

# La revoca della cittadinanza per ragioni di pubblica sicurezza

di Eleonora Iannario

**Abstract:** *Denationalisation on the grounds of public security threats* – The use of denationalization as a counterterrorism strategy prompts a critical examination of its compatibility with the fundamental principles of liberal democracy and human rights in the 21st century, with particular emphasis on the prohibition of statelessness. This paper focuses on the comparative analysis of the legislation and case law of United Kingdom and Denmark to evaluate the extent to which the protection of fundamental human rights can be guaranteed in juridical contexts dominated by security imperatives. Furthermore, the study explores intersections between models of nationality acquisition and denationalisation mechanisms in the two legal systems analysed, highlighting their reciprocal influence.

**Keywords:** Denationalization; Citizenship; Counterterrorism strategy; Human rights; National security

865

## 1. Il carattere esclusivo della cittadinanza e la concezione securitaria del territorio

Dall'inizio del Ventunesimo secolo, le disposizioni che regolano la revoca della cittadinanza nei confronti dei cittadini indesiderati sono tornate rapidamente nell'agenda politica di molti Paesi occidentali contribuendo al rafforzamento della funzione storica della cittadinanza di dividere e inasprire le differenze tra chi è dentro una determinata comunità politica e chi resta, ineluttabilmente, fuori<sup>1</sup>.

Tale approccio securitario plasma l'idea di cittadinanza come strumento di differenziazione piuttosto che di integrazione, di esclusione e non di inclusione<sup>2</sup>. Ne deriva che il presupposto dello *status civitatis* sia

---

<sup>1</sup> M. Aglietti, *Finis civitatis. Le frontiere della cittadinanza*, Roma, 2019. L'A. ha parlato di cittadinanza dai due volti: con uno sorride a chi possiede lo *status civitatis*, favorendo la costituzione di un'identità esclusiva, con l'altro invece guarda minacciosa chi è destinato a non ottenerlo.

<sup>2</sup> Ben evidenziato in P. Carrozza, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (cur.), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, 27-60. L'A. ha sottolineato come la nozione giuridica di cittadinanza sia storicamente fondata sull'esclusione: «chi non è cittadino è straniero, anche se desidera, per necessità o libera scelta, vivere stabilmente sul territorio del paese ospite, e l'ingresso nella comunità statale formata dai cittadini da parte dello straniero viene

l'esclusività, ossia la formazione nel tempo di un determinato gruppo di privilegiati che distingue sé stesso dagli altri, e ogniquale volta venga revocato questo *status*, viene prodotta espressamente la dicotomia cittadino-straniero<sup>3</sup>. Dunque la cittadinanza, dalla duplice natura inclusiva ed esclusiva<sup>4</sup>, oggi giorno sembrerebbe esprimersi soprattutto nella sua valenza esclusiva, esacerbando le sue contraddizioni intrinseche e costituendo un elemento di forte disuguaglianza giuridica<sup>5</sup>. Da questa prospettiva, la “denazionalizzazione”, quale forma di garanzia della sicurezza nazionale, inasprisce la funzione “escludente” delle frontiere<sup>6</sup> in un contesto come quello attuale caratterizzato dalla crisi delle politiche multiculturali in buona parte dei Paesi della tradizione liberale e dall'intensificazione di forme estreme di minaccia dall'esterno e dall'interno dell'ordinamento giuridico sempre più pressanti.

Attualmente è possibile osservare una tendenza all'espansione delle misure di “denazionalizzazione” come strumento di tutela della sicurezza nazionale e al contempo di contrasto al fenomeno del terrorismo che, successivamente agli attentati dell'11 settembre 2001, ha assunto dimensioni globali. In effetti, nei primi anni Duemila, due principali fattori hanno contribuito al *revival* della misura di revoca della cittadinanza negli ordinamenti occidentali. *In primis*, le frequenti crisi migratorie hanno portato all'introduzione di nuovi e più rigidi requisiti di naturalizzazione all'interno delle leggi sulla cittadinanza, ampliando allo stesso tempo le ipotesi di revoca della stessa<sup>7</sup>. In secondo luogo, sono stati determinanti l'acuirsi del fenomeno della radicalizzazione islamista e l'emersione della figura dei *foreign fighters* da combattere al fine di garantire la sopravvivenza dello

---

considerato una sorta di minaccia dell'ordine stabilito (quello statuale, fondato sulla cittadinanza), sì da essere soggetto a complesse regole per il soggiorno e ancor più faticose procedure, implicanti non sempre chiare prove di “fedeltà” o di “integrazione”, per chi intenda accedere alla cittadinanza del paese ospite (la cd. naturalizzazione)».

<sup>3</sup> Sull'elaborazione del concetto di confine imposto dalle disposizioni statali che disciplinano l'acquisto, la perdita e il riacquisto della cittadinanza in quanto dividono la popolazione nelle due categorie di cittadini-appartenenti e di non cittadini-estranei si v. E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, 2015, 10.

<sup>4</sup> Per un approfondimento sul principio inclusione-esclusione si v. E. Gargiulo, *L'inclusione esclusiva. Sociologia della cittadinanza sociale*, Milano, 2008, *passim*.; nonché la ricostruzione storica delle teorie giuridiche e sociologiche di P. Mindus, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, 2014.

<sup>5</sup> T. Casadei, *All'ombra dell'abolizionismo: cittadinanze e forme di schiavitù*, in M. Aglietti (cur.), *Finis civitatis*, cit., 115-128. L'A. ha evidenziato come la cittadinanza sia un ineludibile «mezzo di costituzione dell'identità» e al contempo, come colto da recenti studi critici, un formidabile «meccanismo di differenziazione», 115.

<sup>6</sup> E. Grosso, *Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza*, in *Teoria politica. Nuova serie Annali* [Online], 2020, 10, 207-233. Il confine come elemento costitutivo della nozione giuridica di cittadinanza, può essere quello razziale, quello culturale, quello tra gruppi sociali, quello tra beneficiari e non di privilegi economici o di avanzati sistemi di welfare. Il presupposto storico della cittadinanza è invece l'esistenza di un gruppo (sociale, culturale, politico...) che si distingue (nel senso che pretenda di distinguersi e difenda tale distinzione) dal resto degli esseri umani, entro un dato territorio, con riferimento a un dato ordinamento giuridico, sulla base di ben definite regole di appartenenza e di esclusione.

<sup>7</sup> M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Santarcangelo di Romagna, 2022, 203.

stesso ordinamento, insieme a quella di valori quali il principio democratico, quello liberale e quello solidaristico<sup>8</sup>.

Sulla base di tali premesse, si intende avvalersi del metodo comparato al fine di isolare alcuni tratti connotativi che contraddistinguono il funzionamento dell'istituto della revoca della cittadinanza in Regno Unito e Danimarca. Con riferimento alla metodologia utilizzata, la scelta di questi due casi di studio risiede nel fatto che tali Paesi possono essere considerati, per ragioni diverse, gli archetipi dei due modelli divergenti di concessione della cittadinanza, rispettivamente: il modello “multiculturale” o “pluralista” e il modello “assimilativo” o “selettivo”.

Inoltre, si vuole precisare che si è analizzato il caso del Regno Unito in quanto il modello di matrice britannica appare notevolmente differente rispetto ad altri modelli dell'Europa continentale in considerazione della presenza di molteplici minoranze, nate in parte come conseguenza dei vasti domini dell'Impero Britannico, che compongono un tessuto multi-etnico e multiculturale con una consistenza numerica di allogeniti a volte superiore rispetto a quella dell'originario gruppo nazionale indigeno<sup>9</sup>. Dunque, sulle scelte evolutive della cittadinanza britannica non è insignificante il «peso dell'eredità imperiale»<sup>10</sup> e la derivante volontà di costruire una nazione comprendendo differenti etnie, senza alcuna intenzione di «ingerirle»<sup>11</sup>. Al momento, infatti, il Regno Unito vanta una disciplina tradizionalmente liberale in materia di immigrazione e cittadinanza. Questo è stato reso possibile dal momento che, a seguito della Seconda guerra mondiale, l'idea di una cittadinanza in senso “nazionale” ha sostituito la concezione della cittadinanza imperiale del *civis britannicus sum*<sup>12</sup> allora dominante, che comportava la necessità di conservare lo spirito di *britishness*<sup>13</sup> tra le popolazioni del *Commonwealth*<sup>14</sup>. Si può concludere quindi che il *British Nationality Act* del 1981 ancora in vigore, seppur emendato, sia stato il prodotto di uno spostamento del tema della cittadinanza dal livello imperiale a quello nazionale e dell'avvertita necessità di creare uno *status* comune a tutti i cittadini del Regno Unito che fosse distinto da quello delle ex colonie.

Per ciò che concerne invece la scelta della Danimarca come secondo caso di studio, è stato osservato dalla dottrina come questa sia stata per decenni, a partire dagli anni successivi alla Seconda guerra mondiale, meta di massicci flussi migratori in entrata, provenienti soprattutto da Turchia ed ex Jugoslavia<sup>15</sup>. Il corredo socio-culturale apportato dalle minoranze ha determinato, al contrario del caso inglese, la preferenza di un modello di

<sup>8</sup> A. Sterpa, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Napoli, 2019, 126-127.

<sup>9</sup> D. Porena, *Pregi e criticità dei modelli di cittadinanza multiculturale: il caso della Gran Bretagna*, in U. Conti (cur.), *Elementi per una sociologia del terrorismo. Temi e prospettive di ricerca*, Soveria Mannelli, 2016, 105-112.

<sup>10</sup> Id., *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, 2011, 24.

<sup>11</sup> C. Joppke, *Immigration and the Nation-State. The United States, Germany and Great Britain*, New York, 1999, 250-251.

<sup>12</sup> D. Porena, *Il problema della cittadinanza*, cit., 29.

<sup>13</sup> In merito al concetto di *Britishness* si v. B. Parekh, *British Citizenship and Cultural Difference*, in G. Andrews (Ed), *Citizenship*, Londra, 1991, 183-206.

<sup>14</sup> G. Milani, *Cittadini jure linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, 2017, 290.

<sup>15</sup> Ivi, 228-229.

concessione della cittadinanza restrittivo, per cui chi intenda ottenere la cittadinanza danese deve dimostrare di aver concluso con successo un percorso di integrazione e quindi di essere meritevole di entrare a far parte della società danese. L'evoluzione del fenomeno migratorio che ha visto l'aumento dei flussi in entrata e la conseguente permanenza degli immigrati sul territorio nazionale, ha generato procedure molto rigide per la naturalizzazione<sup>16</sup>. Difatti, le regole per ottenere la cittadinanza danese sono attualmente tra le più rigide dell'Europa, molte persone non sono in grado di ottenere la cittadinanza se non hanno vissuto per almeno nove anni in Danimarca e altre non sono idonee anche se sono nate in Danimarca<sup>17</sup>.

## 2. La tutela dei diritti di cittadinanza in ambito europeo

A fronte dell'ampliamento delle misure di “denazionalizzazione”, con riferimento al panorama europeo il quadro giuridico internazionale sembra rivelarsi un alleato debole nella protezione della cittadinanza degli individui.

Segnatamente, per ciò che concerne la Corte EDU, si può notare come essa abbia abbracciato «une approche fonctionnelle de la nationalité»<sup>18</sup> che porta ad individuare nella cittadinanza non già un fine, bensì uno strumento per assicurare una garanzia effettiva dei diritti fondamentali dell'uomo, i quali risultano tutelati concretamente anche da titoli giuridici differenti rispetto alla cittadinanza e consentono ugualmente di rimanere sul territorio di uno Stato. Infatti, nella CEDU e nei suoi Protocolli non c'è traccia di un diritto alla cittadinanza ma la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha portato avanti l'idea che questo abbia una natura funzionale alla tutela del nocciolo duro dei diritti fondamentali della persona. Tale posizione è chiara già nella prima pronuncia su una misura di “denazionalizzazione”, *Ramadan v. Malta*<sup>19</sup> del 2016, in occasione della quale la Corte EDU non ha considerato il provvedimento di revoca della cittadinanza in contrasto con l'art. 8 della Convenzione, sostanzialmente escludendo che potesse essere determinante lo stato di apolidia scaturito dalla rinuncia del ricorrente alla cittadinanza precedente, tenuto conto della mancata prova da parte dello stesso dell'impossibilità di riottenere la cittadinanza originaria e dell'inesistenza di un'obbligazione per lo Stato di regolarizzare lo *status* di chi avesse perso la propria cittadinanza originaria<sup>20</sup>. I giudici di Strasburgo hanno confermato questo tipo di approccio funzionale nella prima causa inerente alla revoca della cittadinanza come mezzo di contrasto al terrorismo, *K2 v. United Kingdom* del 2017<sup>21</sup>, quando hanno chiarito i diversi limiti della CEDU per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 8. Nel caso di specie, il Segretario di Stato del Regno Unito aveva privato della cittadinanza britannica il ricorrente per motivi di sicurezza pubblica e gli

<sup>16</sup> Ivi, 251.

<sup>17</sup> E. Ersbøll, *EUDO Citizenship Observatory. Report on Denmark*, Badia Fiesolana, 2013, 1.

<sup>18</sup> J. Lepoutre, *La déchéance de la nationalité à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme. Cour européenne des droits de l'homme, 7 février 2017, n° 42387/13*, in *RCDIP*, 2017, 3, 381, 386.

<sup>19</sup> Corte EDU, no. 76136/12, *Ramadan v. Malta*, 21-6-2016.

<sup>20</sup> Ivi, p.to 92.

<sup>21</sup> Corte EDU, no. 42387/13, *K2 v. United Kingdom*, 7-2-2017.

aveva impedito al contempo di rientrare nel Paese. I giudici di Strasburgo non hanno ritenuto la decisione in questione arbitraria<sup>22</sup>, ribadendo che la misura di revoca poteva rientrare nell’ambito dell’art. 8 CEDU e impattare sulla vita privata del soggetto, ma in questo caso l’interferenza era di natura limitata e non sproporzionata rispetto all’obiettivo di proteggere la collettività dalla minaccia del terrorismo<sup>23</sup>. Si può individuare dunque una certa riluttanza da parte della Corte EDU ad “invadere” la sfera di competenza statale in materia di revoca della cittadinanza per motivi di sicurezza nazionale.

Inoltre, la Corte EDU sembra anche ignorare o sottovalutare il fatto che la revoca della cittadinanza possa comportare l’apolidia del soggetto in questione. L’occasione fornita dal caso *Ramadan*, in cui per la prima volta la Corte si è pronunciata su una misura di “denazionalizzazione” con conseguente apolidia del ricorrente, non le ha comunque permesso di accogliere il riconoscimento del diritto alla cittadinanza<sup>24</sup>.

Un cambio di passo rispetto ai precedenti casi esaminati è stato preso dalla Corte europea dei diritti dell’uomo qualche mese più tardi, precisamente a dicembre 2020, quando ha affermato che la revoca della cittadinanza può effettivamente costituire una violazione dell’art. 8 CEDU. Si fa riferimento al caso *Usmanov v. Russia*<sup>25</sup>, in occasione del quale la Corte ha infatti stabilito che la decisione delle autorità russe di revocare la cittadinanza a *Usmanov*, a cui era stata concessa dieci anni prima, a causa del fatto che egli aveva ommesso i nomi dei due fratelli e delle due sorelle nella domanda di cittadinanza<sup>26</sup>, costituiva una palese violazione dell’art. 8 e quindi del suo diritto alla vita privata e familiare<sup>27</sup>. La sentenza riguardava sia la decisione di revocare la cittadinanza russa al ricorrente sia la decisione di espellerlo dal territorio russo. In particolare, le autorità russe non avevano dimostrato il motivo per cui la mancata presentazione da parte del ricorrente di informazioni su alcuni dei suoi fratelli fosse così grave da giustificare la privazione della cittadinanza russa<sup>28</sup>, né avevano preso in considerazione il fatto che Usmanov avesse vissuto in Russia per un considerevole periodo di tempo, che avesse quattro figli cittadini russi, e che durante il suo soggiorno non avesse commesso alcun illecito penale<sup>29</sup>.

---

<sup>22</sup> Ivi, p.to 50-51.

<sup>23</sup> Ivi, p.to 65, 16.

<sup>24</sup> Si riprende la valutazione di G. Milani, *Il diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della Corte EDU e della Corte IDU: le ragioni di un dialogo mancante*, in *Rivista AIC*, 2017, 4, 1, 16.

<sup>25</sup> Corte EDU, no. 43936/18, *Usmanov v. Russia*, 22-12-2020.

<sup>26</sup> Ivi, p.to 9. Viepiù, il ricorrente sosteneva che un ufficiale di servizio gli aveva detto che non fosse necessario elencare tutti i suoi parenti nella domanda di cittadinanza.

<sup>27</sup> Ivi, p.to 71.

<sup>28</sup> *Ibid.*: «The Government did not demonstrate why the applicant’s failure to submit information about some of his siblings was of such gravity to justify deprivation of Russian citizenship several years after the applicant had obtained it. In the absence of balancing exercise which domestic authorities were expected to perform, the impugned measure appears to be grossly disproportionate to the applicant’s omission».

<sup>29</sup> Ivi, p.to 77: «the courts did not take into account: (i) the length of the applicant’s stay in Russia, (ii) the solidity of his professional, social, cultural and family ties with the country, (iii) the difficulties which he and his family were likely to encounter after the

Sebbene il caso *Usmanov v. Russia* del 2020 abbia rappresentato una chiara eccezione nella giurisprudenza sulla revoca della cittadinanza e sull'applicazione dell'art. 8 CEDU, in quanto non ha riguardato una persona condannata o sospettata di alcun reato, se non l'omissione di informazioni nella sua richiesta di cittadinanza, la decisione rimane importante e interessante dal momento che mostra la determinazione della Corte sulla rilevanza dell'art. 8 della Convenzione in merito alle decisioni di revoca della cittadinanza e prova che, in determinate circostanze, la “denazionalizzazione” può effettivamente costituire una violazione dei diritti tutelati da questo articolo. Pertanto, i fatti del caso, pur non chiarendo i limiti dell'art. 8 relativi alla revoca della cittadinanza nei casi di condannati per terrorismo, permettono di elaborare qualche riflessione in più sull'approccio metodologico nei casi di interferenza con il diritto al rispetto della vita privata applicato dalla Corte EDU nelle decisioni di revoca.

Più concretamente, la giurisprudenza della Corte, pur caratterizzata da qualche oscillazione, accenna ormai a stabilizzarsi su alcuni punti fondamentali relativi alla problematica della revoca della cittadinanza rispetto alla prima ricostruzione proposta dalla giurisprudenza *Ramadan v. Malta*, soprattutto con riferimento ai profili delle tutele procedurali, della valutazione dell'impatto sui diritti tutelati dall'art. 8 della Convenzione e dell'incidenza sul possibile stato di apolidia originato dalla stessa revoca della cittadinanza<sup>30</sup>.

Riguardo al contesto più propriamente dell'Unione Europea, la scelta dettata dall'intento di assoggettare le disposizioni in materia di cittadinanza alla competenza, principalmente interpretativa, della Corte di giustizia dell'Unione ha delineato un approccio volto a vedere la revoca dello *status* di cittadino statale solo sotto il profilo della legittimità della misura, considerandone come un dato certo l'effetto, ovvero sia la perdita automatica della cittadinanza dell'Unione.

Le conseguenze dell'automatismo dell'attribuzione, e della parallela perdita, della cittadinanza europea come mera conseguenza rispettivamente dell'acquisto e della revoca di quella di uno Stato membro ha portato la Corte di giustizia dell'Unione Europea a esprimersi recentemente in termini più problematici sulla questione dell'esistenza di limiti derivanti dal diritto eurounitario relativi alla concessione e, soprattutto, alla revoca della cittadinanza nazionale. All'interno del processo di integrazione europea, la Corte di giustizia ha svolto un ruolo cruciale nell'estensione dei diritti di cittadinanza e nella valorizzazione del rispetto dei principi europei di proporzionalità e leale collaborazione da parte delle decisioni statali di acquisto e “denazionalizzazione”<sup>31</sup>, con una giurisprudenza altalenante e

---

applicant's removal from Russia and the best interests and (iv) well-being of his children». Si v. anche p.to 78.

<sup>30</sup> Più in generale, sul *modus operandi* della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha elaborato un test in base al quale nel decidere sul caso, innanzitutto determina se la “denazionalizzazione” sia stata arbitraria e poi valuta se questa abbia avuto un effetto sulla vita privata del ricorrente, si rimanda a G. Milani, *Il diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della Corte EDU e della Corte IDU*, cit.

<sup>31</sup> Per una trattazione approfondita sul tema si v. A. Adinolfi, *La cittadinanza dell'Unione a trent'anni da Maastricht: la difficile costruzione di una dimensione politica*, in *rivista.eurojus.it*, 2024, 1, 1; B. Barei, *Orientamenti della più recente giurisprudenza della*

talvolta carente di chiarezza, non discostandosi dal *modus operandi* della Corte EDU.

La prima presa di posizione da parte dei giudici di Lussemburgo sulla disciplina in merito alla revoca della cittadinanza nazionale risale al 2010, con la nota decisione *Rottmann*<sup>32</sup> che si è conclusa nel senso di stabilire che, in linea di principio, la sfera di applicazione del diritto dell'Unione Europea può comportare interferenze con l'ambito di esplicazione della competenza esclusiva dei Paesi UE in materia di cittadinanza, di cui agli articoli 9 TUE e 20 TFUE. Infatti, nella pronuncia sul caso *Rottmann*, la Corte ha stabilito che, ancorché la materia relativa all'attribuzione e alla revoca della cittadinanza appartenesse alla competenza esclusiva degli Stati membri, nell'esercizio di tale competenza gli Stati sono tenuti a rispettare il diritto UE in situazioni ricadenti *ratione materiae* nel suo ambito di attuazione. L'importanza del caso, come aveva segnalato anche l'Avvocato generale Poiares Maduro nelle sue conclusioni, risiedeva nella circostanza che per la prima volta la questione sottoposta alla Corte di giustizia riguardava «l'ampiezza del potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri nel determinare i loro cittadini»<sup>33</sup>. Ammessa in via di principio la legittimità di una tale revoca, spetta però al giudice nazionale appurare se essa rispetti nel caso concreto il principio di proporzionalità<sup>34</sup>. Diversamente dal caso *Rottmann*, il sindacato della Corte di Lussemburgo è stato più ampio in occasione della controversia *JY*<sup>35</sup> del 2022, quando per la prima volta è stata investita di una questione pregiudiziale relativa alla perdita della cittadinanza dell'Unione a seguito delle politiche di naturalizzazione poste in essere da uno Stato UE. I giudici di Lussemburgo si sono trovati infatti a compiere un passo in avanti in vista di un'ulteriore compressione della potestà dello Stato membro in materia di cittadinanza, giungendo alla conclusione che la procedura di naturalizzazione dovesse essere conforme al diritto europeo. Infatti, secondo la Corte di giustizia, la decisione di revocare la garanzia della cittadinanza a JY non era stata proporzionata alla gravità degli illeciti che aveva commesso<sup>36</sup>. Bisogna tuttavia notare come i giudici di Lussemburgo avvedutamente non abbiano contestato le politiche di naturalizzazione fissate dalla Legge federale sulla cittadinanza austriaca – *StbG* del 1985. Essi hanno stabilito che, nel valutare l'ipotetica revoca della garanzia di concessione della cittadinanza, i giudici nazionali devono capire

---

*Corte di Giustizia sui limiti alla disciplina nazionale della cittadinanza per effetto della cittadinanza dell'Unione*, in A. Di Stasi, M.C. Baruffi, L. Panella (cur.), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, 381. Si v. anche l'analisi di G. Saputelli, *L'evoluzione e la rivalutazione della cittadinanza europea nel processo di integrazione europea*, in *Italian Papers on Federalism*, 2015, 1-2, 1, che ha messo in luce come la Corte di giustizia abbia permesso di estendere l'insieme dei diritti riconosciuti ai cittadini europei attraverso la continua conferma della supremazia giuridica del diritto UE rispetto a quello nazionale e l'interpretazione estensiva di tutte le situazioni che rientrano nella sfera di applicazione *ratione materiae* del diritto europeo.

<sup>32</sup> Corte giust., c-135/08, *Janko Rottman c. Freeistaat Bayern*, sent. 2-3-2010.

<sup>33</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro del 30-9-2009, nella c-135/08, *Rottmann*, cit., par. 1.

<sup>34</sup> *Rottmann*, cit., p.to 55.

<sup>35</sup> Corte giust., c-118/20, *JY c. Weiner Landesregierung*, sent. 18-1-2022.

<sup>36</sup> Ivi, p.to 73.

se essa sia compatibile con il principio di proporzionalità.

A ben vedere, dunque, le decisioni della Corte sono state mosse dall'esigenza di assicurare il godimento di tutti i diritti conferiti al cittadino europeo dall'art. 20 TFUE, primo fra tutti la libertà di spostamento e di soggiorno nello spazio europeo.

Giova evidenziare quindi come forme di tutela internazionale ed europea del diritto alla cittadinanza e del diritto a non essere privati del proprio *status* di cittadino sono molto deboli. Effettivamente, i contrappesi<sup>37</sup> che il diritto internazionale è in grado di opporre alla discrezionalità del potere di revoca statale risultano tuttora “leggeri” e gli standard europei sembrano molto più deferenti nei confronti degli Stati che degli individui. Pertanto, il percorso di attestazione a livello sovranazionale del diritto alla cittadinanza non può dirsi ancora compiuto. Sembra infatti emergere dalla giurisprudenza esaminata, sempre altalenante e talvolta carente di chiarezza, un'impostazione funzionale e un approccio “minimalista” che si presenta sostanzialmente in linea con l'impostazione dottrinale secondo cui la cittadinanza regola un problema permanente degli esseri umani: il loro rapporto con il territorio<sup>38</sup>, per cui la distinzione più importante pare non essere più quella fra cittadino e non-cittadino, bensì quella fra chi ha titolo per rimanere sul territorio e chi ne è privo.

### 3. Regno Unito e Danimarca: un confronto tra gli istituti di revoca

Sul piano della comparazione, il Regno Unito si distingue per la particolare ampiezza dei poteri concessi al Segretario di Stato in materia di revoca della cittadinanza e, specularmente, per le ridotte garanzie riservate all'individuo che ne sia destinatario, con specifico riferimento al diritto alla cittadinanza. Infatti, l'art. 40 del *British Nationality Act 1981*<sup>39</sup>, come emendato nel 2002, 2006, 2014 e da ultimo nel 2022<sup>40</sup>, risulta ad oggi una delle disposizioni più problematiche in materia di “denazionalizzazione” visto che non sembra soddisfare gli *standard*, seppur blandi, imposti dal diritto internazionale. A suscitare maggiori perplessità è l'attribuzione di un'ampia discrezionalità all'*Home Secretary*, al quale è permesso di privare della cittadinanza qualsiasi individuo qualora ritenga che la perdita di tale *status* possa essere utile al bene pubblico, sulla base dell'art. 40(2) del *British Nationality Act*<sup>41</sup>. Inoltre,

---

<sup>37</sup> D. Musmeci, *Apolidia e misure di contrasto al terrorismo: riflessioni critiche sulla revoca della cittadinanza*, in A. Di Stasi, M.C. Baruffi, L. Panella (cur.), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, cit., 163-189. L'A. ha fatto riferimento all'insieme di quegli elementi su cui si basa il diritto internazionale in materia: l'impossibilità di procedere ad una revoca arbitraria e che provochi un nuovo caso di apolidia; il carattere di necessità della misura di revoca, che deve rispettare il principio di proporzionalità e, infine, la garanzia di un giusto processo.

<sup>38</sup> G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, Torino, 1997, 37-42.

<sup>39</sup> *British Nationality Act 1981* c. 61, 1-1-1983.

<sup>40</sup> Rispettivamente da: *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* c. 41, 7-11-2002; *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006* c. 13, 30-3-2006; *Immigration Act 2014* c. 22, 14-5-2014; *Nationality and Borders Act 2022* c. 36, 28-4-2022.

<sup>41</sup> Come modificato dall'*Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*, par. 13; section 56 *Deprivation of citizenship*, par. 1(2).

non è esente da rilievi critici l'introduzione della previsione per cui la revoca della cittadinanza per i cittadini naturalizzati può anche portare all'apolidia. Segnatamente, l'art. 40(4A) del *BN* si rivolge solo ai cittadini naturalizzati nei confronti dei quali, in applicazione dello stesso criterio dell'"utilità pubblica" («conducive to the public good»), l'*Home Secretary* può adottare un provvedimento privativo della cittadinanza anche nella fattispecie in cui questi soggetti non possiedano un'altra cittadinanza, a condizione che il Segretario di Stato abbia «ragionevoli motivi» («reasonable grounds»<sup>42</sup>), per ritenere che gli stessi possano, in base alla legge di un Paese o territorio al di fuori del Regno Unito, diventare cittadini di tale Paese o territorio.

Di conseguenza, la legislazione del Regno Unito autorizza il governo a revocare lo *status* di ogni cittadino britannico, compresi i cittadini per nascita, in virtù di *standard* generici e discrezionali purché tale decisione sia favorevole al bene pubblico. Viepiù, i vari emendamenti alla legge sulla cittadinanza hanno reso piuttosto morbida la prevenzione dell'apolidia: infatti questo divieto assoluto viene messo da parte quando sono in gioco gli interessi vitali («vital interests»<sup>43</sup>) del Paese.

Più di recente, con l'entrata in vigore del *Nationality and Borders Act 2022* sono stati estesi i poteri di revoca in capo all'esecutivo. Nello specifico, ai sensi dell'art. 10 di tale legge<sup>44</sup>, è stato inserito all'interno dell'art. 40 del *British Nationality Act 1981*, relativo alla revoca della cittadinanza, il sottoparagrafo 5(A) subito dopo il paragrafo 5 sul preavviso al destinatario di un provvedimento di «denazionalizzazione». Tale sottoparagrafo ha introdotto la possibilità che un *revocation order* possa essere privo di avviso qualora: (a) il Segretario di Stato non disponga delle informazioni necessarie per essere in grado di dare un avviso ai sensi di tale sottoparagrafo; (b) il Segretario di Stato lo ritenga ragionevolmente necessario, nell'interesse della sicurezza nazionale, in occasione di indagini o nel perseguimento della criminalità organizzata, nell'atto di prevenire o ridurre un rischio per la sicurezza di qualsiasi persona, oppure al fine di tutelare il rapporto tra il Regno Unito e un altro Paese<sup>45</sup>. Orbene, il *Nationality and Borders Act* è risultato punitivo nella misura in cui è stato negato nelle succitate circostanze il diritto ad un ricorso effettivo contro la «denazionalizzazione», che in genere si svolge presso il tribunale di primo livello o, nei casi di sicurezza nazionale, presso la *Special Immigration Appeals Commission (SIAC)*. In aggiunta, nei ricorsi alla SIAC, è possibile che al ricorrente e al suo avvocato vengano negate prove sensibili e venga invece nominato un

<sup>42</sup> Ivi, p.to c.

<sup>43</sup> Ivi, p.to b, inserito dall'*Immigration Act 2014*.

<sup>44</sup> *Nationality and Borders Act 2022*, section 10, *Notice of decision to deprive a person of citizenship*.

<sup>45</sup> Ivi, sezione 10, par. 2: «In section 40 of the 1981 Act (deprivation of citizenship), after subsection (5) (which requires notice to be given to a person to be deprived of citizenship) insert—“(5A) Subsection (5) does not apply if— (a) the Secretary of State does not have the information needed to be able to give notice under that subsection, (b) the Secretary of State reasonably considers it necessary, in the interests of— (i) national security, (ii) the investigation or prosecution of organised or serious crime, (iii) preventing or reducing a risk to the safety of any person, or (iv) the relationship between the United Kingdom and another country, that notice under that subsection should not be given».

“avvocato speciale” per rappresentare i loro interessi<sup>46</sup>.

La Corte Suprema britannica, dopo un iniziale approccio volto a contrapporre ai poteri di “denazionalizzazione” il diritto alla cittadinanza<sup>47</sup>, ha definitivamente confermato la costituzionalità di tali poteri di revoca, ritenendo che il diritto alla cittadinanza potesse essere oggetto di bilanciamento con l’interesse pubblico alla sicurezza nazionale. Da quest’ottica si è dispiegata la più recente e celebre giurisprudenza della Corte Suprema che ha investito un caso di privazione della cittadinanza dando rilevanza agli *standard* giuridici pertinenti alla giurisdizione, all’accesso ai tribunali e all’apolidia, piuttosto che ad una valutazione approfondita dei diritti fondamentali in gioco. Tale formalismo giuridico è stato evidente nella decisione del giudice supremo inglese sul caso di Shamima Begum<sup>48</sup>, la studentessa privata della cittadinanza britannica nel 2019 per aver lasciato il Paese, diretta in Siria, e per aver abbracciato la causa dello Stato Islamico. La questione si è avviluppata attorno ad un ricorso lungo e complesso che è stato definito dalla SIAC stessa il 22 febbraio 2023 come «a case of great concern and difficulty»<sup>49</sup>. In questa occasione è stato stabilito che, pur essendoci il sospetto che la Begum fosse stata reclutata e fosse vittima di tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale, il fatto non è stato ritenuto “sufficiente” affinché si potesse ritenere illegittima la decisione del Segretario di Stato di revocarle la cittadinanza britannica<sup>50</sup>.

Si può notare altresì un elemento della decisione *Begum* della Corte Suprema britannica non trascurabile che è stato colto dalla più recente dottrina<sup>51</sup> e che verte sul fatto che gli antichi legami di sudditanza del *common law* tra la Corona e i suoi sudditi avrebbero potuto fornire gli elementi di protezione che mancavano nel quadro giuridico al fine di rimpatriare Shamima Begum. Si evince infatti dalla giurisprudenza inglese la concezione di una relazione tra Stato e individuo fondata su uno stretto vincolo di lealtà, il quale trae origine dalla protezione che il sovrano medievale garantiva ai suoi vassalli in cambio della promessa «to be faithful»<sup>52</sup>. Nel caso di specie, l’assoggettamento/ap-partenenza della Begum al Regno Unito non era stato cancellato, dal momento che il Segretario di Stato non aveva fatto alcun commento sulla sua perdita di fedeltà, e questo le avrebbe fornito un percorso discreto per l’accesso ai

<sup>46</sup> Si rimanda al rapporto di C. McKinney, M. Gower, T. McGuinness, *Deprivation of British citizenship and withdrawal of passports*, in *House of Commons Library*, 18-12-2024, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06820/>.

<sup>47</sup> Si fa riferimento in particolare a quando è stata di fatto impedita la revoca della cittadinanza di mono-cittadini che avrebbe comportato la loro apolidia: *Secretary of State for the Home Department v. Al-Jedda*, [2013] UKSC 62, 9-10-2013.

<sup>48</sup> *Shamima Begum v. Secretary of State for the Home Department* [2021] UKSC 7, 26-2-2021.

<sup>49</sup> *Begum v. Secretary of State for the Home Department*, SC/163/2019, SIAC, 22-2-2023, par. 210.

<sup>50</sup> Per una trattazione approfondita della vicenda, si rimanda a M. Dicosola, *La revoca della cittadinanza tra sicurezza nazionale e diritti. Note a margine del caso Shamima Begum*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, 2021, 2, XI, 161-191.

<sup>51</sup> R. Pognet, *Citizenship Deprivation in the Courts: Unveiling States’ Constitutional Structures*, in 19(3) *Eur. Const. L. Rev.*, 415 (2023).

<sup>52</sup> S. Casabona, *Diritti fondamentali, terrorismo e privazione della cittadinanza*, in *Rivista di diritti comparati*, 2022, 2, 86.

tribunali e alle corti nazionali. Di fatto, il rapporto reciproco di fedeltà e protezione ha portato a vedere la questione esclusivamente quale un problema di “sudditanza”, una «subjecthood-lite»<sup>53</sup>, per cui gli elementi di tutela e di equità sono andati perduti ed è rimasta solo la fedeltà richiesta ai sudditi, senza garanzia di protezione in cambio. La Corte Suprema, attraverso questa sentenza, sembra aver voluto legittimare sempre più i poteri di “denazionalizzazione” dell’esecutivo nel contesto del contrasto al terrorismo fondandoli sul presupposto in base al quale nell’esercizio del potere di revoca la discrezionalità del Segretario di Stato è giustificata in considerazione dell’eccezionale gravità della situazione<sup>54</sup>. Di conseguenza, viene determinata un’ulteriore limitazione dei diritti fondamentali dell’individuo quando questo, con la sua condotta, abbia compromesso tale vincolo di fedeltà e non potrà logicamente aspettarsi la protezione da parte dello Stato.

Per quanto concerne la Danimarca, peculiare è il fatto che sia passata nel giro di quindici anni da un regime sanzionatorio ad una strategia di tipo preventivo sulla scia del caso inglese. Infatti, dal momento della sua introduzione nel 2004 fino al 2019, secondo l’art. 8B della legge sulla cittadinanza danese n. 422 del 2004<sup>55</sup>, la misura di revoca richiedeva *in primis* una condanna penale per gravi crimini elencati nei capitoli 12 e 13 del Codice penale danese<sup>56</sup>, come ad esempio l’incoraggiamento a compiere atti ostili contro lo Stato danese, atti di terrorismo o ancora l’attentato alla Costituzione. Inoltre, il provvedimento di revoca doveva anche provenire da un giudice penale e non poteva impedire al destinatario di tornare per essere processato, garantendo all’individuo una corretta espulsione verso l’altro Paese di cittadinanza e non rendendolo *de facto* apolide<sup>57</sup>. In termini di campo di applicazione personale, solo i doppi cittadini potevano essere destinatari della misura. Dal punto di vista procedurale, invece, in quanto decisione giudiziaria con effetto sospensivo immediato di un ricorso, le disposizioni fornivano garanzie sostanziali che erano chiaramente conformi al diritto internazionale.

A seguito delle revisioni intervenute nel 2019<sup>58</sup>, all’esecutivo danese è stato concesso un accesso amministrativo per revocare la cittadinanza a persone semplicemente sospettate di reati ritenuti gravemente pregiudizievoli per gli interessi vitali dello Stato. L’effetto sospensivo dei ricorsi è stato eliminato, come nel Regno Unito. Dunque, al fine di accelerare i tempi di “denazionalizzazione”, l’esecutivo è stato essenzialmente dotato del potere di revocare la cittadinanza sulla base di una valutazione speculativa del fatto che un determinato comportamento rientrasse nell’ambito dei capitoli 12 e 13 del Codice penale danese, ignorando criteri chiave del diritto penale danese come la colpevolezza soggettiva e l’intenzione, per giunta agendo su tale valutazione immediatamente, non in

<sup>53</sup> R. Pougnet, *Citizenship Deprivation in the Courts*, cit., 435. Viene coniato tale termine per rimarcare il fatto che l’intero caso che ha riguardato Shamima Begum si sia snodato sulla questione della “sudditanza”.

<sup>54</sup> M. Dicosola, *La revoca della cittadinanza tra sicurezza nazionale e diritti*, cit., 163-164.

<sup>55</sup> *Indfødsretloven* n. 422 7-6-2004.

<sup>56</sup> Codice penale danese n. 1156 20-9-2018.

<sup>57</sup> *Indfødsretloven* n. 422, art. 8B, parr. 1-2.

<sup>58</sup> *LOV* nr 1057 af 24-10-2019 (*ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven*).

presenza di una condanna per un reato, e non necessariamente nella circostanza in cui la persona si trovasse in Danimarca, potendo la stessa soggiornare all'estero durante il processo<sup>59</sup>. Questa riforma ha concretamente avvicinato di molto la discrezionalità del potere di revoca propria dell'esecutivo danese a quella propria del Segretario di Stato britannico, fondata essenzialmente su previsioni speculative e sul fatto che sia «satisfied that deprivation is conducive to the public good»<sup>60</sup>. Sebbene tale procedura amministrativa sia stata accettata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a determinate condizioni<sup>61</sup>, il risultato che ne consegue è comunque una significativa riduzione della prevedibilità e della trasparenza dell'istituto della revoca della cittadinanza.

A differenza del Regno Unito, in Danimarca i poteri di “denazionalizzazione” amministrativa di cui all'art. 8B, paragrafo 3, della *Indfødsretloven*, n. 422 del 2004, come modificata nel 2019, richiedono ancora l'adesione al test degli “interessi vitali” del Paese. Pertanto, ci si interroga su come gli emendamenti introdotti si possano bilanciare con i limiti degli obblighi internazionali della Danimarca. Questa questione è stata sollevata principalmente sulla base dell'interpretazione alternativa dell'apolidia, del rischio significativo di decisioni arbitrarie, della mancanza di trasparenza e della portata generalmente poco chiara della legge. In particolare, l'emendamento del 2019 ha introdotto il paragrafo 3<sup>62</sup> all'interno dell'art. 8B di *Indfødsretsloven* che consente al Ministero dell'Immigrazione e dell'Integrazione (*Udlændinge- og Integrationsministeriet*) di togliere la cittadinanza ad una persona qualora abbia agito in modo da recare grave pregiudizio al Paese in termini di sicurezza collettiva. Il governo sembra aver preso quindi in prestito questa particolare espressione dalla Convenzione europea sulla cittadinanza<sup>63</sup> e si basa sul *Explanatory Report to*

---

<sup>59</sup> Minister for Foreign Affairs, *Response by the Government of the Kingdom of Denmark to questions two and three from the United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on foreign fighters*, 2019, 2: «With the proposed administrative deprivation, there will be no requirement that the person concerned has been convicted of a criminal offence prior to the deprivation or that the person concerned is in Denmark in connection with the processing of the case concerning administrative deprivation. Thus, the person concerned may stay abroad during the processing of the case. Deprivation may be effected significantly faster than today where the person concerned must have entered Denmark again and been convicted of contravention of one or more provisions of Part 12 or 13 of the Criminal Code before they may also be deprived of their nationality by conviction. The proposed arrangement will thus be a relevant, flexible and efficient tool in the prevention of terrorism, for example».

<sup>60</sup> *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*, c. 13; art. 56 *Deprivation of citizenship*, par. 1(2).

<sup>61</sup> Si v. ad esempio Corte EDU, *K2 v. United Kingdom*, cit.

<sup>62</sup> *LOV nr 1057 af 24-10-2019, Stk. 3*: «Den, som har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, kan af udlændinge- og integrationsministeren fratages sin danske indfødsret, medmindre den pågældende derved bliver statsløs». (La traduzione in italiano è la seguente: «chiunque abbia adottato un comportamento che lede gravemente gli interessi vitali del Paese può essere privato della cittadinanza danese dal Ministro dell'Immigrazione e dell'Integrazione, a meno che la persona in questione non diventi apolide»).

<sup>63</sup> Art. 7, par. 1 (d), Convenzione europea sulla cittadinanza, 1997: «conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party».

*the European Convention on Nationality*<sup>64</sup> per definire i comportamenti rilevanti a questo proposito, ovverosia quei comportamenti caratterizzati da una gravità sufficiente per qualificarsi come attività dirette contro gli interessi vitali dello Stato<sup>65</sup>.

Ebbene, l'introduzione della nuova interpretazione dell'apolidia, secondo la quale un apolide *de jure* non debba essere considerato tale nella misura in cui la cittadinanza potrebbe essere ottenuta attraverso la registrazione in un altro luogo, depone a favore di un'incompatibilità con la Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia e con le linee guida dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati pertinenti in materia. Difatti, le interpretazioni convenzionali di queste importanti fonti del diritto internazionale indicano chiaramente che qualora la revoca della cittadinanza comporti l'apolidia *de jure* o *de facto*, essa violi i divieti previsti dalla Convenzione del 1961, indipendentemente dal fatto che la persona in questione possa o meno acquisire la cittadinanza altrove dopo la revoca<sup>66</sup>.

È apparso che in un primo momento i giudici supremi danesi avessero sottovalutato l'impatto della revoca della cittadinanza e del divieto di apolidia, nonché l'importanza dei legami di una persona con la Danimarca. Questo si è verificato nell'ambito del caso *Johansen* del 19 novembre 2018<sup>67</sup>, quando la Corte Suprema ha confermato le conclusioni del governo secondo cui la “denazionalizzazione” e la deportazione di Johansen, cittadino danese, in Tunisia non sarebbero state sproporzionate all'obiettivo di contrastare il terrorismo in quanto egli aveva legami “non insignificanti” con questo secondo Paese di cittadinanza<sup>68</sup>. Il caso, che ha portato addirittura ad un ricorso infruttuoso dinanzi alla Corte EDU<sup>69</sup>, ha mostrato la completa deferenza della Corte Suprema danese nei confronti del governo e la minimizzazione dei legami del ricorrente con la Danimarca.

Tuttavia, recentemente si è registrata un'inedita inversione di tendenza della giurisprudenza del giudice supremo danese. Infatti, il 22 marzo 2023, la *Højesteret* ha emesso una sentenza<sup>70</sup> che ha annullato la revoca amministrativa della cittadinanza danese ad una donna danese-iraniana, la quale si era associata allo Stato Islamico nel 2015. La Corte Suprema ha rilevato che la misura di revoca avesse inflitto alla ricorrente conseguenze eccessivamente gravose a causa della mancanza di legami con l'Iran, l'altro Paese di cittadinanza<sup>71</sup>. La questione ha gettato nuova luce sul delicato tema

<sup>64</sup> *Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, 6.XI.1997, Strasburgo.

<sup>65</sup> Sul punto si v. H. Von Nagy, *Lay Bare Its Hidden Frame: The Deprivation of Foreign Isis Fighter's Citizenship in Denmark, the Netherlands, and the United Kingdom*, in 45(2) *U. Pa. J. Int'l L. Ins.*, 369 (2024).

<sup>66</sup> UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale* - l'applicazione dell'art. 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo *status* dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta, p.to 41.

<sup>67</sup> *Højesteret*, c-124/2018, 19-11-2018.

<sup>68</sup> *Ivi*, p.to 9.

<sup>69</sup> Corte EDU, no. 27801/19, *Johansen v. Denmark*, 3-3-2022, p.to 64: «[...] the applicant had ties with Tunisia, and that his familiarity with Tunisian culture and lifestyle were not insignificant».

<sup>70</sup> *Højesteret*, BS-23360/2022-HJR, 22-3-2023.

<sup>71</sup> *Ivi*, 8. La *Højesteret*, accogliendo il ricorso della donna, ha ritenuto quindi che la decisione del Ministero di toglierle la cittadinanza danese non fosse stata conforme al requisito di proporzionalità *ex art.* 8B, par. 3, della legge danese sulla cittadinanza. Di

dei poteri di revoca danesi. Infatti, ribaltando la decisione di “denazionalizzazione”, la Corte stabilisce come una legittima misura di revoca richieda un certo grado di legami sociali o culturali con un altro Paese.

Nel caso danese, si può notare l’influenza esercitata dal sistema britannico. Più precisamente la somiglianza è con l’art. 66 dell’*Immigration Act 2014*, nella parte in cui si prevede che l’*Home Secretary* possa ricorrere al *revocation order* tutte le volte che il soggetto costituisca un grave pregiudizio per gli interessi vitali dello Stato<sup>72</sup>. Inoltre, Danimarca e Regno Unito possono revocare la cittadinanza anche ai cittadini “per nascita”, come è accaduto nel caso di Shamina Begum, cittadina britannica per *ius soli* “temperato”, e nel caso di Adam Johansen, cittadino nato in Danimarca e in possesso anche della cittadinanza tunisina.

Dopo gli ultimi due emendamenti del 2021 e del 2022<sup>73</sup>, sebbene il test degli interessi vitali stabilito dall’*Explanatory Report to the European Convention on Nationality* rimanga lo *standard* delle disposizioni di “denazionalizzazione” in Danimarca, viene lasciato essenzialmente alle autorità il compito di interpretare esattamente quando il comportamento di un cittadino si qualifichi come una cattiva condotta che mette in pericolo gli interessi vitali dello Stato. Mentre i “reati ordinari” non sono inclusi, dal punto di vista del diritto internazionale non è molto chiaro se i crimini informatici gravi, gli atti legati alla criminalità organizzata come lo spaccio o il traffico di droga, costituiscano effettivamente una minaccia per lo Stato danese.

Lo scopo degli ultimi emendamenti all’art. 8B della legge sulla cittadinanza è raffigurato dal tentativo di togliere la cittadinanza danese a tutti gli individui che possano rappresentare un rischio per la sicurezza del Paese abbracciando la causa dell’ISIS mentre si trovano all’estero e quindi anche di impedire loro di tornare in Danimarca, come ha affermato lo stesso governo danese<sup>74</sup>. Quindi la legge danese utilizza esplicitamente la “denazionalizzazione” come sanzione a seguito di una condanna penale; invocando l’art. 8B, paragrafo 1, infatti, si può attivare la disposizione della legge n. 863 del 25 giugno 2013 (*Udlændingeloven*) che richiede l’espulsione. Pertanto, occorre interrogarsi se questa previsione possa violare il diritto internazionale dei diritti umani, compreso il diritto di entrare nel proprio Paese, *ex art. 3, par. 2, Protocollo n. 4 CEDU*. È vero che gli Stati non potrebbero privare un proprio cittadino della sua cittadinanza al solo scopo di espellerlo, ma è chiaro che il più vasto utilizzo dell’istituto di revoca della cittadinanza corrisponde alla logica emersa nel nuovo millennio di una

---

conseguenza, la Corte Suprema ha annullato la sentenza dell’Alta Corte orientale e ha dichiarato nulla in quanto invalida la decisione del Ministero dell’Immigrazione e dell’Integrazione del 17-6-2020.

<sup>72</sup> D. Bacis, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. 113/2018*, in *DPCE*, 2019, 1, 935, 937.

<sup>73</sup> Rispettivamente: *LOV nr 1193 af 8-6-2021 (Lov om ændring af lov om dansk indfødsret)* e *LOV nr 453 af 20-4-2022 (Lov om ændring af lov om dansk indfødsret)*.

<sup>74</sup> Minister for Foreign Affairs, *Response by the Government of the Kingdom of Denmark*, cit., 1.

progressiva “securizzazione” del diritto di cittadinanza<sup>75</sup>.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha tuttavia sottolineato in diverse occasioni<sup>76</sup> che la “denazionalizzazione” può costituire una violazione dell'art. 8 della Convenzione nell'ipotesi in cui la decisione sia arbitraria o infligga conseguenze sproporzionate alla vita privata o familiare del richiedente. Tuttavia, nei casi riguardanti i reati di terrorismo, non è stato chiarito se l'impatto della revoca della cittadinanza possa mai essere di una gravità tale da essere considerato sproporzionato ai sensi dell'art. 8 CEDU<sup>77</sup>. A quali condizioni dunque la Corte di Strasburgo potrebbe mai considerare sproporzionata una revoca della cittadinanza basata solo sulla mancanza di legami con un altro Paese? Questo approccio tentennante della Corte EDU alimenta l'incertezza nella definizione del raggio d'azione lasciato ai giudici nazionali in materia e costituisce una guida blanda per gli Stati che di fatto dispongono di un ampio margine di discrezionalità nei casi di “denazionalizzazione”<sup>78</sup>.

È interessante notare come il rischio di apolidia accomuni entrambi gli ordinamenti analizzati in quanto il Segretario di Stato britannico ha espressa facoltà di “denazionalizzare” anche chi è titolare di una sola cittadinanza se fosse «satisfied that deprivation is conducive to the public good»<sup>79</sup>, e all'esecutivo danese, dopo l'emendamento introdotto nel 2019, è riconosciuto il potere di adottare un provvedimento di revoca amministrativa perfino nei confronti di un mono-cittadino nel caso in cui questo non diventasse apolide, quindi basandosi sull'eventualità che lo stesso ottenga una cittadinanza alternativa tramite registrazione in qualsiasi altro Stato. Nello specifico, il governo danese ha interpretato il divieto di apolidia esclusivamente come l'obbligo di accertarsi che l'individuo “denazionalizzato” possa avere la possibilità di ottenere la cittadinanza di un altro Paese cittadinanza «merely by registration»<sup>80</sup>.

Infine, la comparazione rispetto all'istituto della revoca della cittadinanza ha mostrato come la legge sulla cittadinanza del Regno Unito sia apparsa la più problematica, infatti le disposizioni in materia di “denazionalizzazione” presentano un linguaggio vago che rischia di punire comportamenti imprevedibili. La novità che più colpisce è l'introduzione della regola in base alla quale il Segretario di Stato può togliere

---

<sup>75</sup> Sul punto si v. E. Ersbøll, *Stateless Persons' Entitlement to Citizenship and Denmark's Call for Dilution of State Obligations*, in *European Network on Statelessness*, 1-3-2017, <https://www.statelessness.eu/updates/blog/stateless-persons-entitlement-citizenship-and-denmarks-call-dilution-state-obligations>.

<sup>76</sup> Stabilito per la prima volta in *Ramadan v. Malta*, 21-6-2016, cit., poi confermata in *K2 v. United Kingdom*, 7-2-2017, cit. e *Johansen v. Denmark*, 3-3-2022, cit.

<sup>77</sup> C. Brown Prener, *Citizenship Revocation and the Question of Proportionate Consequences: Latest Judgment from the Danish Supreme Court Sheds New Light on the Limits of Article 8 of the European Convention on Human Rights*, in 5(1) *The Statelessness & Citizenship Review*, 112 (2023).

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*, c. 13; art. 56 *Deprivation of citizenship*, par. 1(2).

<sup>80</sup> Minister for Foreign Affairs, *Response by the Government of the Kingdom of Denmark to questions two and three from the United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on foreign fighters*, 2019, 2.

“silenziosamente”<sup>81</sup> la cittadinanza britannica ai doppi cittadini in assenza di una notifica scritta<sup>82</sup>. La nuova norma ha sollevato perciò innumerevoli dubbi circa la definizione di un potere senza precedenti di revoca della cittadinanza quasi in segreto, senza la necessità di alcuna comunicazione, e che determina di fatto la negazione del diritto al ricorso. Infatti, è possibile prospettare un sistema nel quale una persona accusata di eccesso di velocità avrebbe maggiori diritti rispetto a chi rischia di essere privato della cittadinanza britannica. Questo dimostra, ancora una volta, una debole difesa dello Stato di diritto e, soprattutto, sembra porsi in conflitto con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui sancisce il diritto ad un equo processo. Nel dettaglio, l'art. 6 CEDU, al paragrafo 3, stabilisce che ciascun individuo accusato ha il diritto: di essere informato tempestivamente, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e delle ragioni dell'accusa elevata a suo carico; di disporre del tempo e delle agevolazioni necessarie a preparare la sua difesa; di ascoltare o far ascoltare i testimoni a carico; di difendersi o farsi difendere e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, di beneficiare del gratuito patrocinio e di farsi assistere gratuitamente da un interprete se non conosce la lingua usata in udienza<sup>83</sup>.

### 3.1 Regno Unito e Danimarca: un confronto tra gli istituti di revoca

Quanto sopra emerso spinge a una significativa riflessione in merito alla possibile “contaminazione” delle modalità di revoca della cittadinanza scelte dai singoli Paesi e dei modelli di acquisizione della cittadinanza seguiti, nonché riguardo all'eventuale proporzionalità indiretta tra i requisiti per l'ottenimento dello *status civitatis* e i criteri di “denazionalizzazione”. In altri termini, è possibile ipotizzare che Stati i quali predispongano requisiti stringenti per l'acquisto della cittadinanza, come ad esempio il superamento di test di cittadinanza con un elevato livello di conoscenza linguistica, poi seguano modalità più elastiche di revoca della stessa, e viceversa?

A questo proposito, sembra interessante riassumere le vicende storico-politiche nel quadro delle quali sono state formulate le legislazioni sulla cittadinanza di Regno Unito e Danimarca.

La tradizione pluralistica e liberale inglese, insieme al progressivo rafforzamento di minoranze etniche sempre più radicate nel territorio, hanno plasmato un istituto della cittadinanza britannica secondo un modello definito dalla dottrina “pluralistico” e “inclusivo”<sup>84</sup>, oppure “multiculturale”<sup>85</sup>, in quanto l'integrazione è stata vista come una

---

<sup>81</sup> Si riprende la definizione contenuta in H. Siddique, *New bill quietly gives powers to remove British citizenship without notice*, in *The Guardian*, 17-11-2021, <https://www.theguardian.com/politics/2021/nov/17/new-bill-quietly-gives-powers-to-remove-british-citizenship-without-notice>.

<sup>82</sup> Ci si riferisce all'art. 10 del *Nationality and Borders Act 2022* analizzato precedentemente.

<sup>83</sup> CEDU, Titolo I *diritti e libertà*, art. 6 *Diritto a un equo processo*, par. 3.

<sup>84</sup> D. Porena, *Pregi e criticità dei modelli di cittadinanza multiculturale: il caso della Gran Bretagna*, cit., 107-108.

<sup>85</sup> G. Milani, *Cittadini jure linguae*, cit., 277.

conseguenza della cittadinanza già conseguita<sup>86</sup>. Difatti, quest’ultima rappresenterebbe uno strumento in grado di ridurre gli spazi di emarginazione socio-culturale, oltre che un mezzo per favorire la coesistenza pacifica e l’interazione tra differenti culture all’interno della società. Il Regno Unito ha perciò costruito il proprio modello di cittadinanza facilitando la conservazione e la crescita delle differenti identità etnico-culturali presenti nella propria popolazione<sup>87</sup>. Questo approccio ha favorito politiche di naturalizzazione più elastiche e meno severe, volte al superamento di situazioni di discriminazione.

La Danimarca invece ha preferito un modello “assimilativo”<sup>88</sup> o “assimilazionista”<sup>89</sup>, per cui chi intenda ottenere la cittadinanza danese deve dimostrare di aver concluso con successo un percorso di integrazione. Tale modello è stato definito da un’altra parte della dottrina come “selettivo”<sup>90</sup> in quanto in una certa misura tende a selezionare il cittadino desiderato, concedendo la cittadinanza esclusivamente al soggetto che possa dimostrare di essersi perfettamente integrato nella società. A differenza di quello di matrice inglese, il modello prescelto per la disciplina della cittadinanza danese ha insistito sull’assimilazione dell’“altro”, del soggetto di origine straniera, incorporandola tra i requisiti richiesti per ottenere lo *status civitatis*. Pertanto, il candidato deve aderire ai principi della vita politica, economica, sociale e culturale del Paese e questo passaggio può significare la rinuncia alla propria identità culturale, linguistica e religiosa con lo scopo di integrarsi in una nuova società<sup>91</sup>.

La naturalizzazione si articola in una procedura peculiare definita come un *unicum* nel quadro europeo<sup>92</sup> poiché in ogni legislatura il *Folketinget* stabilisce i criteri di naturalizzazione e li comunica al Ministro per la Giustizia il quale, a sua volta, riceve le relative istanze, verifica la validità dei requisiti e predispone la lista delle persone da naturalizzare, la quale deve essere approvata dal Parlamento mediante legge. In aggiunta, la disciplina danese sull’acquisizione della cittadinanza, *Lov om dansk indfødsret* del 1950, predilige il canale di trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis*, mentre il criterio dello *ius soli* è declinato in senso fortemente restrittivo<sup>93</sup>. Tuttavia, sembrerebbe mancare l’impostazione etnica del legame di con-cittadinanza.

L’appartenenza del Regno Unito al modello “multiculturale”, dunque la tendenza all’inclusione delle minoranze etniche attraverso una legislazione non restrittiva, sembra tuttavia aver prodotto una sorta di “effetto boomerang” in base al quale lo Stato ha sentito l’esigenza di avvalersi dal 2002 ad oggi di molteplici emendamenti volti al progressivo

<sup>86</sup> F. Biondi Dal Monte, E. Rossi, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, 2022, 251.

<sup>87</sup> D. Porena, *Pregi e criticità dei modelli di cittadinanza multiculturale*, cit., 108.

<sup>88</sup> G. Milani, *Cittadini jure linguae*, cit., 227.

<sup>89</sup> F. Biondi Dal Monte, E. Rossi, *Diritto e immigrazioni*, cit., 251.

<sup>90</sup> A. Gatti, *Forme e contenuti delle nuove cittadinanze: una prospettiva di diritto comparato*, in A. Di Stasi, M.C. Baruffi, L. Panella (cur.), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, cit., 99-132.

<sup>91</sup> F. Biondi Dal Monte, E. Rossi, *Diritto e immigrazioni*, cit., 251.

<sup>92</sup> G. Milani, *Cittadini jure linguae*, cit., 253.

<sup>93</sup> A. Gatti, *Forme e contenuti delle nuove cittadinanze: una prospettiva di diritto comparato*, cit., 121.

rafforzamento della discrezionalità del potere di revoca della cittadinanza. Tale potere, proprio del Segretario di Stato, è risultato essere il più ampio tra quelli analizzati, diretto precipuamente nei confronti dei cittadini britannici radicalizzati, coinvolti in atti terroristici. Questo è stato dimostrato dalla posizione irremovibile che hanno preso i giudici inglesi nel considerare legittima la decisione dell'*Home Secretary* di privare Shamina Begum della cittadinanza britannica, nonostante gli innumerevoli ricorsi presentati dalla giovane dal 2019 al 2024, rivelando un'attenzione particolare per il formalismo giuridico, piuttosto che per il rispetto dei principi sanciti dalla CEDU.

Sembra invece aver adottato una posizione differente la Danimarca che, al contrario, appartiene al modello “assimilativo” e che, soprattutto rispetto agli altri Paesi nordici, dispone di regole di acquisizione della cittadinanza oltremodo rigide, introdotte per mezzo di successive modifiche dall'inizio del millennio ad oggi<sup>94</sup>. Dopo anni nel corso dei quali la Corte Suprema danese è stata spesso considerata la più deferente tra le corti scandinave rispetto alle decisioni dell'esecutivo su casi controversi di revoca della cittadinanza ai *foreign fighters* e sulla supremazia del diritto dell'UE<sup>95</sup>, negli ultimi due anni ha mostrato un'inversione di tendenza da quando ha accolto non più in maniera acritica le decisioni di “denazionalizzazione”. Questa inedita giurisprudenza è stata resa evidente dalla pronuncia storicamente significativa del 22 marzo 2023<sup>96</sup>, in occasione della quale il giudice supremo danese è pervenuto alla conclusione che senza o con legami molto limitati con un altro Paese, la revoca della cittadinanza possa comportare ripercussioni sproporzionate sulla vita privata e familiare di una persona, anche in caso di reati gravi come l'adesione ad un'organizzazione terroristica.

Da una lettura comparatistica si può concludere pertanto che l'adesione ad un determinato modello di acquisizione della cittadinanza influisca sulle possibilità di revoca della stessa. Più precisamente, alla predisposizione di regole restrittive per l'accesso alla cittadinanza corrisponderebbe una minore propensione alla revoca; viceversa dalla previsione di criteri più elastici di acquisto della cittadinanza discenderebbe una maggiore facilità nella “denazionalizzazione”. Dunque, le valutazioni relative alla revoca della cittadinanza sono oggi certamente influenzate dalle modalità attraverso le quali la stessa è stata concessa.

#### 4. Tra esigenza di sicurezza e salvaguardia dei diritti fondamentali

L'analisi condotta nelle pagine precedenti ha consentito di mettere in risalto come la funzione della pubblica sicurezza sembra assumere una portata più estesa e influenzare in modo significativo sia i singoli ordinamenti statali che

---

<sup>94</sup> Per un'analisi del cambiamento nel tempo della legislazione danese sulla cittadinanza si rimanda a A.H. Midtbøen, S.R. Birkvad, M.B. Erdal, *Citizenship in the Nordic Countries. Past, Present, Future*, Denmark, 2018, 34.

<sup>95</sup> A.W. Ghavanini, G. Grendstad, J.K. Schaffer, *Institutions that define the policymaking role of courts. A comparative analysis of the supreme courts of Scandinavia*, in 21(3) *Int'l J. Const. L.*, 770 (2023).

<sup>96</sup> *Højesteret*, BS-23360/2022-HJR, cit.

le persone, andando oltre una semplice esigenza di difesa e coinvolgendo ogni aspetto della vita di ciascun individuo. Una ricerca “spasmodica” di sicurezza sociale potrebbe tuttavia compromettere la tutela e la conservazione dello Stato democratico e dell’ordine interno con il rischio di «scardinare» i principi generali dello Stato di diritto<sup>97</sup>. Tale processo può condurre alla confusione tra la responsabilità per la pubblica sicurezza, che implica sicuramente il controllo dei confini, del territorio nazionale e dei soggetti che vi appartengono, e la gestione della migrazione e dell’accesso alla cittadinanza. Dunque una progressiva “securizzazione” dell’ordinamento costituito determina una sconfinata dilatazione del concetto di sicurezza e ordine pubblico che può giungere all’affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni settore<sup>98</sup>.

La risposta più incisiva rispetto alla progressiva minaccia per l’ordine pubblico raffigurata dal terrorismo appare quindi la dilatazione della discrezionalità e dei poteri riconosciuti agli organi dell’esecutivo, perfino nell’ipotesi in cui vengano sacrificati i diritti fondamentali dell’individuo, tra i quali *in primis* lo stesso diritto alla cittadinanza<sup>99</sup>. Pertanto, tali diritti risultano cedevoli quando vengono bilanciati con interessi pubblici contrapposti, tra cui la sicurezza nazionale che riveste un’importanza primaria.

È emerso che la giurisprudenza britannica, nonostante abbia ammesso l’esistenza di un diritto alla cittadinanza, ne ha gradualmente limitato il valore e le modalità di protezione, definendone in senso minimo il contenuto e riconoscendo che possa essere sacrificato nella ponderazione di interessi contrastanti, nel caso si tratti dell’interesse pubblico alla sicurezza collettiva<sup>100</sup>. In aggiunta, i provvedimenti di privazione della cittadinanza da parte dell’*Home Secretary* rivelano che, sebbene la cittadinanza abbia un peso costituzionale, lo ha solo nelle mani dello Stato, di certo non in quelle del cittadino<sup>101</sup>.

Parallelamente, per ciò che concerne poi l’ampiezza del potere di revoca dell’esecutivo, la più recente giurisprudenza della Corte Suprema

---

<sup>97</sup> Si richiama C. Bertolino, *Una prospettiva di normalizzazione del fenomeno migratorio. L’accoglienza possibile*, Torino, 2020, 19-20.

<sup>98</sup> Sul punto si v. A. Sterpa, *La libertà dalla paura*, cit., 74.

<sup>99</sup> La Corte EDU non sancisce un vero e proprio diritto alla cittadinanza, tuttavia, si ricorda che in *Usmanov v. Russia*, 22-12-2020, cit., viene stabilito come la revoca della cittadinanza non possa basarsi su disposizioni poco chiare e in assenza di un esercizio di bilanciamento di diritti che le autorità nazionali dovrebbero effettuare in tali circostanze. Si rimanda al p.to 71: «The Government did not demonstrate why the applicant’s failure to submit information about some of his siblings was of such gravity to justify deprivation of Russian citizenship several years after the applicant had obtained it. In the absence of balancing exercise which domestic authorities were expected to perform, the impugned measure appears to be grossly disproportionate to the applicant’s omission».

<sup>100</sup> M. Dicosola, *La revoca della cittadinanza tra sicurezza nazionale e diritti*, cit., 179.

<sup>101</sup> Sul punto, si v. J. Shaw, *A Response to Reviewers*, in *Review Symposium of The People in Question: Citizens and Constitutions in Uncertain Times*, GLOBALCIT, 7, <https://globalcit.eu/globalcit-review-symposium-of-the-people-in-question-citizens-and-constitutions-in-uncertain-times-jo-shaw/> citato in R. Pougnet, *Citizenship Deprivation in the Courts*, cit.

danese<sup>102</sup> getta nuova luce sul tema. Oggi, le disposizioni danesi consentono la “denazionalizzazione” nella misura in cui si ritiene che il soggetto in questione possa ottenere la cittadinanza altrove dopo la registrazione. Tuttavia, ribaltando la decisione di revoca amministrativa, il giudice supremo danese ha stabilito come la proporzionalità sia effettivamente un criterio indipendente da tenere in considerazione per un provvedimento di revoca della cittadinanza legittimo e, in quanto tale, richiede un adeguato legame sociale o culturale con un altro Paese, al di là del semplice fatto di essere cittadini di quello Stato o di averlo visitato qualche volta.

Rispetto ai Paesi oggetto di analisi, nel bilanciamento tra sicurezza collettiva e diritti individuali, dunque, sembrerebbe il primo interesse a prevalere e, nell’equilibrio tra i poteri dello Stato, è l’esecutivo che si vede riconoscere il margine di discrezionalità più ampio.

Il presente studio ha evidenziato un uso (dei confini) della cittadinanza<sup>103</sup> con finalità difensive rispetto al fenomeno migratorio, ammettendo quindi l’esacerbazione della funzione “escludente” della cittadinanza in vista della gestione della pubblica sicurezza e della neutralizzazione del nemico sociale, che spesso volte coincide con lo straniero naturalizzato. Tali obiettivi si impongono nel bilanciamento tra sicurezza e diritti, anche a costo di sospendere le tutele ordinarie dello Stato di diritto.

Eleonora Iannario

Dipartimento di Economia, Ingegneria, Società e Impresa (DEIM)

Università degli Studi della Tuscia

[eleonora.iannario@unitus.it](mailto:eleonora.iannario@unitus.it)

---

<sup>102</sup> *Højesteret*, BS-23360/2022-HJR, cit.

<sup>103</sup> E. Grosso, *Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza*, cit., 207-233.