anche nei confronti degli individui aventi nazionalità di uno Stato terzo, pur potendo determinare, nella propria legislazione domestica, le condizioni per l'ingresso e la permanenza degli stranieri sul territorio¹⁴. Per quanto riguarda invece i cittadini, la Corte ha evidenziato che la loro presenza sul territorio nazionale si presume regolare. Nella fattispecie, quindi, la Corte ha riscontrato una violazione dell'art. 12, da parte dello Stato convenuto. Infatti, il ricorrente, in qualità di soggetto regolarmente presente sul territorio, aveva la facoltà di esercitare pienamente il proprio diritto alla libertà di movimento.

5. Conclusioni

Avendo riscontrato la sussistenza delle violazioni invocate dal ricorrente, la Corte ha proceduto ad accordare alla vittima le dovute riparazioni, ai sensi dell'art. 27 del Protocollo della Carta. In primo luogo, la Corte ha richiesto la scarcerazione immediata della vittima, ritenendo che, nel caso di specie, sussistano quelle circostanze *"exceptional or compelling"* tali da legittimare l'ordine di rilascio¹⁵.

¹⁴ Tale orientamento era già stato espresso dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli nel caso *Recontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme c. Zambia*, comunicazione n. 71/92.

¹⁵ Par. 161 della sentenza.



La Corte ha, poi, ritenuto opportuno accordare alla vittima una compensazione pecuniaria in ristoro dei danni morali subiti a causa delle violazioni subite, ordinando allo Stato convenuto di corrispondere alla vittima la somma di 10, 000, 000 scellini. In particolare, la Corte ha constatato che la prolungata detenzione ha procurato un serio stato di angoscia e sofferenza alla vittima, poiché “*such a long detention disrupts the normal life of a person and jeopardizes his social status.*”¹⁶ Infine, si deve segnalare che la Corte ha ordinato alla Tanzania anche la compensazione dei danni morali patiti dalla madre del ricorrente, in qualità di vittima indiretta. Difatti, come pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte¹⁷, anche i familiari delle vittime subiscono sofferenze fisiche e psicologiche a causa dei pregiudizi inferti ai propri cari. Nel caso concreto, la Corte ha rilevato che la madre della vittima ha patito una sofferenza psicologica a causa della prolungata detenzione in carcere del figlio, che ha negativamente inciso sul naturale sviluppo della relazione parentale.

In conclusione, si deve osservare che la sentenza in esame risulta particolarmente importante per aver fornito alla vittima un adeguato ristoro dalle violazioni subite. Inoltre, la sentenza rileva anche su un piano generale, rappresentando un ulteriore passo avanti nello sviluppo della protezione del diritto ad una cittadinanza come diritto individuale. In particolare, la pronuncia della Corte africana risulta apprezzabile per aver ribadito la stretta interdipendenza tra il riconoscimento della propria nazionalità ed il valore fondamentale della dignità umana.

leonora castro

¹⁶ Par. 148 della sentenza.

¹⁷ Corte africana dei diritti dell'uomo, *Beneficiaries of late Norbert Zongo et al. c. Burkina faso*, ricorso n. 013/2011.