La revoca della cittadinanza dinanzi la Corte Suprema del Regno Unito: fra profili sostanziali e garanzie procedurali

di Chiara Graziani

Title: Revocation of Citizenship before the United Kingdom Supreme Court:
Between Substantive Issues and Procedural Guarantees

Keywords: Citizenship Revocation; National Security; UK Supreme Court.

1. – Il 26 febbraio 2021 la Corte Suprema del Regno Unito (nel prosieguo, Corte Suprema) si è pronunciata (*R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission and others [2021] UKSC 7*) sul noto caso di Shamima Begum, cittadina britannica di origine bengalese che, nel 2015, lascia Londra, ancora minorenne, per recarsi in Siria e diventare una c.d. sposa dell'ISIS.

Nel 2019, l'allora Home Secretary, Sajid Javid, adotta un *order* di revoca della cittadinanza britannica di Shamima Begum, ritenendola una minaccia per la sicurezza nazionale. Intenzionata ad impugnare l'atto che la priva della cittadinanza, Begum presenta un'istanza all'Home Secretary con la quale chiede di poter entrare nel territorio del Regno Unito, nonostante la revoca, al fine di prendere parte personalmente, assistita dai propri legali, al procedimento di impugnazione nel frattempo intentato dinanzi al competente organo, ossia la Special Immigration Appeals Commission (SIAC). L'Home Secretary rigetta l'istanza di ingresso e, pertanto, Shamima Begum impugna il diniego dinanzi alla SIAC contestualmente alla revoca della cittadinanza.

Il caso si sviluppa su due binari paralleli: da un lato, il punto procedurale – ma con importantissimi risvolti sostanziali – relativo alla possibilità, per Shamima Begum, di rientrare nel Regno Unito, affinché le sia garantito, come si legge nelle memorie dei suoi avvocati, «a fair and effective appeal» contro l'*order* di revoca; dall'altro lato, la questione di merito circa la legittimità della privazione della cittadinanza, contestata da Begum sulla base dei motivi che si vedranno nel prosieguo.

La presente analisi si propone, in primo luogo, di ricostruire l'*iter* giurisdizionale, dalla SIAC fino alla Corte Suprema, guardando alle argomentazioni che gli organi coinvolti hanno fatto proprie per giustificare le decisioni tanto sulla questione del rientro nel Regno Unito, quanto sulla revoca della cittadinanza. A questo proposito, il lavoro si concentra specialmente sul *reasoning* della Corte Suprema e tenta di darne una lettura critica, anche alla luce della precedente giurisprudenza della stessa in materia di privazione della cittadinanza per ragioni di sicurezza nazionale. In secondo luogo, l'attenzione si sposta sul quadro comparato e sovranazionale, confrontando l'orientamento dei giudici inglesi con quello di alcune altre corti apicali di area europea, nonché della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), quando si sono pronunciate sullo stesso tema. Seguono infine alcune brevi riflessioni di carattere conclusivo.

2. – Prima di addentrarsi nell'esame delle diverse pronunce intervenute sul caso Begum, due notazioni preliminari appaiono opportune per una migliore contestualizzazione del discorso. La prima concerne una rapida rassegna della legislazione britannica in materia di privazione della cittadinanza, volta a comprendere come e su quali basi il Governo di Sua Maestà (nella persona dell'Home Secretary) può decidere che un soggetto deve essere privato dello status di cittadino. La seconda riguarda le procedure esistenti al fine di contestare, in punto di fatto e/o di diritto, un c.d. revocation order, e la natura degli organi giudicanti coinvolti.

In materia di revoca della cittadinanza nell'ordinamento britannico, la disciplina di riferimento è costituita dal British Nationality Act 1981, come modificato dall'Immigration, Asylum and Nationality Act 2006 e, successivamente, dall'Immigration Act 2014. La sez. 40(2) del British Nationality Act dispone che l'Home Secretary possa imporre la privazione di cittadinanza nei confronti di un soggetto tutte le volte che ritiene che la revoca sia «conducive to the public good». Trattasi di clausola dal *drafting* assai vago, che lascia ampia discrezionalità all'Home Secretary. La categoria del *public good* è così estesa che è possibile farvi rientrare una serie quasi infinita di fattispecie, dai pericoli per la sicurezza nazionale (come nel caso di Shamima Begum) ai sospetti di coinvolgimento in gravi crimini di portata transnazionale. Limite esplicito a tale potere discrezionale dell'Home Secretary è il divieto di apolidia. Secondo la sez. 40(4) del British Nationality Act, il *deprivation order* non può infatti essere adottato nel caso in cui la persona diverrebbe apolide.

Ciononostante, l'aumento degli attacchi terroristici in area europea negli ultimi dieci anni, che va di pari passo con il crescere della percezione di insicurezza tra la società civile (sull'impatto della percezione, v. A. Vedaschi, *Seguridad y libertad en tiempo de terrorismo internacional: entre percepción de inseguridad y populismo*, in J.J. Fernández Rodríguez (coord.), *Democracia y seguridad. Respuestas para avanzar en el sistema público*, Valencia, 2021, 195 ss.)

ha fatto sì che il Parlamento britannico, con l'Immigration Act 2014, sia riuscito a superare parzialmente il baluardo del divieto di apolidia, introducendo una nuova sez. 40(4A) nel British Nationality Act. Quest'ultima prevede che, qualora la persona sia cittadina naturalizzata – ossia non abbia acquisito la cittadinanza britannica per nascita, secondo i principi dello *ius sanguinis* o dello *ius soli* “temperato” applicabili nel Regno Unito –, la revoca possa essere disposta nonostante il rischio di apolidia. Unica garanzia, per i cittadini naturalizzati, è che l'Home Secretary abbia «reasonable grounds to believe» che la persona possa successivamente acquisire la cittadinanza di un altro Stato. Anche in questo caso, spicca l'estrema imprecisione della tecnica redazionale della legge, che se, da un lato, utilizza una formula tipica delle fonti dei Paesi di *common law*, quella del *reasonable grounds*, dall'altro ricorre al verbo *believe*, che rimanda intrinsecamente alla soggettività della valutazione.

Il caso di Shamima Begum ricade nella prima fattispecie, ossia quella dei cittadini per nascita. Infatti, i genitori di Shamima Begum risiedevano in modo permanente nel Regno Unito al momento della sua nascita e il padre aveva ottenuto un c.d. *indefinite leave to remain*. Queste condizioni le hanno permesso di acquisire la cittadinanza inglese ai sensi della sez. 1 del British Nationality Act (che disciplina, per l'appunto, la cittadinanza «by birth», mentre quella per naturalizzazione è regolata dalla sez. 6 dello stesso Act).

Soffermandosi sui meccanismi di impugnazione a disposizione di chi venga raggiunto da un provvedimento di revoca della cittadinanza, la normativa (sez. 40A(2) del British Nationality Act, in combinato disposto con la sez. 2B dello Special Immigration Appeals Commission Act) distingue i potenziali ricorrenti. Da una parte, vi sono coloro la cui cittadinanza è stata revocata per motivi di sicurezza nazionale o per ragioni legate a interessi del Regno Unito nei rapporti con altri Paesi o ancora per altre motivazioni rapportabili al pubblico interesse («public interest»). Dall'altra, vi è chi ha subito la privazione per altre ragioni. Questi ultimi soggetti hanno la possibilità di incardinare il gravame dinanzi ad un tribunale specializzato in materia di immigrazione (First-tier Tribunal); coloro che hanno subito la revoca per motivi di sicurezza e per le altre ragioni citate, invece, possono rivolgere le proprie doglianze solo alla SIAC. La differenza tra i due organi risiede nel fatto che, mentre il First-tier Tribunal ha natura interamente giurisdizionale, la SIAC ha una composizione che porta a dubitare della sua totale aderenza a requisiti di indipendenza e terzietà. I membri della SIAC non sono tutti magistrati “di carriera”, poiché ciascun collegio è composto sì da un giudice, che lo presiede, ma pure da altri due membri che si caratterizzano non per una generica “laicità” rispetto alla funzione giurisdizionale, bensì per una particolare vicinanza all'Esecutivo. Essi hanno una speciale *expertise* – data dall'essere stati alle dipendenze di organi diplomatici, se non dell'*intelligence*. La detta differenziazione, che ammette alcuni appellanti ad un ricorso totalmente giurisdizionale e relega altri ad un

rimedio che si potrebbe definire semi- o para-giurisdizionale, non appare del tutto conforme a criteri di ragionevolezza e proporzionalità. Sebbene l'introduzione, nel *panel* giudicante, di esperti nel settore dei servizi segreti e della diplomazia possa essere coerente con contesti in cui la cittadinanza venga revocata per ragioni di sicurezza nazionale o legate alle relazioni internazionali, ciò non pare bilanciare in modo sufficiente il *vulnus* di indipendenza e terzietà che la mancanza di un collegio interamente composto da giudici potrebbe comportare.

Dopo questa premessa, utile a chiarire il quadro giuridico in cui la vicenda in esame si inserisce, è possibile esaminare le decisioni della SIAC e delle corti (prima la Corte d'Appello, poi la Corte Suprema) sul caso *Begum*.

2.1. – La SIAC, adita in prima istanza da Shamima Begum, deve pronunciarsi su tre aspetti, uno di carattere procedurale e due di tipo sostanziale.

Dalla prospettiva procedurale, Shamima Begum chiede di potersi recare in territorio britannico per seguire di persona la causa da lei intentata contro l'ordine di revoca della cittadinanza. Nell'impedirle di entrare nel Regno Unito, l'Home Secretary avrebbe violato, secondo gli avvocati della ricorrente, il suo diritto di difesa e, più in generale, le garanzie procedurali connesse all'impugnazione di un provvedimento di una pubblica autorità.

La prima questione di merito concerne il rischio che, sulla base della revoca della cittadinanza, la ricorrente sia resa apolide.

La seconda questione sostanziale riguarda la possibilità che, privando Shamima Begum della cittadinanza e impedendole di entrare nel Regno Unito, l'Home Secretary la esponga al pericolo di trattamenti contrari all'art. 2 (diritto alla vita) o 3 (divieto di tortura e altri trattamenti inumani o degradanti) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), incorporata nell'ordinamento britannico grazie allo Human Rights Act 1998 (G.F. Ferrari, *La Convenzione europea e la sua 'incorporation' nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, 125 ss.).

Con riferimento al primo punto, relativo alla possibilità per Begum di fare rientro nel Regno Unito per seguire il proprio procedimento, la SIAC assume una posizione peculiare sotto il profilo del bilanciamento fra l'esigenza della sicurezza e quella della tutela delle garanzie procedurali (Special Immigration Appeal Commission, *Begum v. Secretary of State for the Home Department*, SC/163/2019, 7 February 2020). La SIAC considera fondata la tesi della ricorrente, secondo cui negarle la presenza *in loco* significa impedirle «a meaningful role» nel procedimento, rendendole impossibile l'esercizio di un «fair and effective appeal». Tuttavia, secondo la SIAC, non vi è motivo di ritenere che un procedimento di impugnazione della revoca della cittadinanza debba essere *in toto* «fair and effective». La SIAC propone quindi opzioni alternative. Begum e suoi legali potrebbero scegliere di portare avanti la causa, nonostante l'impossibilità della ricorrente di trovarsi sul suolo britannico, oppure chiedere una sospensione del

procedimento, «in the hope that at some point in the future she will be in a better position to take part in it». Con questa argomentazione, la SIAC sembra indirettamente indicare che i terroristi (o sospetti terroristi), in quanto tali, siano destinatari di una tutela procedurale *a priori* affievolita, perché, differentemente da tutti gli altri individui, i procedimenti che li riguardano possono anche essere non pienamente *fair*.

Per quanto riguarda il rischio di apolidia, la SIAC riconosce che, come cittadina britannica per nascita, Shamima Begum non può essere sottoposta a privazione della cittadinanza nel caso in cui tale determinazione la renda apolide. È dunque da esaminare se Begum goda, allo stato, di un'altra cittadinanza. Dopo aver preso in considerazione la normativa bengalese in materia di cittadinanza, la SIAC essa contempla lo *ius sanguinis* come criterio di acquisizione della cittadinanza. Non essendovi dubbio che entrambi i genitori della ricorrente siano cittadini bengalesi, anch'ella può essere ritenuta tale. Non si pone, pertanto, il problema dell'apolidia.

L'ulteriore aspetto sostanziale che la SIAC deve indagare riguarda l'eccezione secondo cui l'Home Secretary avrebbe esposto Shamima Begum al rischio di trattamenti inumani e degradanti o addirittura di violazioni del diritto alla vita, venendo meno a quella che viene definita, nell'ordinamento inglese, *extraterritorial human rights policy*. Quest'ultima si sostanzia nel divieto, per il Regno Unito, di privare chiunque della cittadinanza britannica se ciò configura «a real risk» che si verifichi una violazione degli artt. 2 e/o 3 CEDU. Tale *policy*, enunciata esplicitamente dalla Camera dei Comuni nei lavori preparatori dell'Immigration Act 2014 (e quindi qualificabile come interpretazione autentica della legge in questione), altro non è che l'applicazione di una nota giurisprudenza della Corte EDU, elaborata in materia di *refoulement* (v., per tutti, Corte EDU, *Saadi c. Italia*, N. 37201/06, 28 febbraio 2008). A causa del carattere di *jus cogens* riconosciuto al divieto di tortura, è naturale che, in caso la revoca della cittadinanza ponesse questi rischi, l'Home Secretary non dovrebbe disporla, anche qualora il soggetto fosse pericoloso per la sicurezza nazionale e in possesso di altra cittadinanza. La SIAC ritiene però che l'Home Secretary non abbia violato la *extraterritorial human rights policy*. Le condizioni di stenti in cui Shamima Begum si trova al momento di ricorso – in un campo profughi in Siria, gestito dalle Forze Democratiche Siriane – non sono conseguenza del *revocation order*. Anzi, la SIAC osserva, Begum si trovava nella stessa situazione già da prima della revoca della cittadinanza, essendo stata trasferita in quel campo subito dopo la resa di Raqqa nel 2017. Né l'Home Secretary deve occuparsi delle ripercussioni della possibile decisione, da parte delle forze democratiche siriane, di rimpatriare Shamima Begum in Bangladesh, dove potrebbe sussistere il rischio di trattamenti contrari agli artt. 2 e 3 CEDU. Non si può richiedere ad un organo dello Stato (l'Home Secretary) di prevedere il comportamento di un «non-state actor», quali sono le Forze Democratiche Siriane.

Di nuovo, la posizione della SIAC appare poco garantistica. Seppure la difficile prevedibilità delle determinazioni di un soggetto non statale sia innegabile, una lettura maggiormente attenta alla tutela dei diritti avrebbe potuto privilegiare, nel dubbio, un approccio cautelativo, stimando “al rialzo” il rischio per i diritti della persona.

2.2. – La decisione della SIAC viene impugnata dagli avvocati di Shamima Begum dinanzi la England and Wales Court of Appeals. La Corte d’Appello si pone su una linea parzialmente diversa rispetto a quella della SIAC (Court of Appeal of England and Wales, *Begum v. Secretary of State for the Home Department*, [2020] EWCA Civ 918, 16 July 2020).

Sul tema della possibilità, per Shamima Begum, di fare ritorno nel Regno Unito per prendere parte al proprio procedimento, i giudici d’appello affermano che il rispetto di pur minimi canoni di *fairness* processuale impone la presenza fisica della ricorrente. Le “soluzioni alternative” offerte dalla SIAC, ossia la sospensione del procedimento oppure il suo svolgimento senza la ricorrente, non sono sufficienti. La Corte espressamente riconosce che, «[f]airness and justice must, on the facts of this case, outweigh the national security concerns», assumendo un atteggiamento contrario rispetto a quello della SIAC. Configurando il rapporto fra *fairness/justice* e *national security* alla stregua di un bilanciamento (come evidente dall’uso del verbo *outweigh*), la Corte d’Appello costruisce una gerarchia assiologica in cui fa prevalere il primo fattore, perlomeno nel caso di specie. Va poi notato che, diversamente dalla SIAC, che richiamava il solo concetto di *fairness* – giustizia processuale –, la Court of Appeals menziona il più pregnante termine *justice*, tradizionalmente rapportato all’idea di giustizia naturale. In tal modo, sottolinea implicitamente che le garanzie procedurali sono intimamente connesse ad una concezione che potrebbe dirsi giusnaturalistica dei diritti della persona, anche quando quest’ultima si è macchiata di reati di stampo terroristico.

Sulla questione sostanziale dell’apolidia, la Corte d’Appello si allinea con la SIAC, ammettendo che Shamima Begum è cittadina bengalese e, dunque, non si pongono problemi al riguardo.

Approccio diverso rispetto al primo grado si ha circa la violazione della c.d. *human rights policy*. La Corte d’Appello sottolinea che la SIAC ha commesso diversi errori di valutazione. In prima battuta, è vero che Shamima Begum era detenuta nel campo siriano da ben prima della revoca della cittadinanza; nondimeno, la decisione di revoca ha avuto l’effetto di *prolungare* la sua permanenza in quella situazione. Si deve allora affermare, diversamente da quanto ha fatto la SIAC, che le condizioni degradanti in cui si trova Shamima Begum sono, almeno in parte, in rapporto di causa-effetto con la decisione dell’Home Secretary. In seconda battuta, la Corte d’Appello nota che la SIAC si è limitata a verificare se l’Home Secretary potesse prevedere il rischio che Shamima Begum fosse rimpatriata in Bangladesh e

sottoposta a trattamenti contrari agli artt. 2 e/o 3 CEDU, concludendo che non sta all'Home Secretary valutare il futuro comportamento delle Forze Democratiche Siriane e le eventuali conseguenze. Diversamente, la SIAC avrebbe dovuto esercitare uno scrutinio più penetrante («full merits review»), giungendo *essa stessa* a determinare la sussistenza di tale pericolo. Pertanto, rinvia alla SIAC la decisione in argomento. Questo passaggio della sentenza della Corte d'Appello denota l'intento di ampliare il raggio di tutela dei diritti individuali, attraverso l'estensione dell'ambito di *review* dell'organo giudicante, che, secondo i giudici d'appello, si è in primo grado autolimitato in maniera deferenziale verso l'Esecutivo.

2.3. – I due capi della sentenza della Corte d'Appello relativi sulla possibilità di rientro nel Regno Unito e sulla violazione della extraterritorial human rights policy vengono impugnati dall'Home Secretary dinanzi la Corte Suprema.

La decisione della Corte Suprema accoglie tutti i motivi di doglianza presentati dall'Home Secretary, determinandone la piena vittoria processuale. La pronuncia può essere suddivisa in quattro parti, tre delle quali sono volte a “smontare” le argomentazioni della Corte d'Appello sull'ingresso nel Regno Unito, mentre l'ultima è finalizzata a contrastare il *reasoning* relativo alla violazione della *extraterritorial human rights policy*.

Anzitutto, la Corte Suprema rileva che – secondo la sez. 113 del Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 – il divieto di ingresso, emanato dall'Home Secretary nei confronti di Begum, potrebbe essere contestato in giudizio solo per motivi attinenti alla sez. 6 dello Human Rights Act, ossia qualora la pubblica autorità abbia violato, con proprio atto o comportamento, i diritti consacrati nella CEDU. La Corte Suprema nota che, a proposito del divieto di ingresso, nessun motivo di ricorso afferente alla CEDU è stato presentato. In mancanza di un'allegazione di tal genere, non vi è giurisdizione delle corti per procedere alla *review* del divieto di rientro nel Regno Unito. Questo passaggio fa scaturire un'osservazione. È da riconoscere che, stando agli atti processuali, gli avvocati di parte hanno denunciato generiche violazioni procedurali, da rapportare al dovere di *fairness* cristallizzato nel *common law*, senza invocare la CEDU. È però altrettanto vero che la *fairness* è di certo riconducibile, pur in mancanza di menzione esplicita, alle garanzie dell'art. 6 CEDU, in materia di equo processo. Cionondimeno, la Corte Suprema preferisce un'interpretazione letterale del dato normativo, ossia la sez. 113 del Nationality, Immigration and Asylum Act, come a lasciar intendere che, se nessun articolo della Convenzione è esplicitamente richiamato in atti, non ci si trova in una situazione *ex* sez. 6 dello Human Rights Act. Tale visione formalistica, se letta in combinato con il successivo sviluppo della sentenza, denota la preferenza assiologica, da parte della Corte Suprema, per la sicurezza nazionale a scapito di altri interessi potenzialmente confliggenti con essa.

In seconda battuta, a detta del più alto consesso giurisdizionale britannico, opera una presunzione secondo cui il divieto di ingresso sarebbe il mezzo più adatto per evitare che Shamima Begum metta a rischio la sicurezza nazionale del Regno Unito. Non vi sono prove, per la Corte, che il pericolo per la sicurezza potrebbe essere tenuto sotto controllo con una misura meno gravosa, ad esempio l'arresto della ricorrente non appena entrata in territorio britannico. È interessante rimarcare che la Corte Suprema attua così una sorta di inversione dell'onere della prova. Non è la pubblica autorità – l'Home Secretary – a dover dimostrare che non vi sono mezzi meno invasivi, rispetto al divieto di ingresso, per assicurare la tutela dell'interesse pubblico legittimamente perseguito (la sicurezza nazionale). Al contrario, è la ricorrente a dover comprovare che la misura meno invasiva – ritorno nel Regno Unito e contestuale arresto – sarebbe idonea a proteggere lo stesso interesse pubblico in maniera adeguata. La ricorrente non fornisce questa prova, perciò la Corte accetta di fare un "atto di fede" nei confronti dell'Home Secretary. Sembra ci si trovi davanti ad una vera e propria lettura *à l'envers* del principio di proporzionalità, che, stando alla ormai consolidata giurisprudenza di corti sovranazionali – risulta facile l'esempio della Corte di giustizia dell'Unione europea – dovrebbe guidare qualsiasi restrizione dei diritti e delle libertà in nome della sicurezza (tra le più recenti, Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, *La Quadrature du Net et al. c. Premier ministre et al.*, C- 511/18, C-512/18 e C-520/18, 6 ottobre 2020).

La terza critica che la Corte Suprema muove al *decisum* della Corte d'Appello è una presa di posizione ancor più esplicita a favore della sicurezza. La Corte Suprema sostiene che il bilanciamento operato dalla Corte d'Appello, il quale vede la prevalenza delle garanzie procedurali della persona sottoposta a procedimento rispetto alle esigenze della sicurezza nazionale, sia utopistico in un contesto, come quello attuale, gravato da continui pericoli per l'incolumità dei cittadini. Diversamente dalla SIAC, però, la Corte Suprema non ritiene che, *sic stantibus rebus*, il procedimento di impugnazione nei confronti della misura di revoca della cittadinanza si possa svolgere, in assenza della ricorrente. Proprio perché non è possibile, data la situazione di fatto, che la causa venga portata avanti nel rispetto delle garanzie procedurali e, *allo stesso tempo*, della sicurezza, allora secondo la Corte Suprema il procedimento non deve per il momento avere luogo, ma deve rimanere sospeso, finché non vi saranno le condizioni perché la ricorrente possa fare ingresso nel Regno Unito e partecipare alle udienze che la riguardano. Qui la Corte Suprema si pone in una posizione intermedia fra la SIAC – che, nonostante l'ingiustizia procedurale, ipotizzava possibile il proseguimento dell'impugnazione avverso il *revocation order* – e la Corte d'Appello – la quale, alla luce della prevalenza assiologica delle garanzie procedurali, riteneva che Shamima Begum dovesse immediatamente essere autorizzata a rientrare nel territorio britannico.

L'approccio della Corte Suprema pone almeno una criticità. Non è chiaro se e quando la situazione potrà consentire a Shamima Begum il rientro nel Regno Unito senza compromettere la sicurezza. La valutazione spetterà, con ogni probabilità, all'Home Secretary, al quale la Corte Suprema mostra notevole deferenza. Nell'ipotesi in cui l'Home Secretary dovesse ritenere che Begum continui a rappresentare una minaccia per la sicurezza nazionale, l'impugnazione dell'ordine di revoca potrebbe non svolgersi mai e Shamima Begum potrebbe rimanere detenuta in Siria *sine die*. Non solo ne risulterebbe un indubbio diniego di giustizia, ma si perpetuerebbe una detenzione senza alcuna base giuridica né possibilità di controllo giurisdizionale, in aperta violazione dei principi dell'*habeas corpus*, costituenti il cuore del costituzionalismo britannico (*ex multis*, V. P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Torino, 2005; A. Torre, *Il Regno Unito*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2019, 78 ss.).

Il quarto punto della sentenza della Corte Suprema pertiene alla violazione, sostenuta dalla ricorrente, della *extraterritorial human rights policy*. La Corte Suprema afferma che la Corte d'Appello ha erroneamente considerato questa *policy* alla stregua di una vera e propria norma giuridicamente vincolante. Al contrario, la *extraterritorial human rights policy* deve essere vista come una linea tendenziale che dovrebbe guidare, e non vincolare, l'Home Secretary nell'esercizio della propria discrezionalità. Discrezionalità che, secondo il supremo giudice britannico, non può e non deve essere riesercitata dalla SIAC, come vorrebbe la Corte d'Appello, la quale, nel rinviare i profili di merito all'istanza di giudizio inferiore, ha chiesto a quest'ultima di compiere in autonomia la valutazione circa il rischio di violazione degli artt. 2 e 3 CEDU. La Corte del Regno Unito sembra qualificare la revoca della cittadinanza alla stregua di un atto politico, con pochissimi spazi di *review* per l'organo giurisdizionale. Vieppiù, da un'angolatura squisitamente giuridica, pare assai problematica l'affermazione secondo cui la *extraterritorial human rights policy* non è da ritenersi vincolante. Si è visto prima come essa è molto più di un'enunciazione nell'ambito dei lavori parlamentari della Camera dei Comuni, costituendo il portato di una vera e propria norma di *jus cogens*.

Due principali tratti emergono dalla decisione in commento: da un lato, la chiara prevalenza, già richiamata, della sicurezza nazionale nella scala valoriale idealmente costruita dalla Corte Suprema per poter decidere; dall'altro, il riconoscimento di ampia discrezionalità dell'Esecutivo – nella persona dell'Home Secretary – in materia di sicurezza nazionale, della cui cognizione la Corte pare volersi spogliare. Sebbene la sicurezza sia spesso considerata come la *conditio sine qua non* per l'esercizio di tutti gli altri diritti e libertà di cui l'individuo dispone (cfr., per una ricostruzione delle diverse concezioni della sicurezza, M. Barberis, *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Bologna, 2017), pare eccessivo

affermare – come implicitamente la Corte fa – che la sicurezza di tutti si possa garantire con l’annichilimento dei diritti (in questo caso, processuali) di uno. A ciò si potrebbe obiettare che le garanzie processuali non hanno carattere assoluto e che un contesto democratico ne permette la legittima limitazione. Cionondimeno, un conto è *limitare* un diritto, altro è renderlo praticamente inoperante nei confronti di un individuo. Inoltre, si devono considerare le implicazioni sostanziali delle mancate garanzie processuali. La prima, più evidente, è l’impatto sull’*habeas corpus*, di cui si è detto in precedenza; ma non può essere tralasciato che, *de facto*, Shamima Begum si trova ad essere, al momento, apolide. Pur avendo, come l’Home Secretary asserisce, i requisiti per la cittadinanza del Bangladesh, Begum non risulta possedere passaporto bengalese né averne fatto richiesta. Allo stesso tempo, non è da escludere che il Bangladesh rifiuti di riconoscerle la cittadinanza.

Vi è un altro tema, in relazione a questa pronuncia, su cui conviene porre l’accento e che attiene non tanto all’aspetto puramente argomentativo, quanto al rapporto fra la Corte e i soggetti, diversi dalle parti, legittimati ad intervenire. Durante il procedimento dinanzi alla Corte Suprema, diversi terzi sono intervenuti per presentare le proprie osservazioni sul caso, che peraltro aveva suscitato una significativa risonanza mediatica. Tra questi, vanno menzionati non solo importanti organizzazioni non governative a tutela dei diritti umani, come Liberty e Justice, ma anche il Relatore speciale delle Nazioni Unite in materia di antiterrorismo e diritti umani. Tutte le memorie presentate dai terzi interventori sottolineano come Shamima Begum, più che come un’autentica fonte di pericolo per la sicurezza, debba essere considerata come una *vittima* del reclutamento posto in essere dallo Stato Islamico, e consigliano, nei suoi confronti, l’attuazione di un programma rieducativo e di de-radicalizzazione, piuttosto che la mera privazione della cittadinanza. Ebbene, la Corte Suprema, nonostante la compattezza dei propri autorevoli interlocutori nel presentare questi argomenti, decide all’unanimità di bypassarli. Nella decisione si accenna solamente che tali memorie scritte hanno ricevuto «careful consideration» da parte del collegio, ma non vi è alcun esplicito cenno ai relativi contenuti, neppure al fine di contestarli o sconfessarli. Non solo si tratta dell’ennesimo, in questa sentenza, atto di deferenza al potere Esecutivo, ma si nota altresì uno svilimento evidente del ruolo, che invece dovrebbe essere assai più valorizzato, dall’intervento di terzi nel processo dinanzi la Corte Suprema. Con ciò, non si vuole intendere che la Corte avrebbe dovuto necessariamente fare proprie le posizioni dei terzi; avrebbe però dovuto quantomeno instaurare una dialettica – condivisa pubblicamente, e cioè riportata in sentenza – rispetto ai *briefs* sottoposti alla sua attenzione.

Se si confronta la sentenza *Begum* con la previa giurisprudenza della Corte Suprema sulla revoca della cittadinanza, si nota un regresso rispetto alle precedenti posizioni. Prima del caso *Begum*, la Corte si è pronunciata sulla privazione della cittadinanza per motivi di terrorismo in due vicende,

ossia *Al-Jedda* (*Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department* [2013] UKSC 62) e *Pham* (*Pham v. Secretary of State for the Home Department* [2015] UKSC 19). In *Al-Jedda*, la Corte Suprema aveva dichiarato che non era sufficiente, per assicurare il rispetto del divieto di apolidia, ritenere che la persona potesse acquisire un'altra cittadinanza. In *Pham*, sulla stessa linea, la Corte affermava che la revoca della cittadinanza britannica, persino quando è motivata da ragioni di sicurezza nazionale, non può causare l'apolidia. In entrambi i casi, infatti, i ricorrenti erano cittadini naturalizzati che avevano perso la loro prima cittadinanza. In *Begum*, la Corte legittima la perdita della cittadinanza addirittura di una cittadina britannica per nascita, sulla base della sola aspettativa che possa essere riconosciuta cittadina di un altro Stato, dando una lettura restrittiva del tenore letterale della legislazione di riferimento.

3. – A questo punto dell'analisi, pare opportuno provare a contestualizzare la decisione *Begum* sia sul piano orizzontale, ossia comparandola con pronunce di altre corti apicali europee che hanno preso in esame la revoca della cittadinanza per motivi di sicurezza, sia su quello verticale, cioè confrontandola con gli orientamenti della Corte EDU. Il raffronto non si estende alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in quanto, pur avendo i giudici di Lussemburgo elaborato un'interessante giurisprudenza sulla cittadinanza (*ex plurimis*, Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, *Zambrano c. Office National de l'Emploi*, C-34/09, 8 marzo 2011), gli aspetti legati alla sua revoca sono stati pacificamente riconosciuti alla competenza degli Stati membri (v., di recente, Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, *Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, C-221/17, 12 marzo 2019).

La comparazione sul piano orizzontale è limitata ad un solo ordinamento, poiché, se si considerano le corti apicali – supreme o costituzionali – europee e si restringe lo studio alla revoca per ragioni di sicurezza (escludendo, dunque, l'adozione di tale provvedimento per altri motivi), si vede che unicamente la Corte costituzionale belga si è, finora, occupata del *topic* (Corte costituzionale belga, *arrêt* n. 85/2009). Nello specifico, la Corte è adita affinché si pronunci sulla costituzionalità dell'art. 23 della legge belga in materia di cittadinanza, che dispone la revoca come pena accessoria comminabile dal giudice quando condanna un cittadino belga naturalizzato per reati che possano recidere il legame con lo Stato. Tra questi, la giurisprudenza pacificamente annoverava i crimini di matrice terroristica, fin quando, nel 2015, non si è introdotta un'autonoma ed esplicita fattispecie di revoca per terrorismo. Diversamente dalla normativa britannica, quindi, quella belga affida all'autorità giurisdizionale – e non ad un esponente dell'Esecutivo – la decisione di privare un individuo della cittadinanza.

Altra differenza tra le due legislazioni è che in Belgio la cittadinanza può essere revocata solo e unicamente nei confronti dei cittadini naturalizzati, mentre nell'ordinamento britannico, pur se con il limite dell'apolidia, i cittadini per nascita possono vedere il proprio *status* revocato. È proprio sulla differenziazione tra naturalizzati e non, che si focalizza la questione di legittimità costituzionale presentata alla Corte belga. Il giudice *a quo* – la Corte d'Appello di Bruxelles – dubita della compatibilità della legge belga sulla cittadinanza con gli artt. 10 e 11 della Costituzione (rispettivamente, principio di uguaglianza e principio di non discriminazione), sostenendo che si creino, di fatto, diverse categorie di cittadini. La questione di legittimità costituzionale viene respinta dalla Corte costituzionale, sul rilievo che la differenziazione non è arbitraria né irragionevole, perché tra un cittadino naturalizzato e uno per nascita sussistono delle differenze effettive. I cittadini belgi per nascita, argomenta la Corte, vengono al mondo con tale *status*, senza bisogno di farne richiesta, mentre la domanda di naturalizzazione postula l'accertamento di taluni requisiti, predeterminati dalla legge. Perciò, secondo i giudici costituzionali, così come è pienamente legittimo (*rectius*, conforme a Costituzione) rifiutare la naturalizzazione *ab origine*, qualora qualcuno dei requisiti manchi, lo è altrettanto revocare la cittadinanza, allorquando un requisito – tra l'altro, il più importante, ossia il legame di fedeltà con lo Stato – venga meno.

La Corte britannica non si è trovata, né nel caso *Shamima Begum* né nei precedenti, a doversi pronunciare su questioni di disparità di trattamento fra cittadini naturalizzati e cittadini per nascita in punto di revoca della cittadinanza. Da una parte, ciò potrebbe dipendere dal fatto che il diritto inglese prevede per entrambe le categorie di cittadini la possibilità di revoca, ponendole su un piano paritario. Dall'altra parte, però, ad un secondo di livello di lettura, la normativa britannica potrebbe celare una discriminazione ancor più forte, nei confronti dei naturalizzati, rispetto agli ordinamenti – il Belgio, ma pure l'Italia (su cui v. A. Vendaschi, C. Graziani, *Citizenship Revocation in Italy as a Counter-Terrorism Measure*, in *Verfassungsblog*, 29 January 2019, <https://verfassungsblog.de/citizenship-revocation-in-italy-as-a-counter-terrorism-measure/>) – che fanno dipendere la revocabilità della cittadinanza dal modo di acquisizione della stessa. In effetti, si è visto (*supra*, § 2) che, nel Regno Unito, naturalizzati e non si differenziano sotto il profilo del rischio di apolidia, poiché è assai più semplice, stando alle disposizioni in vigore, revocare la cittadinanza di un naturalizzato, benché questi rischi concretamente di rimanere apolide. In Belgio, invece, entrambe le categorie sono perlomeno protette contro l'apolidia: i cittadini per nascita lo sono *a priori*, perché la loro cittadinanza non può mai essere revocata; e i cittadini naturalizzati lo sono *de iure*, poiché la legge belga prevede che, nel caso in cui non godano di un'altra cittadinanza, non si può procedere alla revoca nei loro confronti in nessun caso (art. 22, Code de la nationalité belge).

Spostandosi sulla comparazione sul piano verticale – ossia, si è detto, con la Corte di Strasburgo –, non moltissime sono state le circostanze in cui la Corte EDU si è pronunciata sulla revoca della cittadinanza per motivi di sicurezza nazionale (trattasi di tre decisioni: Corte EDU, Prima Sezione Camera, *K2 c. Regno Unito*, dec., N. 42387/13, 7 febbraio 2017; id., Quinta Sezione, *Ghoumid e Altri c. Francia*, Nn. 52273/16 e altri 4, 25 giugno 2020; id., Terza Sezione, *Usmanov c. Russia*, N. 43936/18, 22 dicembre 2020). In tutte le occasioni in cui ciò è accaduto, il ricorso è stato presentato ponendo come parametro l'art. 8 CEDU (diritto alla vita privata e familiare). Ciò che i diversi casi hanno in comune è proprio il fatto che, disponendo che una persona venisse privata della cittadinanza e allontanata dal territorio di residenza, le autorità pubbliche le avrebbero inibito di svolgere la propria vita nel luogo in questione, in cui tali individui si erano radicati, stabilendo legami famigliari. Nei tre casi citati, la Corte EDU ha deciso in maniera differente – rispettivamente, per l'inammissibilità del ricorso, per la non violazione e per la violazione – a seconda delle circostanze di specie. A prescindere dal merito dei casi, ciò che si intende qui sottolineare è che la Corte di Strasburgo non ha ancora avuto modo di occuparsi della revoca della cittadinanza sotto il profilo procedurale, cioè con l'art. 6 CEDU come parametro, né del connesso rischio di violazione degli artt. 2 e/o 3 CEDU. Come si vedrà nelle riflessioni conclusive, il caso di Shamima Begum potrebbe essere il primo in cui venga richiesto alla Corte EDU di esaminare la privazione della cittadinanza da tali prospettive.

4. – A conclusione di questa analisi, si vuole tentare di rispondere a due domande. La prima: quale ulteriore rimedio potrebbe essere esperito da Shamima Begum per vedersi riconosciute almeno le garanzie procedurali nell'ambito del procedimento di revoca della sua cittadinanza? La seconda: come può essere qualificato il concetto di sicurezza nazionale che la Corte Suprema del Regno Unito ha posto alla base della propria sentenza?

Con riferimento al primo interrogativo, l'attore più "naturale" che potrebbe essere chiamato in campo è, come già accennato, la Corte EDU. Shamima Begum si trova, attualmente, in una situazione di stallo per quanto riguarda i rimedi processuali interni. La SIAC dovrebbe prendere nuovamente in esame, come richiesto dalla Corte d'Appello, il merito dell'ordine di revoca della cittadinanza nei suoi confronti; tuttavia, ciò è inibito, per decisione della Corte Suprema, fin quando Shamima Begum costituirà un pericolo per la sicurezza nazionale – quindi, potenzialmente, *ad libitum* dell'Home Secretary. Nel caso in cui gli avvocati di Begum decidessero per un ricorso alla Corte di Strasburgo, quest'ultimo dovrebbe essere principalmente giocato non sul tradizionale parametro sulla base del quale i giudici sovranazionali hanno, finora, valutato la revoca della cittadinanza, ossia l'art. 8 CEDU. Per quanto la limitazione del diritto alla vita privata e familiare potrebbe, idealmente, essere inserito come motivo

di ricorso – si ricordi che la famiglia d’origine di Shamima Begum continua a risiedere del Regno Unito –, il fulcro del suo caso riguarda, anzitutto, la *fairness* processuale, nonché il rischio di violazioni degli artt. 2 e 3 CEDU. Quello di Shamima Begum potrebbe allora essere il primo caso in cui la Corte EDU verrebbe chiamata a valutare la revoca della cittadinanza sotto i menzionati profili. Se ciò accadesse, la Corte avrebbe, indubbiamente, un arsenale di decisioni – specificamente focalizzate su casi di terroristi – a cui fare riferimento nel *decisum*. Si pensi, ad esempio, alla giurisprudenza in materia di *refoulement* (citata *supra*, § 2.1) o a quella che concerne il bilanciamento tra l’art. 6 CEDU e la sicurezza nazionale (v., *ex multis*, Corte EDU, Seconda Sezione, *Paci c. Belgio*, N. 45597/09, 17 aprile 2009).

Per quanto riguarda il secondo snodo, ossia la nozione di “sicurezza nazionale” che emerge dalla decisione dei giudici londinesi, pare potersi dire con un certo margine di certezza che la Corte ha considerato la sicurezza alla stregua di un «valore superprimario» (l’espressione, e la relativa elaborazione teorica, è di G. Cerrina Feroni, G. Morbidelli, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2008, 31 ss.). La decisione sembra profilare con chiarezza un mondo in cui la sicurezza è il presupposto, che sempre deve prevalere, per poter godere di tutti gli altri diritti (si potrebbe dire, con un’espressione poco giuridicamente raffinata ma assai evocativa, che essa prevale “di default”). Ma la Corte, invero, va oltre, poiché si spinge a far sì che la sicurezza affievolisca diritti (in questo caso, processuali) dell’individuo, non per un tempo ben determinato – quello della durata di un’emergenza, di un attacco terroristico o di un’altra concreta situazione di pericolo –, bensì potenzialmente all’infinito, rimettendo totalmente al potere politico la decisione in merito all’*an* e al *quando* Shamima Begum potrà impugnare il provvedimento privativo della cittadinanza. E rifacendosi implicitamente a quella che negli Stati Uniti verrebbe chiamata dottrina della *political question*, la Corte non solo rinvia la questione all’attore politico – cosa che, in talune circostanze, potrebbe risultare effettivamente scelta necessitata e opportuna –, ma la deferisce all’Home Secretary, che non si caratterizza né per la collegialità (essendo organo monocratico) né per la rappresentatività (in quanto membro del Cabinet e, di conseguenza, espressione della sola maggioranza politica).