

Da cittadini a stranieri. Quali garanzie per il diritto alla cittadinanza?

di Maria Dicosola

Abstract: *From citizens to aliens. How to protect the right to citizenship?* - In the context of the crisis of multiculturalism and international terrorism, several countries have introduced or reinforced existing rules providing for citizenship revocation. The article discusses the problematic issues concerning those measures, with particular reference to their compliance with the right to citizenship and the principle of non-discrimination. It is argued that citizenship withdrawal powers should be subject to constitutional limits, according to the post-WWII idea of citizenship as an aspect of the international human rights theory, based on the principle of human dignity.

Keywords: Citizenship revocation, right to citizenship, human rights, non-discrimination, dignity

2579

1. Introduzione. Cittadinanza, sovranità, nazionalità e diritti

Il rapporto tra cittadinanza, sovranità, nazionalità e diritti è complesso e mutevole. In tale complessità risiedono le tensioni e le problematiche che hanno caratterizzato l'evoluzione della cittadinanza sin dall'affermazione degli Stati moderni e che ancora oggi la connotano. Tanto emerge, in particolare, qualora si considerino le criticità relative alla revoca della cittadinanza, misura oggetto di un recente *revival*, nel quadro della crisi delle politiche del multiculturalismo e del contrasto al terrorismo nei Paesi della tradizione liberale.

L'idea dell'interconnessione tra cittadinanza e sovranità si consolida infatti sin dall'introduzione dello Stato moderno: Bodin, nei *Sei libri sullo stato*, descrive tale *status* come il legame verticale e personale tra individuo e sovrano¹. Tale legame giunge sino a giustificare la coincidenza tra cittadino e suddito, nella progressiva affermazione del principio assolutistico, che con T. Hobbes trova la sua più compiuta affermazione². I filosofi liberali non rinnegano totalmente il legame verticale tra individuo e sovrano che si instaura con la cittadinanza, ma ne rinnovano il contenuto, aggiungendo la dimensione dei diritti: la cittadinanza è il presupposto della titolarità dei

¹ J. Bodin, *I sei libri dello Stato*, libro I, cap. VI, ed it. a cura di M. Isnardi Parente, Torino, 265.

² T. Hobbes, *Opere politiche*, a cura di N. Bobbio, vol. 1, *Elementi filosofici del cittadino*, Torino, 1959.

diritti, che comprendono sia le libertà negative, sia i diritti di partecipazione politica.

L'eredità della Rivoluzione Francese delinea la concezione ottocentesca della cittadinanza degli Stati dell'Europa continentale, fondata sul presupposto dell'individuo quale titolare di una sfera di libertà che si esercita nell'ambito della nazione. Il concetto di nazione tuttavia, nella giuspubblicistica ottocentesca, si allontana dall'originaria concezione rivoluzionaria, muovendosi dall'idea dell'individualità del soggetto a quella della perfetta integrazione tra individuo, popolo, nazione e Stato. In tale prospettiva, è solo attraverso l'appartenenza allo Stato-nazione che si realizza l'esistenza dell'individuo.

È in tale contesto che l'interconnessione tra cittadinanza e sovranità si fa piena: lo Stato, infatti, nell'esercizio della sua sovranità, non solo individua i criteri per l'acquisto della cittadinanza, che vengono definiti sulla base della legge, ma stabilisce le conseguenze giuridiche del possesso di tale *status*, che consistono in diritti e doveri. Per effetto della sovrapposizione tra l'idea di cittadinanza e quella di nazionalità³, tuttavia, la legge non è totalmente libera di stabilire i criteri di acquisto della cittadinanza, dovendo tali criteri corrispondere a quelli di appartenenza alla nazione.

Nel drammatico contesto degli autoritarismi del novecento si assiste alla degenerazione dell'idea della corrispondenza tra cittadinanza e sovranità, che si era affermata negli Stati liberali. Se tale corrispondenza, nello Stato liberale, intendeva costituire il presupposto per il riconoscimento ai cittadini di diritti e libertà fondamentali, il nesso cittadinanza-diritti nei totalitarismi si rompe⁴. La cittadinanza così diventa lo strumento per costruire le nazioni sulla base della presunta superiorità di una razza rispetto alle altre, attraverso la negazione dei diritti fondamentali. La revoca della cittadinanza diventa uno strumento essenziale in tale percorso.

È alla luce degli orrori perpetrati dai regimi europei novecenteschi che, al termine della Seconda Guerra Mondiale, nei Paesi della tradizione liberale si recupera, sul piano filosofico e giuridico, il valore universale dei diritti dell'uomo, oltre e al di là della cittadinanza. Prende avvio così un rinnovato processo di internazionalizzazione dei diritti umani, che si fonda sulla dignità quale principio morale⁵ posto a fondamento dell'intera teoria dei diritti⁶. L'internazionalizzazione dei diritti, d'altra parte, si realizza di pari passo con

³ E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Milano, 1997, in part. 228-293.

⁴ Il percorso di trasformazione della cittadinanza nella storia è ampio e complesso. Basti qui rinviare alla monumentale opera di P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, 1999-2001.

⁵ J. Habermas, *The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights*, in *Metaphilosophy*, 2010, 464-480.

⁶ Come sostenuto da A. Barack, *Human Dignity. The Constitutional Value and the Constitutional Right*, Cambridge, 2015. Analogamente, C. Dupré, *The Age of Dignity. Human Rights and Constitutionalism in Europe*, Oxford-Portland-Oregon, 2015, nonché G. Rolla, *Profili costituzionali della dignità umana*, in E. Ceccherini (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Napoli, 2008, 57-78. In tal senso, come sostenuto da P. Ridola, nelle Costituzioni italiana e tedesca, il principio di dignità precede lo stesso riconoscimento delle libertà: P. Ridola, *La dignità dell'uomo e il "principio libertà" nella cultura costituzionale europea*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, 97-138.

il ripensamento delle categorie della sovranità, che da esclusivo attributo della nazione, recuperando gli ideali rivoluzionari settecenteschi, torna ad assumere carattere popolare.

In tale rinnovato contesto, oltre all'affermazione delle tesi dell'irrilevanza della cittadinanza per il godimento dei diritti fondamentali⁷ e del superamento del concetto stesso di cittadinanza⁸, si ribalta la teoria ottocentesca della cittadinanza quale presupposto per l'esercizio dei diritti, per riconoscere che la cittadinanza, quale «diritto ad avere diritti»⁹, è essa stessa oggetto di un diritto. Il diritto alla cittadinanza, così, è proclamato nelle carte internazionali dei diritti umani, a partire dall'art. XIX della Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo e dall'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

Il diritto alla cittadinanza si inserisce pienamente nel paradigma dignità-diritti del secondo dopoguerra¹⁰. Come sostenuto nella giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, infatti, la revoca della cittadinanza, specie qualora determini come effetto l'apolidia dell'individuo, ponendolo in una condizione di estrema vulnerabilità, rendendolo incapace di esercitare i più basilari diritti politici e civili – tra i quali in particolare il diritto al nome e alla personalità giuridica – causa la violazione del principio di dignità umana, intesa come presupposto morale di tutti i diritti individuali¹¹. La medesima corte giunge addirittura ad affermare, nel 2014, che il diritto alla cittadinanza non solo si collega strettamente con gli altri diritti sanciti dalla Carta americana, ma è esso stesso parte del diritto all'identità della persona, inteso come l'insieme degli attributi e delle caratteristiche che permettono l'individuazione della

⁷ D. Amirante, voce *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 2003. Analogamente, V. Onida, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Napoli, 2010, 3-24. Con particolare riferimento al caso italiano, sottolinea il sempre minore rilievo della distinzione tra cittadini e stranieri, con riferimento al godimento dei diritti M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1992, 203 ss.

⁸ Kelsen si domanda se la cittadinanza sia ancora un istituto necessario: H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato*, ed. originale Harvard, 1945, ed. consultata Milano, 1978, 246. La questione dell'attualità del concetto di cittadinanza nello Stato contemporaneo è oggetto di ampio approfondimento in dottrina. Si veda L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1999, 263-292; G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 3-18. V. anche P. Häberle, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 19-35, secondo il quale «il concetto tedesco Staatsangehörigkeit è da archiviare».

⁹ Secondo la celebre definizione coniata da H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, Torino, 1948.

¹⁰ P. Häberle, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della Costituzione*, cit., in part. 31.

¹¹ Inter-American Court of Human Rights, *Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica*, 1984; Id., *Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic*, 2005.

persona nella società¹², ritenuto dalla stessa corte «constanziale ai diritti umani e alla dignità»¹³.

Il diritto alla cittadinanza resta di grande attualità, in considerazione degli ostacoli pratici e teorici per la concreta realizzazione del riconoscimento dei diritti fondamentali degli stranieri, con riguardo in particolare ai diritti sociali¹⁴ e per il superamento del concetto stesso di cittadinanza¹⁵. Tuttavia, il diritto alla cittadinanza incontra considerevoli limiti applicativi, come emerge, in particolare, dalle problematiche delle misure di revoca della cittadinanza nei Paesi della tradizione liberale, a cui è dedicato questo studio. La scelta di indagare questo tema in tale contesto politico-costituzionale si giustifica in considerazione delle comuni radici filosofiche, storiche e giuridiche dell'idea di cittadinanza nell'area considerata e dalle simili vicende sociali che ne hanno caratterizzato l'evoluzione.

2. Origini e attualità della revoca della cittadinanza

La revoca della cittadinanza, che affonda le proprie radici nella pratica dell'esilio, ha trovato ampia attuazione nel contesto dei due conflitti mondiali, allo scopo di sanzionare comportamenti – come la diserzione – che denotassero il venir meno del legame di fedeltà con lo Stato. La sua problematicità è emersa drammaticamente nell'ambito dei regimi nazifascisti, che ne hanno fatto uno strumento giuridico essenziale nell'ambito del progetto di costruzione di nazioni su basi razziali e di diniego della dignità e dei diritti delle minoranze. In particolare, la revoca della cittadinanza, in Germania, sulla base dell'art. 110 c. 1 Cost. Weimar, e in Italia, con la legge n. 16 del 1926, così come in molti altri Paesi europei, costituiva la premessa della deportazione dei soggetti sgraditi ai regimi e rappresentò lo strumento giuridico attraverso il quale si consumò l'Olocausto degli ebrei e lo sterminio delle minoranze, per motivi politici o di razza¹⁶.

¹² Inter-American Court of Human Rights, *Case of Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic*, 2014, par. 266.

¹³ Inter-American Court of Human Rights, *Gelman v. Uruguay*, 2011. Sul nesso dignità-diritto alla cittadinanza, si v. M. Dicosola, *The Right to Citizenship and Human Dignity*, in D. Bedford, C. Dupré, G. Halmai, Gábor, P. Kapotas (Eds), *Human Dignity and Democracy in Europe: Synergies, Tensions and Crises*, Cheltenham-Northampton, 2022, 137-154.

¹⁴ Su cui si veda G. Romeo, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Milano, 2012.

¹⁵ Che, al contrario, nel contesto dei Paesi della tradizione liberale, caratterizzati da ingenti flussi migratori in entrata, resta cruciale quale criterio per l'attribuzione del diritto di voto attivo e passivo e del diritto di residenza entro i confini dello stato. Sul punto, cfr.: B. Caravita di Toritto, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 133-163; G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 37-42; Id., *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, 2000, 751-765; V. Onida, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit.

¹⁶ Sull'abuso dei poteri di revoca della cittadinanza durante il regime nazista, cfr. R. Brubacker, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, 1997, in part. 309-314.

Pur prevista ed utilizzata, sia pure in misura minore, anche durante la Guerra Fredda¹⁷, tale misura è stata definitivamente abbandonata a partire dagli anni ottanta dello scorso secolo, nel rispetto del diritto alla cittadinanza e del relativo divieto di privazione arbitraria della cittadinanza, sancito, oltre che sul piano internazionale, da varie Costituzioni del secondo dopoguerra, tra le quali spiccano la Costituzione tedesca¹⁸ e la Costituzione italiana¹⁹, nonché dalla giurisprudenza costituzionale: emblematica è in tal senso la celebre trilogia della Corte Suprema statunitense presieduta dal Chief Justice Warren²⁰.

Nei primi anni duemila, tuttavia, due fattori hanno contribuito al *revival* della revoca della cittadinanza nei Paesi della tradizione liberale. Da una parte, l'incremento dei flussi migratori dalle aree più povere a quelle più ricche del pianeta e la contestuale crisi delle politiche multiculturali hanno determinato l'irrigidimento delle regole relative alla revoca della cittadinanza acquistata con frode, parallelamente all'inasprimento delle condizioni per l'acquisto della cittadinanza dopo la nascita. Dall'altra, a partire dall'attentato alle Torri Gemelle del 2001, nell'ambito delle misure di contrasto al terrorismo di matrice *jihadista*, molti Paesi hanno introdotto misure di revoca della cittadinanza volte a sanzionare comportamenti che mettano in pericolo la sicurezza nazionale, anche sulla base di un'interpretazione estensiva della risoluzione delle Nazioni Unite n. 2178 del 24 settembre 2014²¹. In entrambi i casi, la revoca della cittadinanza si giustifica sulla base della rottura del legame di fedeltà tra individuo e Stato.

La revoca della cittadinanza ottenuta con frode, infatti, è prevista in tutti gli ordinamenti della tradizione liberale, incluso il Portogallo, che, in Costituzione, prevede esplicitamente il diritto alla cittadinanza, e gli Stati Uniti, uno degli ordinamenti nei quali i poteri di revoca della cittadinanza sono sottoposti ai limiti più rigidi. La rottura del patto di fedeltà tra l'individuo che ha ottenuto la cittadinanza con frode e lo Stato, tra l'altro, è considerato un atto di tale gravità da giustificare la revoca anche qualora da tale provvedimento derivi l'apolidia dell'individuo. L'unica eccezione è rappresentata dalla Svezia, dove, nel rispetto dell'art. 7 c. 2 Cost., non è ammessa alcuna forma di perdita involontaria della cittadinanza.

La revoca della cittadinanza per atti di terrorismo costituisce in genere un atto amministrativo, adottato dal Ministro competente o dal Governo. Talvolta è disposta in seguito a condotte riconducibili a specifiche ipotesi di

¹⁷ Sulla Seconda Guerra Mondiale e la Guerra Fredda come eventi cruciali per l'introduzione dell'idea della cittadinanza condizionata alla sussistenza del rapporto di fedeltà con lo Stato, v. in particolare M.J. Gibney, *Should Citizenship be Conditional? The Ethics of Denationalization*, in *The Journal of Politics*, 2013, 646-658.

¹⁸ Art. 16 Cost.

¹⁹ Art. 22 Cost.

²⁰ Casi *Perez v. Brownell*, *Trop v. Dulles* e *Nishikawa v. Dulles*, 1958.

²¹ Cfr. in tal senso C. Cipolletti, *La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign terrorist fighters e il diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, 117-156. Inoltre, anche le misure di attuazione della risoluzione non appaiono pienamente compatibili con il diritto alla cittadinanza che si è consolidato nel diritto internazionale, né hanno sortito adeguati benefici in termini di contrasto al terrorismo, come rileva C. Casiello, *La strategia di contrasto ai foreign fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017, 341-380.

reato²², in altri casi è disposta in presenza di generici comportamenti, ritenuti lesivi della sicurezza nazionale, che non necessariamente costituiscono specifiche ipotesi di reato²³. In tali ipotesi, è evidente come la discrezionalità dell'autorità amministrativa nell'applicazione della misura sia particolarmente ampia.

Si tratta di un *revival* estremamente problematico, che, riproponendo l'idea della cittadinanza quale legame di fedeltà – revocabile – tra cittadino e Stato²⁴, mette in discussione lo stesso paradigma della cittadinanza, fondato sul binomio dignità-diritti umani universali, che sembrava essersi affermato a partire dal secondo dopoguerra, ribaltando la concezione ottocentesca – e la sua degenerazione nei totalitarismi del 900 – della cittadinanza quale piena espressione della sovranità statale.

3. Revoca e diritto alla cittadinanza

Nonostante la progressiva affermazione del diritto alla cittadinanza, la revoca della cittadinanza incontra pochi limiti di carattere giuridico nei Paesi della tradizione liberale. In effetti, un divieto ampio di revoca della cittadinanza – qualora acquistata alla nascita – si osserva esclusivamente negli Stati Uniti. In tutti gli altri ordinamenti considerati in questo studio, invece, la revoca della cittadinanza è generalmente ammessa, sulla base del presupposto del bilanciamento tra il diritto alla cittadinanza e altri interessi pubblici ugualmente meritevoli di tutela, tra i quali la sicurezza nazionale occupa un ruolo di primo piano.

3.a. Diritto costituzionale alla cittadinanza e limiti alla revoca negli Stati Uniti

Negli Stati Uniti, il diritto alla cittadinanza trova solide radici costituzionali nel XIV emendamento e nella giurisprudenza della Corte Suprema. Cruciale, in tale contesto, è la celebre trilogia della Corte Suprema, guidata dal Chief Justice Warren, nel 1958.

In particolare, nella *dissenting opinion* del caso *Perez*²⁵, si negava il potere del Congresso di revocare la cittadinanza in mancanza di un'espressa volontà di rinuncia da parte dell'interessato, ritenendo che, in caso contrario, fosse violato il diritto fondamentale alla cittadinanza, che, in quanto diritto

²² Come nel caso della Francia (Art. 25, 25-1 Cod. civ.), del Belgio (Art. 23-1 Cod. cittadinanza), dei Paesi Bassi (Art. 14 c. 2 l. cittadinanza), della Danimarca (Art. 8(b) l. cittadinanza), della Finlandia (art. 33 bis l. cittadinanza) e dell'Italia (Art. 10 bis l. cittadinanza).

²³ Come nei Paesi Bassi e Danimarca, dove tale ipotesi di revoca è prevista in aggiunta ad ipotesi di revoca in seguito a reati, in Austria, Germania, in Irlanda e nel Regno Unito, Paese che si distingue nel panorama del diritto comparato per la particolare ampiezza della discrezionalità del Segretario di Stato nel disporre la revoca della cittadinanza.

²⁴ Sul punto, sia consentito il rinvio a M. Dicosola, *La revoca della cittadinanza tra dovere di fedeltà e diritto ad avere diritti*, in *Democrazia e sicurezza*, 2023, 23-44.

²⁵ Supreme Court of the United States, *Perez v. Brownell*, 356 U.S. 44 (1958).

ad avere diritti²⁶, assume valore costituzionale per effetto del XIV emendamento. Poiché, come si legge nella *dissenting opinion*, sulla base della Costituzione americana la sovranità non appartiene al Congresso né al Governo ma agli stessi cittadini, solo questi ultimi hanno il diritto di rinunciare alla cittadinanza, che non può essere revocata contro la loro volontà da alcun potere pubblico. Come sottolineato ancora più chiaramente nell'*opinion* dei giudici Douglas e Black, che aderiscono alla *dissenting opinion*, «we deal here with the right to citizenship created by the Constitution»: il diritto alla cittadinanza, secondo i giudici dissenzienti, dunque, è un diritto costituzionale e, in quanto tale, non può essere oggetto di limitazioni o revoca da parte del Congresso.

Si fonda sul presupposto della cittadinanza quale diritto fondamentale garantito dalla Costituzione l'opinione di maggioranza del caso *Trop v. Dulles*, redatta dal Chief Justice Warren, che rafforza ulteriormente il fondamento e l'inderogabilità del diritto alla cittadinanza negli Stati Uniti. Nella celebre *opinion*, i giudici di maggioranza dichiaravano l'incostituzionalità dell'art. 401(g) del *Nationality Act* del 1940, che disponeva la revoca della cittadinanza nel caso di diserzione, per violazione dell'VIII emendamento, ritenendo che tale misura integrasse un'ipotesi di sanzione penale che determinava una forma di trattamento disumano e degradante, in contrasto con il principio di dignità umana²⁷. Tanto in particolare se, come nel caso di specie, la revoca della cittadinanza produce l'effetto di determinare l'apolidia dell'individuo. Pertanto, sulla base di tali premesse, citando implicitamente A. Harendt, il giudice Warren conclude che la revoca della cittadinanza determina la perdita del diritto ad avere diritti²⁸. Vi è dunque una stretta correlazione, nelle parole del Chief Justice, tra diritto alla cittadinanza e dignità umana, dal momento che ogni individuo gode del diritto alla cittadinanza, che deve considerarsi «sicuro»²⁹ salvo rinuncia volontaria e la cui violazione, ponendosi in contrasto con l'VIII emendamento, contraddice indirettamente il principio di dignità umana.

L'opinione di maggioranza nel caso *Trop* costituisce a tutt'oggi un riferimento essenziale per la definizione del contenuto e degli effetti del diritto alla cittadinanza negli Stati Uniti, sebbene il suo carattere di diritto fondamentale sia costantemente oggetto di discussione. Tanto emerge già dall'opinione dissenziente dei giudici Frankfurter, Burton, Clark e Harlan. Resta il fatto che, ad ogni modo, il fondamento costituzionale della cittadinanza e, ancor di più, il suo ruolo fondativo della comunità politica americana ha consentito di sottoporre a limitazioni rigorose l'uso del potere di revoca da parte del Congresso. I limiti alla revoca della cittadinanza, infatti, sono stati ulteriormente rafforzati dalla regola, introdotta nella giurisprudenza costituzionale, secondo la quale l'onere della prova della volontà di rinuncia è a carico del governo³⁰.

²⁶ L'espressione pare risentire della celebre definizione coniata proprio negli stessi anni da H. Arendt, cit.

²⁷ Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), par. 101.

²⁸ Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), par. 102.

²⁹ Supreme Court of the United States, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), par. 93.

³⁰ Sia con riferimento alla cittadinanza acquistata alla nascita che con riferimento alla naturalizzazione, come affermato a partire, rispettivamente, dai casi *Nishikawa* e *Shneiderman*: Supreme Court of the United States, *Nishikawa v. Dulles*, 356 U.S. 129

È nel solco dei principi stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale che l'art. 1481 dello *United States Code*, tuttora in vigore, prevede che la cittadinanza possa essere revocata solo in presenza di comportamenti posti in essere con l'intenzione di rinunciare alla cittadinanza. Coerentemente, non ha visto la luce – nonostante l'ampio dibattito sul tema – una riforma dell'*Immigration and Nationality Act*, che, sulla base di un'interpretazione restrittiva delle ipotesi di perdita previste dalla legge, introducesse la revoca della cittadinanza a carico di individui che avessero commesso reati di matrice terroristica.

La giurisprudenza della Corte suprema dimostra dunque come gli Stati Uniti si collochino al vertice di un'ideale classifica degli Stati della tradizione liberale in merito al grado di tutela del diritto alla cittadinanza. Si tratta di un caso peculiare – e per certi versi irripetibile – nel panorama comparato, anche con specifico riferimento all'area di *common law*. La giustificazione teorica dei limiti rigorosi alla revoca della cittadinanza, infatti, non risiede nel carattere permanente della cittadinanza sulla base del legame di *allegiance* della cittadinanza *iure soli* secondo la tradizione di *common law*³¹, ma nel carattere costituzionale del diritto alla cittadinanza così come definito dal XIV emendamento e nel suo ruolo cruciale, al contempo giuridico e simbolico, nel processo di affermazione e consolidamento della democrazia statunitense.

3.b. Il bilanciamento tra il diritto alla cittadinanza e la sicurezza nazionale nel Regno Unito

All'approccio degli Stati Uniti si contrappone quello dei Paesi nei quali l'ampliamento progressivo dei poteri di revoca della cittadinanza si basa sull'idea per la quale la cittadinanza, una volta acquistata, pur rappresentando un diritto, sia tuttavia condizionato alla sussistenza di un legame reciproco di fedeltà tra individuo e Stato, che si acquisisce al termine di un percorso di integrazione³² e che può essere revocato qualora tale percorso si interrompa³³. In genere, all'ampliamento delle ipotesi di revoca corrisponde l'irrigidimento delle condizioni per l'acquisto della cittadinanza. Le riforme delle regole di revoca della cittadinanza nel Regno Unito si collocano pienamente in tale contesto.

Nel Regno Unito, i poteri di revoca, introdotti sulla base della teoria contrattualistica della cittadinanza a partire dal *British Nationality Act* del 1914 e confermati nella legge sulla cittadinanza del 1948, hanno trovato

(1958), *opinion of the Court* — Supreme Court of the United States, *Shneiderman v. United States*, 320 U.S. 118 (1943).

³¹ Come dichiarato esplicitamente nella giurisprudenza costituzionale canadese (Federal Court, *Galati v. Governor General*, 2015 FC 91) ed australiana (High Court of Australia, *Alexander v Minister for Home Affairs* [2022] HCA 19), che rigettano il principio del carattere perpetuo della *birthright citizenship* nella *common law*.

³² Tale approccio ha orientato le riforme adottate nel Regno Unito a partire dal 2002: cfr. sul punto il libro bianco del Governo inglese, *Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain*, 2002.

³³ Cfr. S. Mantu, *Citizenship in times of terror: citizenship deprivation in the UK*, Paper prepared for ECPR Standing Groups, Warsaw, 29 March – 2 April 2015.

ulteriore slancio nel contesto della crisi delle politiche multiculturali britanniche e dell'emergenza determinata dal terrorismo internazionale nei primi anni duemila. Il *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002, infatti, ha rafforzato la discrezionalità del potere di revoca della cittadinanza del Segretario di Stato, che è suscettibile di applicazione generalizzata non solo nei confronti dei cittadini naturalizzati e registrati, ma anche nei confronti di coloro che abbiano acquistato la cittadinanza *iure soli*.

La revisione del 2002 – inaugurando l'adozione di una serie di provvedimenti normativi con i quali è stato progressivamente rafforzato il potere del Segretario di Stato di revocare la cittadinanza britannica – ha segnato il *revival* di un potere, che dagli anni settanta dello scorso secolo era dormiente, e che trova ampia applicazione soprattutto nei confronti di cittadini britannici radicalizzati che partecipano ad atti terroristici di matrice islamica³⁴.

Nella fondamentale decisione nel caso *Al-Jedda* del 2013, la Corte suprema britannica – in quella che appare come una battaglia tra Parlamento e Corti – ha stabilito i limiti entro i quali il potere di revoca del Segretario di Stato deve essere esercitato, affermando il principio secondo il quale tale competenza debba rispettare il diritto alla cittadinanza dell'individuo, che si traduce nel divieto di apolidia. La Corte specifica che in tal caso la revoca della cittadinanza costituisce una violazione dell'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

In particolare, nell'*opinion* di Lord Wilson³⁵, si richiama la definizione del diritto alla cittadinanza come «the man's basic right for it is nothing less than the right to have rights», nella citata *dissenting opinion* del giudice Warren nel caso *Perez v. Brownell* della Corte suprema statunitense. Come precisavano i giudici supremi britannici – secondo una formulazione che ricorda la definizione del diritto alla cittadinanza come diritto all'identità personale introdotta nella giurisprudenza delle Corti sovrastatali regionali – il diritto ad avere diritti è tanto più fondamentale in quanto «a person's right to have rights stems (...) from his existence as a human being»³⁶.

La Corte suprema britannica, così, nella sua giurisprudenza in merito ai poteri di revoca, mostra di riconoscere il diritto alla cittadinanza, aderendo tuttavia alla concezione minima che lo individua esclusivamente nel divieto di apolidia, inteso peraltro con esclusivo riferimento all'apolidia di diritto, restando escluso qualsiasi divieto di generare situazioni di apolidia di fatto.

Tanto emerge anche nel caso *Pham*, relativo alla denaturalizzazione disposta nel 2011 a carico di un cittadino britannico di origini vietnamite, per la sua partecipazione ad attività terroristiche, nel quale la Corte suprema sottolineava come il diritto alla cittadinanza, oltre ad essere interpretato in termini minimi dalla giurisprudenza britannica, debba anche essere considerato bilanciabile con gli eventuali interessi pubblici contrapposti, tra

³⁴ Per una sintesi sulle riforme dei poteri di revoca della cittadinanza e i dati sul loro utilizzo si veda T. McGuinness, M. Gower, *Deprivation of British citizenship and withdrawal of passport facilities*, House of Commons Library, Briefing Paper n. 06820, 9 giugno 2017.

³⁵ Alla quale aderiscono Lord Neuberger, Lady Hale, Lord Mance e Lord Carnwath.

³⁶ Corte Suprema RU, *Secretary of State for the Home Department (Appellant) v. Al-Jedda (Respondent)*, 9 ottobre 2013, [2013] UKSC 62, § 12.

i quali la sicurezza nazionale occupa un ruolo di primo piano³⁷. Come sottolineava Lord Sumption, infatti, sebbene il diritto alla cittadinanza si collochi all'apice della «scala mobile» dei diritti umani nel Regno Unito, deve tuttavia essere bilanciato con la sicurezza nazionale, che si pone all'estremità opposta³⁸.

Inoltre, tale sia pur minima tutela ha subito un'ulteriore erosione per effetto della riforma dell'art. 40 BNA introdotta dall'*Immigration Act* del 2014, che consente di revocare la cittadinanza, qualora acquisita per naturalizzazione, anche nei casi nei quali il provvedimento determini l'apolidia dell'individuo, ammesso che il Segretario di Stato ritenga che quest'ultimo abbia agito arrecando serio pregiudizio agli interessi vitali del Regno Unito e abbia ragionevoli motivi per ritenere che sia in grado di ottenere un'altra cittadinanza. Si può osservare così, nel Regno Unito, un processo nel quale, al progressivo ampliamento della discrezionalità del Segretario di Stato, nella determinazione delle condizioni della legittimità della revoca, corrisponde la continua erosione del diritto alla cittadinanza. Come infatti specificato dalla Corte suprema nel caso *Begum*, del 2020³⁹, la revoca della cittadinanza costituisce, per natura, un atto affidato dal Parlamento alla discrezionalità del Segretario di Stato. La discrezionalità delle Corti non può pertanto sostituirsi a quella del Segretario di Stato⁴⁰, che trova la sua legittimazione nella responsabilità di quest'ultimo nei confronti del Parlamento⁴¹.

Il divieto di apolidia nel Regno Unito appare così sempre più labile, tanto più con riferimento ai cittadini naturalizzati, unici destinatari di tale misura ulteriormente restrittiva. Nel rafforzare l'idea che la cittadinanza non sia un diritto ma un privilegio, si finisce dunque per introdurre una discriminazione tra i cittadini nati sul territorio e i cittadini naturalizzati⁴²,

³⁷ Supreme Court, *Pham (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, 25 marzo 2015, [2015] UKSC 19, *opinion* di Lord Carnwarth, alla quale aderiscono Lord Neuberger, Lady Hale e Lord Wilson, in part. par. 20-30. Sul caso *Pham*, si veda: P. Martino, *La Corte suprema del Regno Unito su revoca della cittadinanza e sicurezza nazionale: il caso Pham*, in *Democrazia e sicurezza*, 2016, 133-192; A.A. Khan, *Case Comment: Secretary of State for the Home Department v. Pham (formerly known as B2)* [2015] UKSC 19, 2015, in *UKSC Blog*, www.ukscblog.com (ultimo accesso 13 novembre 2019).

³⁸ [2015] UKSC 19, *opinion* di Lord Sumption, alla quale aderiscono Lord Neuberger, Lady Hale e Lord Wilson, in part. § 108.

³⁹ Supreme Court, *R (on the application of Begum) (Appellant) v. Special Immigration Appeals Commission (Respondent) R (on the application of Begum) (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department (Appellant) Begum (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department (Appellant)* [2021] UKSC 7. Per un'analisi degli aspetti problematici della sentenza, v. M. Monaghan, *The Court of Appeal... Appears to Have Overlooked the Limitations to its Competence, Both Institutional and Constitutional, to Decide Questions of National Security*, in *Judicial Review*, 2021, 1-12; M. Dicosola, *La revoca della cittadinanza tra sicurezza nazionale e diritti. Note a margine del caso Shamima Begum*, in *Democrazia e sicurezza*, 2021, 161-191.

⁴⁰ Supreme Court, *R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission*, [2021] UKSC 7, par. 66-68.

⁴¹ Supreme Court, *R (on the application of Begum) v. Special Immigration Appeals Commission*, [2021] UKSC 7, par. 134.

⁴² Sottolinea gli effetti discriminatori dell'inasprimento delle misure di revoca della cittadinanza, che possono determinare anche ulteriori forme di radicalizzazione, T.

riservando esclusivamente ai primi uno *status* più sicuro, sia pure bilanciabile con altri interessi pubblici.

3.c. Il depotenziamento del diritto alla cittadinanza in Germania e Italia

Nella memoria dei drammatici abusi perpetrati dai regimi novecenteschi, in Germania e in Italia⁴³ il divieto di revoca della cittadinanza gode di *status* costituzionale, attraverso l'art. 16 della Legge Fondamentale tedesca del 1949 e l'art. 22 della Costituzione italiana⁴⁴. Tuttavia, in entrambi i Paesi sono state introdotte forme di revoca della cittadinanza, sulla base di interpretazioni restrittive delle disposizioni costituzionali, finendo così, di fatto, per depotenziare gli effetti delle disposizioni costituzionali.

Con riferimento al caso della Germania, da una parte, dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale non emerge un orientamento univoco in merito all'eventuale deducibilità dall'art. 16 LF di un diritto alla cittadinanza di carattere costituzionale. Dall'altra, le riforme della legge sulla cittadinanza, adottate su sollecitazione delle Corti⁴⁵, hanno progressivamente ampliato le possibili eccezioni alla regola sancita nella disposizione costituzionale. Ciò è stato possibile in quanto l'art. 16 LF fa salve le ipotesi di perdita della cittadinanza, che devono essere stabilite dalla legge e la cui applicazione – in mancanza di volontà dell'interessato – non determini l'apolidia dell'individuo. Ed è sulla base della sottile distinzione tra revoca e perdita della cittadinanza che, per costante giurisprudenza, la revoca della naturalizzazione ottenuta con frode è considerata costituzionalmente legittima.

Inoltre, sempre sulla base della distinzione tra revoca e perdita della cittadinanza, il divieto sancito dall'art. 16 LF non ha impedito di introdurre, con la riforma della legge sulla cittadinanza tedesca del 2019, adottata nell'ambito delle misure di contrasto al terrorismo internazionale, un'ipotesi di perdita della cittadinanza come sanzione nei casi di partecipazione attiva a milizie terroristiche⁴⁶. Si tratta di una misura che si caratterizza per un'applicazione generalizzata, indipendentemente dai modi di acquisto della cittadinanza, ma che, a differenza dei casi di denaturalizzazione, prevede il limite del divieto di generare situazioni di apolidia. Indirettamente, dunque, la disposizione finisce per essere applicabile esclusivamente nei confronti di

Choudhury, *The Radicalisation of Citizenship Deprivation*, in *Critical Social Policy*, 2017, 225-244.

⁴³ Sull'influenza dell'abuso dei poteri di revoca della cittadinanza da parte del regime fascista nell'elaborazione dell'art. 22 Cost., cfr. E. Cavasino, *Ridisegnare il confine tra "noi" e "loro": interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, 1-37, in part. 16-18.

⁴⁴ È previsto il divieto di revoca della cittadinanza a livello costituzionale anche in Spagna (art. 11 c. 2 Cost.) e in Svezia (art. 7 c. 2 dell'*Instrument of Government*). Inoltre, l'art. 26 c. 1 della Costituzione portoghese stabilisce il diritto di tutti alla cittadinanza.

⁴⁵ Sull'interrelazione tra giurisprudenza e legislazione nell'evoluzione della revoca della cittadinanza in Germania, cfr. A. Kirsh, *The Loss of Citizenship by Revocation of Naturalization or ex lege: Overview of German Case Law and Legislative Changes of 2009*, in *German Law Journal*, 2011, 1659-1680.

⁴⁶ Legge sulla cittadinanza, art. 28.

individui in possesso di doppia cittadinanza. Emergono, di tutta evidenza, i profili di contrasto di tale misura non solo con l'art. 16 LF, ma anche con il principio di non discriminazione: l'unica ipotesi di revoca della cittadinanza applicabile nei confronti dei cittadini per nascita prevede, a differenza della denaturalizzazione, il limite del divieto di privare l'individuo dell'unica cittadinanza in suo possesso.

In Italia, la sinteticità dell'art. 22 della Costituzione ha sempre suscitato incertezze interpretative in merito all'effettiva ampiezza del diritto alla cittadinanza. Proprio il riferimento al dibattito che ha animato i Padri Costituenti, tuttavia, consente di propendere per un'interpretazione ampia della tutela⁴⁷. Infatti, come si sottolineò nel dibattito in Assemblea Costituente, erano da considerarsi incostituzionali, sulla base dell'art. 22 Cost., tutte le disposizioni legislative che avessero disposto la perdita della cittadinanza come conseguenza di comportamenti tra i quali non solo la prestazione di servizi per Stati esteri senza il consenso dello Stato italiano ma anche reati di particolare gravità.

Appare dunque in aperto contrasto con tale interpretazione della disposizione costituzionale la misura della revoca introdotta con l'art. 14 c. 1 del decreto legge n. 113/2018, che ha inserito nella legge n. 91/1992 il nuovo art. 10 *bis*. Sulla base della disposizione, coloro che abbiano acquistato la cittadinanza dopo la nascita possono vedersi revocare tale *status* qualora siano stati condannati con sentenza passata in giudicato per una serie piuttosto variegata di reati che comprendono, in particolare, reati di matrice terroristica.

La costituzionalità della revoca della cittadinanza è anche dubbia con riferimento al principio di ragionevolezza, sotto il duplice profilo non solo dell'incoerenza della misura con i principi che ispirano la legge n. 91/1992, orientati a fare della cittadinanza uno strumento di garanzia della persona⁴⁸, ma anche della non proporzionalità rispetto agli obiettivi che il legislatore intende raggiungere. Il nuovo art. 10 *bis* infatti tace in merito all'eventualità che dalla revoca della cittadinanza possa derivare l'apolidia dell'individuo. Ci si può pertanto domandare se tale possibile effetto dell'applicazione della norma, tutt'altro che remoto, sia proporzionato rispetto al fine che il legislatore intende raggiungere, che pare ravvisarsi nell'intento di garantire la sicurezza dello Stato, o non finisca addirittura per porsi in contrasto, di riflesso, con il principio di tutela dei diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost. Non da ultimo, la misura, applicabile esclusivamente nei confronti di specifiche categorie di cittadini, che non abbiano acquistato la cittadinanza alla nascita, pare porre significativamente in discussione la garanzia del principio di non discriminazione di cui all'art. 3 della Costituzione italiana.

4. La revoca della cittadinanza acquistata dopo la nascita e il principio di non discriminazione

⁴⁷ Secondo l'impostazione di U. De Siervo, *Art. 22*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*.

⁴⁸ Cfr. in tal senso E. Cavasino, *Ridisegnare il confine tra "noi" e "loro"*, cit., in part. 22-24.

Come si è avuto modo di osservare, negli ordinamenti considerati le misure di revoca della cittadinanza trovano in genere applicazione nei confronti degli individui che abbiano acquistato la cittadinanza dopo la nascita. Negli Stati Uniti, ad esempio, a fronte del quasi assoluto divieto di ipotesi di perdita involontaria della cittadinanza per i *native born citizens*, i *naturalized citizens* possono essere sottoposti a misure di revoca, sebbene sulla base di garanzie che assicurino il rispetto del diritto alla cittadinanza. Analogamente, in Germania e in Italia, così come in buona parte dei Paesi della tradizione liberale, le misure di revoca trovano applicazione principalmente nei confronti di coloro che abbiano acquistato la cittadinanza dopo la nascita, ovvero dei soggetti in possesso di doppia cittadinanza.

La distinzione finisce per produrre evidenti effetti discriminatori, che, se nel caso dei soggetti in possesso di doppia cittadinanza appare giustificata dalla necessità di assicurare che sia garantito il diritto dell'individuo ad una cittadinanza, non trova alcuna giustificazione giuridica nel caso dei cittadini naturalizzati. In tale ultima ipotesi, invece, la scelta pare essere fondata su motivazioni di carattere ideologico, che attribuiscono alla cittadinanza acquistata sin dalla nascita un valore superiore, e dunque meritevole di maggiore tutela, rispetto alla cittadinanza acquistata dopo la nascita. La discriminazione finisce per sottendere una diversa concezione della cittadinanza a seconda dei metodi di acquisto, strettamente interconnessa con le sue funzioni, tra le quali pare essere privilegiata la funzione selettiva, e un'idea di nazione ancorata ad una concezione etnica del popolo e della comunità statale.

Negli Stati Uniti, al contrario della *birthright citizenship*, la cittadinanza acquisita per naturalizzazione è stata sin da subito oggetto dei poteri federali di revoca, ammettendosi un'intrinseca differenza tra i *native born citizens* – per i quali la revoca consisterebbe nella perdita di uno *status* originario – e i *naturalized citizens*, rispetto ai quali invece la denaturalizzazione consisterebbe nell'annullamento della cittadinanza, che non avrebbe mai dovuto essere attribuita. Per tali ragioni, come emerge nella giurisprudenza della Corte suprema, gli standard di giudizio nei casi di denaturalizzazione sono più severi di quelli relativi alla denaturalizzazione e il diritto alla cittadinanza è più garantito con riferimento ai *native born citizens* che rispetto ai cittadini naturalizzati. Resta tuttavia fermo il riferimento, da parte della Corte suprema, alla necessità di bilanciare i poteri di revoca, anche nei casi di naturalizzazione, con il contrapposto diritto individuale alla cittadinanza.

Infatti, come stabilito nel caso nel caso *Shneiderman v. US*⁴⁹, pur vedendosi riconoscere la titolarità del diritto alla cittadinanza come i *native born citizens*, i *naturalized citizens* possono essere sottoposti a misure di revoca della cittadinanza, purché disposte sulla base di prove chiare, inequivoche e convincenti.

La Corte, tuttavia, nello stabilire un principio fondamentale a garanzia del diritto alla cittadinanza acquistata per naturalizzazione, fa salvo un ampio margine di discrezionalità nel determinare, nei casi concreti, l'effettiva violazione del diritto. L'effetto che ne è derivato è stato quello di una certa

⁴⁹ Supreme Court of the United States, *Shneiderman v. US*, 320 U.S. 118 (1943).

contraddittorietà nei casi successivi⁵⁰, che ha fatto sì che i limiti alla revoca della cittadinanza per naturalizzazione siano meno rigorosi di quelli opposti al diritto alla cittadinanza per nascita sul territorio. Ad esempio, mentre nel caso *Baugmartner v. US*, nel 1944⁵¹, la Corte suprema annullava la revoca della cittadinanza in applicazione dello *Shneiderman test*, nel caso *Knauer v. US* e in vari casi successivi⁵² riteneva che la revoca della naturalizzazione fosse stata correttamente disposta dal Governo essendo integrate le condizioni previste dal medesimo test.

Tuttavia, come affermato nel caso *Chaunt*⁵³, perché la revoca della naturalizzazione possa essere considerata compatibile con la Costituzione, deve sussistere un nesso di causalità tra l'omissione o la falsa rappresentazione di fatti e la decisione di concedere la naturalizzazione. In altri termini, è ammissibile la revoca della cittadinanza laddove sia ravvisabile l'occultamento o la falsa rappresentazione di fatti, che, laddove correttamente conosciuti, avrebbero condotto al diniego della cittadinanza. Nel caso *Jouzas Kungys v. US* del 1988⁵⁴, la Corte, nell'annullare un provvedimento di revoca della naturalizzazione per occultamento o cattiva rappresentazione di fatti materiali⁵⁵, precisa come la revoca, per essere compatibile con la Costituzione, debba soddisfare il *natural tendency test*. Deve cioè essere dimostrato da prove chiare, inequivocabili e convincenti che i fatti oggetto di omissione o falsa rappresentazione siano stati ragionevolmente capaci di influenzare le decisioni del Servizio di immigrazione e naturalizzazione⁵⁶.

A partire dal caso *Chaunt*, dunque, l'introduzione del test di materialità sembra consentire la riduzione della discrezionalità di decisioni di particolare gravità, che incidono sul diritto fondamentale alla cittadinanza. Tuttavia, l'evoluzione della giurisprudenza della Corte suprema, nonostante i tentativi di razionalizzazione di volta in volta individuati, è tutt'altro che lineare, come dimostra il caso *Fedorenko v. US*, del 1981⁵⁷, nel quale la Corte suprema, pur non mettendo in discussione le motivazioni della giurisprudenza precedente, giunge a conclusioni di segno opposto, confermando un provvedimento di revoca della cittadinanza acquisita per naturalizzazione.

Con riferimento alle condizioni per la revoca della cittadinanza, dunque, negli Stati Uniti, la posizione dei cittadini per nascita e naturalizzazione resta differenziata, nonostante il principio, espresso dalla Corte suprema sin dal caso *Luria* del 1913, secondo il quale «Under our

⁵⁰ In tal senso cfr., tra i primi commenti alla sentenza, W. Stein, *Revocation of Citizenship – Denaturalization*, in *Marquette Law Review*, 1944, 59-74.

⁵¹ Supreme Court of the United States, *Baugmartner v. US*, 322 U.S. 665 (1944).

⁵² Supreme Court of the United States, *Knauer v. US*, 328 U.S. 654 (1946); *Klapprott v. US*, 335 U.S. 601 (1949).

⁵³ Supreme Court of the United States, *Chaunt v. United States*, 364 U.S. 350.

⁵⁴ Supreme Court of the United States, *Kungys v. US*, 485 U.S. 759 (1988).

⁵⁵ La denaturalizzazione, infatti, era stata disposta sulla base dell'art. 1451(a) dello United States Code, in quanto il sig. Klugys aveva mentito in merito alla sua data e luogo di nascita.

⁵⁶ Supreme Court of the United States, *Kungys v. US*, 485 U.S. 759 (1988), opinione di maggioranza redatta dal giudice Scalia (parti I, II-A, III-A)

⁵⁷ Supreme Court of the United States, *Fedorenko v. US*, 449 U.S. 490.

Constitution, a naturalized citizen stands on an equal footing with the native citizens in all respects save that of eligibility to the Presidency»⁵⁸.

Ad una prima lettura, la discriminazione tra i cittadini naturalizzati, soggetti ai poteri di revoca nei casi di frode, e cittadini per nascita, sempre esclusi dai poteri di revoca, parrebbe giustificata dalla particolare gravità e dalla peculiarità del comportamento che con la denaturalizzazione si intende sanzionare. La revoca della cittadinanza per frode, in effetti, risponde all'obiettivo di annullare uno *status*, che, in mancanza del comportamento vietato, non sarebbe mai stato acquisito. In tal senso, la revoca non viola il diritto alla cittadinanza, di cui l'individuo, semplicemente, non è mai stato titolare. Simili circostanze, al contrario, non avrebbero ragione di esistere in relazione alle modalità di acquisto della cittadinanza alla nascita.

Tuttavia, qualora si consideri l'applicazione concreta delle misure di denaturalizzazione, emerge come queste ultime siano state disposte, sulla base di un'interpretazione ampia dell'ipotesi di falso giuramento di fedeltà alla nazione americana, anche allo scopo di sanzionare comportamenti ideologici, in contrasto con i valori fondamentali della democrazia statunitense, consentendo così di espellere dalla comunità statale cittadini legati al comunismo e al nazismo. Mentre in tali ipotesi, nel rispetto delle condizioni stabilite dalla Corte suprema, è ammessa la revoca della cittadinanza dei *naturalized citizens*, nei medesimi casi lo *status* dei *native born citizens* resta garantito.

La distinzione di fatto tra la cittadinanza acquistata alla nascita, che gode di un più ampio margine di tutela, e la cittadinanza acquistata dopo la nascita, che rappresenta uno *status* meno sicuro, emerge ancora più chiaramente nel contesto dei Paesi europei.

Infatti, in numerosi Paesi europei, oltre alla denaturalizzazione per frode, sono frequenti anche le ipotesi di revoca della cittadinanza come sanzione a seguito di comportamenti dai quali emerga il venir meno del rapporto di fedeltà tra individuo e Stato. In tali casi, l'applicazione della misura è spesso riservata agli individui che abbiano acquistato la cittadinanza dopo la nascita, ovvero che siano in possesso di doppia cittadinanza⁵⁹, o le garanzie a tutela del diritto alla cittadinanza sono più ampie nei confronti dei cittadini per nascita che per coloro che abbiano acquistato la cittadinanza dopo la nascita⁶⁰.

Sia in Francia che in Belgio la revoca della cittadinanza è stata oggetto di scrutinio da parte delle Corti costituzionali sotto il profilo della violazione del principio di non discriminazione. Sia il Consiglio costituzionale francese che la Corte costituzionale belga, tuttavia, ne hanno confermato la legittimità costituzionale, sulla base di decisioni che, piuttosto che fornire argomenti solidi a favore della legittimità di un eventuale bilanciamento tra il diritto alla cittadinanza e le misure di revoca riservate ad alcune categorie di cittadini, mostrano l'implicita volontà di non interferire con la discrezionalità del legislatore, in una materia che finisce per restare piena

⁵⁸ Supreme Court of the United States, *Luria v. US*, 231 U.S. 9 (1913).

⁵⁹ Come in Spagna, Italia, Francia Belgio, Irlanda, Cipro, Malta, Paesi Bassi, Finlandia, Nuova Zelanda e, indirettamente, per il divieto di apolidia a seguito della revoca, in Germania.

⁶⁰ Come nel caso del Regno Unito.

espressione della sovranità statale⁶¹. Addirittura, come precisato dalla Corte costituzionale belga nel 2009, vi sono differenze oggettive tra i cittadini per nascita da genitori cittadini, esclusi dall'applicazione dell'art. 23, e cittadini naturalizzati o per dichiarazione, che invece possono essere sottoposti alla misura della revoca. Il legame tra l'individuo e lo Stato, che si esprime attraverso la cittadinanza, secondo la Corte, è in effetti molto più forte nei cittadini per nascita che nei cittadini che abbiano ottenuto tale *status* dopo la maggiore età. D'altra parte, come precisano i giudici costituzionali, tale distinzione è speculare ai criteri di acquisto della cittadinanza dopo la nascita, che resta esclusa in presenza di fatti personali di particolare gravità⁶².

Mirava a parificare la posizione dei cittadini francesi per acquisizione e attribuzione – tuttavia confermando, ed anzi rafforzando, l'approccio fortemente restrittivo in merito al diritto alla cittadinanza – il progetto di revisione costituzionale volto a costituzionalizzare la disciplina della *déchéance de la nationalité*, proposto nel 2015 all'indomani degli attacchi terroristici del 13 novembre dello stesso anno. La proposta di revisione, fortemente criticata sia sul piano dell'efficacia del rafforzamento della misura della revoca della cittadinanza nel contrasto al terrorismo internazionale, sia sul piano della sua stessa compatibilità con i principi costituzionali, è stata abbandonata.

5. Osservazioni conclusive

In buona parte dei casi analizzati in questo studio, la revoca della cittadinanza rappresenta un atto amministrativo, soggetta all'applicazione, nei singoli casi concreti, del Ministro competente, la cui discrezionalità si fa tanto più ampia quanto maggiori sono le esigenze di sicurezza nazionale che si intendono garantire. I numerosi aspetti problematici di tale misura si collocano lungo due direttrici.

In primo luogo, la revoca denota il carattere minimo del diritto alla cittadinanza, ritenuto generalmente suscettibile di bilanciamento con interessi pubblici contrapposti. E ciò è ancora più problematico quando, come nel caso del Regno Unito, sia pacificamente ammesso – e confermato dalla giurisprudenza – che da tale provvedimento, affidato alla discrezionalità ministeriale, possa derivare l'apolidia dell'individuo. Gli ostacoli giuridici al depotenziamento della cittadinanza quale diritto sono tuttavia limitati: come si è avuto modo di osservare, rarissimo è il richiamo al diritto alla cittadinanza nei testi o nella giurisprudenza costituzionale. In effetti, salvo rare eccezioni, come nel caso degli Stati Uniti, la giurisprudenza si mostra restia ad intervenire in una materia considerata tradizionalmente affidata alla discrezionalità del legislatore e del potere esecutivo, ovvero, come nel caso del Regno Unito, definisce esplicitamente il diritto alla cittadinanza bilanciabile con l'interesse pubblico alla sicurezza.

In secondo luogo, principali destinatari delle misure di revoca sono gli individui in possesso di doppia cittadinanza, ovvero di cittadinanza

⁶¹ *Conseil Constitutionnel*, decisione n. 96-377 DC, 16.7.1996; *arrêt* n. 2014-439 QPC, 23.1.2015.

⁶² *Cour Constitutionnelle*, *arrêt* n. 85/2009.

acquistata dopo la nascita. Sembra così consolidarsi l'idea della distinzione tra due diverse categorie di cittadini il cui *status* è più o meno sicuro a seconda dei criteri di acquisto della cittadinanza. Tale ultimo aspetto pare contraddire chiaramente il principio di non discriminazione, così come si è affermato negli ordinamenti analizzati in questo studio. Tuttavia, come dimostrano in particolare i casi della Francia e del Belgio, anche a tale riguardo le Corti costituzionali hanno esercitato un cauto *self-restraint*, astenendosi dal dichiarare incostituzionali misure di revoca della cittadinanza rivolte esclusivamente nei confronti di specifiche categorie di cittadini ed anzi giustificando le scelte del legislatore.

Non può non negarsi come sia la negazione – ovvero l'interpretazione in senso minimo – della cittadinanza come diritto, sia la limitata considerazione degli effetti discriminatori delle misure di revoca della cittadinanza richiamino le teorie della cittadinanza fondate sull'interconnessione sovranità nazionale-diritti-cittadinanza⁶³, da cui la teoria dei diritti del secondo dopoguerra intendeva discostarsi. In particolare, il riconoscimento di ampi poteri di denazionalizzazione pare essere giustificato dall'idea contrattualistica della cittadinanza, quale legame di fedeltà tra individuo e Stato, che può essere suscettibile di revoca qualora tale legame si rompa⁶⁴. Si tratta di una teoria della cittadinanza che si pone in contraddizione con il paradigma della cittadinanza fondato sul binomio dignità umana-diritti, che si è affermato nei Paesi della tradizione liberale a partire dal secondo dopoguerra⁶⁵. Alla luce del profondo ripensamento della stessa categoria della sovranità nelle società pluralistiche contemporanee, dunque, è lecito domandarsi se la discrezionalità del legislatore – e degli organi del potere esecutivo – in materia di revoca della cittadinanza non debba essere sottoposta a più rigidi limiti costituzionali, volti a consentire che il diritto alla cittadinanza, inteso quale diritto all'identità giuridica, sia riconosciuto agli individui, nel contesto sociale nel quale si sviluppi la loro personalità, nel rispetto del principio di non discriminazione.

Prof.ssa Maria Dicosola
Associato di Diritto pubblico comparato

⁶³ Che pare essere ancora attuale. Come è stato autorevolmente affermato, in effetti, le Costituzioni del secondo dopoguerra, pur ponendosi in radicale rottura rispetto alle Costituzioni ottocentesche, contrapponendo il suffragio universale alle distinzioni di censo e fondando così su basi egualitarie lo Stato democratico, non hanno introdotto novità rilevanti in relazione al rapporto tra Stato, nazione, cittadinanza e territorio: E. Grosso, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 2018, 35-69.

⁶⁴ Tale teoria trae origine dalla regola del rapporto di *ligeance* tra sovrano e suddito, introdotta nel diritto medievale inglese a partire dal *Calvin's case: Calvin's Case*, [1572] Eng. R. 64, (1572-1616) 7 Co.Rep. 1a, 77 E.R. 377. Perso il carattere dell'irrevocabilità, la cittadinanza quale legame di fedeltà tra individuo e Stato ha costituito al contrario il presupposto teorico della revoca della cittadinanza tra le due guerre mondiali e negli anni più recenti, come è agevole dedurre dai preamboli e dai lavori preparatori dei testi di legge che hanno introdotto tale misura e dalla giurisprudenza che ne ha giustificato la legittimità costituzionale.

⁶⁵ Su cui sia consentito il rinvio a M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza. Problemi e prospettive*, Santarcangelo di Romagna, 2022, in part. 13-29.

Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Piazza Cesare Battisti, 1
70121 Bari
Email: maria.dicosola@uniba.it