

Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018

di Davide Bacis

Title: Is there a “second class” citizenship? Some thoughts on the d.l. n. 113/2018 from a comparative perspective

Keywords: Citizenship stripping; Immigration; Fundamental rights.

1. – Lo scorso ottobre, su iniziativa del Ministro dell'interno, il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata». Trasmesso al Parlamento, quello che è ormai noto come “decreto sicurezza” è stato convertito, non senza suscitare aspre critiche (per un primo commento in tal senso si rimanda a A. Algostino, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, in www.costituzionalismo.it/articoli/685/), in legge (l.n. 132 del 1 dicembre 2018), approvata a seguito del ricorso alla questione di fiducia da parte del Governo in entrambe le Aule.

Numerose, e invero eterogenee, sono le materie su cui il provvedimento interviene innovando la previgente disciplina. Ed è, infatti, proprio con riferimento alla carenza di omogeneità dei contenuti che sorgono i primi dubbi di legittimità costituzionale del provvedimento di cui si tratta. In più occasioni, la Corte costituzionale ha ribadito come l'omogeneità nei contenuti sia elemento indefettibile della decretazione d'urgenza. Dal momento che, ai sensi dell'art. 77 Cost., il Governo può legittimamente ricorrere allo strumento del decreto-legge solo in casi di straordinaria necessità e urgenza, l'inserimento di norme estranee all'oggetto o all'obiettivo dell'atto adottato spezza il legame logico tra le valutazioni circa l'emergenza che giustificano il decreto e il decreto stesso, eliminandone uno dei presupposti fondamentali. Mancanza che, come affermato dalla Consulta, non può essere sanata dalla legge di conversione, il cui oggetto non può essere un atto che nasce illegittimo (in questo senso Corte costituzionale, sentt. nn. 29 del 1995 e 22 del 2012; si veda in merito M. Ruotolo, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto “sicurezza e immigrazione”)*. Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all'esame in sede referente del disegno di legge n. 840 (d.l. 113/2018-sicurezza pubblica), Roma, 16 ottobre 2018, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018, p. 173 ss.).

Tacendo di altri profili formali di potenziale illegittimità costituzionale – *i.e.* la non pacifica motivazione circa necessità e urgenza – che, pur rilevanti, non costituiscono oggetto della presente trattazione, è opportuno individuare, per sommi capi, alcuni punti di potenziale illegittimità con riferimento, questa volta, ai contenuti del medesimo decreto (in merito si rimanda all'intervista rilasciata dal Prof. Cassese, in *Il Mattino*, 3 gennaio 2019, p. 2). Tra questi, non v'è dubbio che le disposizioni di maggior rilievo riguardino la gestione del fenomeno migratorio, intervenendo nello specifico sul tema della cittadinanza.

In primo luogo, suscita alcune perplessità l'intervenuta abrogazione della protezione concessa per motivi umanitari. Dalla sua introduzione ai sensi dell'art. 5, c. 6, d. lgs. n. 286/1998, il c.d. permesso di soggiorno per motivi umanitari è stato largamente utilizzato per estendere la protezione internazionale a tutti quei soggetti meritevoli di tutela, ancorché non identificabili come rifugiati ai sensi della definizione prevista dalla Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951, né titolari di posizioni giuridiche inquadrabili nell'ambito della protezione sussidiaria (di cui al Capo IV del d. lgs. n. 251/2007). Questo strumento viene sostituito, ai sensi dell'art. 1 del "decreto sicurezza", da un elenco che contempla un limitato e tassativo numero di specifiche situazioni, volte a garantire una seppur minima forma di protezione alla presenza di circostanze per cui la Costituzione impone un onere di tutela. Le nuove fattispecie introdotte (la protezione per motivi sanitari, la protezione in caso di violenze domestiche o per condizioni di grave sfruttamento, la protezione per sottrarsi all'influenza della criminalità organizzata, la protezione per calamità e, infine, la protezione per atti di particolare valore civile), tuttavia, rappresentano una seria restrizione delle tutele apprestate dall'ordinamento italiano. Invero, sebbene la precedente locuzione "motivi umanitari" rappresentasse una finanche troppo vaga estrapolazione dei principi costituzionali sanciti dagli artt. 2, 10 e 117, c. 1, Cost. è pur vero che offriva un ventaglio di possibilità più ampio della limitata casistica introdotta dal decreto di cui si tratta (in tal senso M. Benvenuti, *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione 1 (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante "Conversione del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018, p. 165 ss.). Il diritto d'asilo costituzionale, sancito dall'art. 10, c. 3, Cost. e mai pienamente ed efficacemente attuato dal Legislatore (v. ancora M. Benvenuti, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2018, p. 14 ss; più in generale A. Cassese, *Artt. 10-12*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 485 ss. e F. Rescigno, *Il diritto d'asilo*, Roma, Carocci, 2011), ha dunque subito una forte compressione proprio a causa dell'eliminazione di quella clausola di chiusura del sistema rappresentata dal permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Altro elemento dei cui profili di criticità non si può tacere è l'estensione della detenzione amministrativa. Senza approfondirne gli elementi tecnici costitutivi, che esulano dallo scopo della presente trattazione, va però evidenziato come il "decreto sicurezza" estenda, *ratione temporis* e *ratione materiae*, il campo di applicazione dell'istituto. Non solo, infatti, sono state aumentati i casi per cui si ricorre ai centri di permanenza temporanei, ma, soprattutto, l'art. 2, c. 1, ha esteso la durata massima della permanenza da 90 a 180 giorni. L'istituto, per sua natura già in "odore" di illegittimità costituzionale, subisce quindi una modifica tale per cui il contrasto con quanto disposto dall'art. 13 Cost. si acuisce ulteriormente. Invero, quantunque la Corte costituzionale non sia mai intervenuta per sindacare la legittimità del trattenimento presso i centri di permanenza temporanei, va però rilevato che, in più occasioni, ne ha sottolineato l'incidenza sulla libertà personale del singolo, sottolineando come gli interessi di pubblica sicurezza che sottostanno alle esigenze di gestione del fenomeno migratorio

non possono in alcun modo scalfire il “nucleo duro” di diritti fondamentali, quali la libertà personale (A. Agostino, *Il decreto “sicurezza e immigrazione”*, cit.).

2. – Premessi i brevi rilievi svolti nel paragrafo che precede, circa gli eventuali profili di illegittimità costituzionale formale e sostanziale del “decreto sicurezza”, è bene, ora, concentrarsi sul tema oggetto di questo lavoro, ovvero sia la revoca della cittadinanza che, come anticipato, suscita diverse perplessità e non solo di natura costituzionale (per un primo commento si veda A. Vendaschi e C. Graziani, *Citizenship Revocation in Italy as a Counter-Terrorism Measure*, in *VerfBlog*, 29 gennaio 2019, disponibile in verfassungsblog.de/citizenship-revocation-in-italy-as-a-counter-terrorism-measure/).

Tra le novità di maggior rilievo del “decreto Salvini”, la revoca della cittadinanza per ragioni di pubblica sicurezza non rappresenta affatto un *unicum* nel panorama internazionale. Invero, a partire dall’acuirsi del fenomeno della radicalizzazione islamista e la conseguente emersione della figura dei c.d. *foreign fighters*, l’istituto è stato introdotto – o potenziato – negli ordinamenti di una pluralità di democrazie occidentali (l’esempio più significativo è quello del Regno Unito, ma si pensi anche all’Australia e, con qualche distinzione, al Canada per i quali si rimanda a S. Pillai e G. Williams, *The Utility of Citizenship Stripping Laws in the UK, Canada and Australia*, in 41 *Melbourne University Law Review*, 2017, p. 845 ss.) da cui l’attuale Governo sembra aver tratto ispirazione.

La relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge di conversione, infatti, individua la necessità di introdurre la revoca di cittadinanza proprio per far fronte all’odioso fenomeno dei c.d. *foreign terrorist fighters* (sul punto C. Casiello, *La strategia di contrasto ai foreign terrorist fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, n. 2/2017, p. 341 ss.). L’individuo che abbraccia la causa dello Stato islamico e che, in nome del Califfato, commetta gravi reati a fini terroristici ed eversivi dell’ordine costituito deve poter essere allontanato dal territorio dello Stato. Di qui l’urgenza di privare questi soggetti della cittadinanza italiana, *status* che ne impedisce l’allontanamento coatto dal territorio nazionale. Tuttavia, l’art. 14, c. 2, lett. d) del “decreto sicurezza” – la disposizione che introduce la revoca della cittadinanza nell’ordinamento nazionale – individua un elenco di fattispecie ampio e variegato che, in alcuni casi, sembra essere privo di collegamento con le esigenze di contrasto al terrorismo di matrice jihadista. Nello specifico, la norma rimanda agli artt. 407, c. 2, lett. a) c.p.p., 270ter e 270quinquies.2 del c.p. Se le fattispecie previste da questi ultimi attengono effettivamente al fenomeno del terrorismo, l’elenco di cui all’art. 407 c.p.p., al contrario, comprende una serie di delitti che poco hanno a che vedere coi pericoli posti in essere dalla radicalizzazione e dall’effettiva concretizzazione dei propositi terroristici degli individui radicalizzati. In effetti, il rinvio all’art. 407 consente di ricorrere alla revoca della cittadinanza anche per reati sì gravi (si pensi all’estorsione, alla violenza sessuale o agli atti sessuali con minorenne), ma per i quali il collegamento con il terrorismo internazionale di matrice jihadista sembra quantomeno labile, se non addirittura assente. Il risultato è un’applicazione dell’istituto ben più ampia rispetto a quanto la *ratio* sottostante farebbe pensare. In questo senso, si nota l’influenza esercitata dal sistema britannico e australiano nel processo di redazione della norma. L’art. 66 dell’*Immigration Act 2014*, infatti, prevede che l’Esecutivo britannico possa ricorrere alla *citizenship deprivation* ogniqualvolta l’individuo costituisca un serio pregiudizio per i vitali interessi del Regno Unito. Parzialmente dissimile, e invero meno estesa, è la previsione dell’art. 35 dell’*Australian Citizenship Act*, ai sensi del quale una condanna per reati connessi al terrorismo (e altri reati non esplicitamente individuati dalla norma) costituisce titolo per l’immediata revoca della cittadinanza. Va dato atto che la disposizione nostrana sembra aver subito più l’influenza della lontana Australia che del Regno Unito. Benché esteso, infatti, l’elenco di reati da cui scaturirebbe la revoca è

senz'altro più garantista della vaga previsione del menzionato art. 66. Inoltre, similmente a l sistema australiano, il Ministro dell'interno può agire solo a seguito di sentenza di condanna passata in giudicato. Al contrario, la revoca di matrice britannica opera su iniziativa esclusiva dell'*Home Secretary* sulla base di considerazioni discrezionali e non suffragate da un provvedimento dell'autorità giudiziaria. Una simile discrezionalità, tuttavia, non è estranea alla revoca "all'italiana". Se il Ministro dell'interno non può discrezionalmente scegliere i casi in cui adottarla, va altresì evidenziato che la lettera della norma sembra concedergli un certo margine di apprezzamento. La disposizione stabilisce che la revoca debba essere attuata entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna, con D.P.R., su proposta del Ministro dell'interno. Il termine di tre anni, l'utilizzo del verbo proporre, nonché il fatto che la revoca non sia disposta automaticamente dal giudice al momento dell'applicazione della pena per il reato commesso, sono elementi che evidenziano un margine di discrezionalità del titolare del Dicastero degli interni laddove si ritenga di revocare la cittadinanza.

Un ulteriore aspetto tecnico merita di essere preso in considerazione: il termine di tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per la disposizione della revoca. Non è chiaro, infatti, quali ragioni abbiano spinto verso questa specifica soluzione. Ammettendo che l'istituto risponda a logiche di pubblica sicurezza e che, quindi, miri ad impedire che un soggetto socialmente pericoloso possa continuare a costituire una minaccia per la collettività, ci si chiede perché la revoca non venga automaticamente disposta dall'autorità giudiziaria al momento dell'applicazione della pena. Né, invero, si comprende come mai, vista la comprovata pericolosità del cittadino già condannato, il Ministro possa ritardarne l'espulsione – *rectius* la revoca – per addirittura un triennio. Delle due l'una: o, effettivamente, la revoca della cittadinanza muove da ragioni di tutela della pubblica sicurezza e, allora, l'istituto che assume natura sanzionatoria deve necessariamente ricadere nell'ambito applicativo dell'art. 27 Cost. e, pertanto, rispondere alle esigenze di rieducazione e risocializzazione del condannato; o, al contrario, la misura qui in esame risponde a logiche diverse, potenzialmente di natura più simbolica (a tal proposito S. Mantu, "*Terrorist*" citizens and the human right to nationality, in 26 *Journal of Comparative European Studies*, 2018, p. 28 ss.). Se si accettasse la prima ipotesi, la disposizione in oggetto potrebbe integrare una violazione dei principi fissati dall'art. 27 Cost. (R. Calvano, *Art. 27*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, Bologna, Il Mulino, 2018). Prevedendo, infatti, la rottura del legame con la comunità politica e il conseguente allontanamento del condannato dal territorio, si configurerebbe la concreta impossibilità di procedere alla sua rieducazione e, eventuale, risocializzazione, cui la pena dovrebbe tendere. Inoltre, elaborando sull'efficacia della norma, se si adotta un approccio utilitaristico, la tutela della sicurezza pubblica viene inficiata nella misura in cui la revoca interviene solo dopo la commissione di un fatto di reato; in secondo luogo, la revoca della cittadinanza non garantisce automaticamente la possibilità di espellere il soggetto. L'espulsione, infatti, deve necessariamente avvenire verso un Paese terzo e questo implica la conclusione di specifici accordi bilaterali. Inoltre, l'espulsione verso Paesi in cui l'individuo correrebbe il serio rischio di essere sottoposto a tortura e/o a trattamenti inumani e degradanti è preclusa in virtù dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (*ex multis*, si veda la decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo *Chahal v. UK*, App. n. 22414/93, 1996). Ne consegue, quindi, che anche una volta disposta la revoca della cittadinanza, l'espulsione dell'ormai ex cittadino non è garantita. Se si accetta, invece, la seconda ipotesi, si muove dal presupposto che aderendo alle logiche di matrice jihadista, l'individuo tiene una condotta che infrange il legame di fedeltà (sancito dall'art. 54 Cost.) con la comunità politica di cui fa parte. L'Esecutivo, dunque, sembra non poter che prendere atto del mutamento di lealtà e recedere il legame rappresentato dallo *status* di cittadino.

Tuttavia, anche qualora si accogliesse questa *ratio*, la misura reca un elemento discriminatorio intrinseco. L'art. 14, c. 2, lett. d) del decreto in esame prevede, infatti, che solo la cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli artt. 4, c. 2, 5 e 9 della legge n. 91/1992 (sono i casi dello straniero nato in Italia e che vi abbia risieduto fino al compimento della maggiore età, dell'acquisizione per matrimonio e, infine, i casi di acquisizione per c.d. naturalizzazione) venga revocata. La disposizione, quindi, crea, di fatto, due diverse tipologie di cittadinanza. Quella acquisita per nascita, irrevocabile, e quella dello straniero, acquisita per naturalizzazione, in potenza, revocabile. Non v'è dubbio che, così prevista, la norma violi il principio di eguaglianza formale di cui all'art. 3 Cost. dal momento che l'idea stessa di cittadinanza impone che i titolari di questo *status* siano considerati eguali tra loro (A. Algostino, *Il decreto "sicurezza e immigrazione"*, op. cit. e E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, Cedam, 1997). La norma crea quindi due categorie di cittadini, così come è avvenuto in ogni ordinamento che ha introdotto l'istituto. Proprio questa è la ragione che ha indotto il Legislatore canadese ad abrogare le disposizioni sulla revoca della cittadinanza motivata da ragioni di sicurezza nazionale. Nel giugno 2017, infatti, il Parlamento canadese ha accolto le argomentazioni di chi sosteneva che fosse inaccettabile che gli immigrati, benché cittadini, fossero comunque considerati *ex lege* cittadini di categoria inferiore e ha modificato l'art. 20 dello *Strengthening Canadian Citizenship Act*, prevedendo che chi avesse perso la cittadinanza nella vigenza del regime precedente non l'ha in realtà mai persa (S. Pillai e G. Williams, *The Utility of Citizenship Stripping Laws*, op. cit.).

La disposizione qui in commento non si limita, però, a distinguere i cittadini in due categorie. Invero, non limitando la revoca ai soli cittadini titolari di doppia cittadinanza, il provvedimento potrebbe comportare la creazione di situazioni di apolidia. Lo stesso rischio, peraltro, sussiste nell'ordinamento britannico in cui il Governo ha espressa facoltà di revocare la cittadinanza anche a chi è titolare di una sola. Il palese contrasto di questa disposizione con le norme di diritto internazionale è testimoniato dal fallimentare tentativo di inserire la revoca di cittadinanza nella costituzione francese. Il progetto di revisione costituzionale proposto dall'allora Presidente Hollande non ha superato il vaglio parlamentare proprio perché mancava l'accordo sull'introduzione di una revoca per i soli titolari di doppia cittadinanza o per tutti i cittadini, esclusi quelli per nascita (se si vuole, D. Bacis, *FRANCIA – État d'urgence e déchéance de nationalité: la lotta al terrorismo entra in Costituzione*, in questa rivista, vol. 26, n. 2, 2017, in www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/138).

3. – Il “decreto sicurezza”, i cui contenuti essenziali in materia di immigrazione sono stati brevemente illustrati nei paragrafi che precedono, rifacendosi alle significative esperienze anglosassoni di cui si è detto (nonché alle più vicine esperienze di Austria, Belgio e Olanda), ha introdotto nell'ordinamento nazionale un istituto che costituisce una grave discriminazione. La creazione di due categorie di cittadini contrasta con l'essenza stessa dello stato di diritto costituzionale che si fonda proprio sul principio di eguaglianza dei suoi consociati. Sebbene sia vero che lo straniero non gode di un diritto fondamentale alla cittadinanza (Corte cost., ord. n. 490/1988), è parimenti vero che una volta acquisita la cittadinanza, questi acquisisca il medesimo *status* di cui gode il cittadino italiano per nascita. Va altresì tenuto in considerazione che la Corte costituzionale già si era espressa circa l'illegittimità di trattamenti diversificati e peggiorativi fondati esclusivamente sulla condizione giuridica dello straniero (in questo senso Corte cost., sent. n. 249/2010; si veda anche S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *federalismi.it*, n. 22/2018, disponibile in www.federalismi.it/

nv14/editoriale.cfm?eid=497&content). Vieppiù, se anche non si tenesse conto dei rilievi critici circa l'inefficacia del sistema e il mero valore simbolico della revoca, è opportuno chiedersi se l'iniziativa governativa non avesse dovuto trovare un freno già in sede di conversione parlamentare. In ogni caso, visto che il Parlamento sembra in questa fase aver abdicato alla sua funzione di controllo sull'attività normativa del Governo, non si può che sperare nell'auspicabile intervento della Corte costituzionale. L'ipotesi, però, che la Corte possa prontamente intervenire sembra tutt'altro che prossima, soprattutto perché il decreto non prevede uno specifico rimedio giurisdizionale avverso la decisione ministeriale di disporre la revoca, il che parrebbe strozzare la via del ricorso incidentale. Vero è che nulla sembrerebbe precludere il ricorso all'ordinario strumento di impugnazione dinanzi il giudice amministrativo e che, quindi, questi possa sollevare la questione di legittimità costituzionale. Tuttavia, qualche dubbio persiste circa le necessarie argomentazioni sulla rilevanza della questione, tanto che il giudizio sulla revoca della cittadinanza potrebbe rientrare in quelle c.d. zone franche che, come la legge elettorale, abbisognano di soluzioni "creative" per giungere dinanzi la Corte, in assenza di un ricorso diretto.