

## Diritti fondamentali, terrorismo e privazione della cittadinanza\*

Salvatore Casabona

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Percorso dell'indagine e metodo; 3. Stile e caratteristiche dei regimi giuridici di revoca; 4. Differenziazione dei regimi tra cittadini per nascita e altre categorie di cittadini; 4.1 Discrezionalità del legislatore e condizione peculiare del cittadino «nativo»; 4.2 Analogia tra concessione della cittadinanza e revoca della cittadinanza: la rilevanza giuridica della “la buona condotta” dell'individuo e il suo apprezzamento giurisprudenziale; 4.3 Analogia tra condizione dello straniero residente di lunga durata che delinque con quella del cittadino naturalizzato condannato per fatti di terrorismo; 5. Revoca della cittadinanza per fatti di terrorismo e i suoi limiti; 5.1 Privazione della cittadinanza e divieto di apolidia; 5.2 Revoca della cittadinanza e diritto al rispetto della vita privata e familiare ex art. 8 CEDU; 5.3 Revoca della cittadinanza e rispetto del diritto UE; 6. Aporie e contraddizioni nelle *rationes* giurisprudenziali: il sostanziale fallimento della tutela multilivello; 7. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Si è assistito negli ultimi vent'anni al moltiplicarsi di norme statuali che dispongono la revoca della cittadinanza per coloro i quali si siano macchiati di reati di terrorismo

<sup>1</sup>.

Il fenomeno, unitamente ad una prospettiva di diritto interno, presenta altresì sensibilissimi profili di compatibilità con gli obblighi assunti dagli Stati a livello internazionale, specialmente – per quanto riguarda il punto di vista del presente lavoro – con il diritto europeo e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

---

\* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

<sup>1</sup> D. Perrin, *Réflexions sur la déchéance de nationalité en contexte terroriste – (pluri)appartenance et (sous)citoyenneté en France et au Maghreb*, in *L'Année du Maghreb*, 2021, in [journals.openedition.org/anneemaghreb](https://journals.openedition.org/anneemaghreb); M.P. Bolhuis - J. van Wijk, *Citizenship deprivation as a counterterrorism measure in Europe: possible follow-up scenarios, human rights infringements and the effect on counterterrorism*, in *Eu. J. Migration Law*, 2020, p. 338 ss.; E. Cloots, *The legal limits of citizenship deprivation as counterterror strategy*, in *European Public Law*, 2017, p. 57 ss.; J. Lepoutre, *Citizenship Loss and Deprivation in the European Union (27 + 1)*, in EU Working paper RSCAS, [www.cadmus.eui.eu](http://www.cadmus.eui.eu), 2020; C. Yurechko, *Outsourced: The European Union's Reliance on External Actors in the Fight against Jibadi Terrorism*, in *Colum. J. Eur. L.*, 2018, p. 737 ss.; L. Esbrook, *Citizenship Unmoored: Expatriation as a Counter-Terrorism Tool*, in *U. Pa. J. Int'l L.*, 37, 2016, p. 1273 ss.

Tale processo di «precarizzazione» della cittadinanza si articola in un contesto che vede diversi insiemi normativi e logiche prescrittive sovrapporsi ed intersecarsi tra loro (norme sull'immigrazione, norme penali, diritti fondamentali della persona, diritto comunitario e diritto internazionale), ma anche l'impiego di criteri ermeneutici (tra i quali quello della proporzionalità e non arbitrarietà delle misure di revoca) che circolano – con esiti talvolta non del tutto lineari - dalla giurisprudenza delle Corti sovranazionali a quella delle corti nazionali.

In questo quadro di per sé complesso si innesta un ulteriore elemento di difficoltà per l'osservatore, consistente in un «non detto», ovvero nella carica emotiva del decisore - sia esso politico, giudiziario o della amministrazione statale – e che pare concretizzarsi nella considerazione, scabra e a-tecnica, che chi ha sostenuto, condiviso, partecipato ai deliri fanatici del terrorismo (soprattutto quello di matrice islamica) non sia più «degn», non «meriti» più per così dire, la protezione, le prerogative e i diritti accordati al cittadino di una data nazione.

Preso dunque atto di una densità simbolica ed emozionale della vicenda che ci occupa, e che riporta alla memoria l'istituto dell'esilio nelle società medievali<sup>2</sup>, appaiono meritevoli di approfondimento le conseguenze dogmatiche che l'introduzione di tali norme, e la loro applicazione giurisprudenziale, hanno sul concetto stesso di cittadinanza.

Il tema infatti è idoneo a catalizzare una serie di questioni sensibili e più generali che riguardano il concetto di cittadinanza in quanto tale, e spinge l'osservatore a interrogarsi se essa in effetti possa ancora essere considerata un elemento costitutivo dell'identità della persona<sup>3</sup>, un diritto fondamentale dell'uomo<sup>4</sup>, un diritto individuale generale e assoluto<sup>5</sup>, «*the right to have rights*»<sup>6</sup>, o se invece le declamazioni dottorali e

---

<sup>2</sup> R. Jacob, *Bannissement et rite de la langue tirée au Moyen Âge. Du lien des lois et de sa rupture*, in *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2000, p. 1039 ss.; K. Hailbronner, *Revocation of citizenship of terrorists: a matter of political expediency*, in EUI Working Paper RSCAS, [www.cadmus.eui.eu](http://www.cadmus.eui.eu), 2015, p. 25; A. Macklin - R. Bauböck (eds.), *The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?*, in EUI Working paper RSCAS, [www.cadmus.eui.eu](http://www.cadmus.eui.eu), 2015; S. Pillai - G. Williams, *Twenty-first century banishment: citizenship stripping in common law nations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2017, p. 521 ss.

<sup>3</sup> Corte EDU, 16 novembre 2020, ric. 52273/16, *Ghoumid et Autres c. France*, par. 43; Corte EDU, 26 settembre 2014, ric. 65192/11, *Menesson c. France*, par. 97; Corte EDU, 11 ottobre 2011, ric. 53124/09, *Genovese c. Malta*, par. 33.

<sup>4</sup> Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1945, art. 15: «Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza...»; cfr. altresì Convenzione europea sulla nazionalità, art. 4; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 24.3.

Cfr. D. Weissbrodt – C. Collins, *The Human Rights of Stateless Persons*, in *Human Rights Quarterly*, 2006, p. 245 ss.; S. Mantu, *Terrorist" citizens and the human right to nationality*, in *Journal of Comparative European Studies*, 2018, p. 28 ss.

<sup>5</sup> Conseil Constitutionnel Français, 13 agosto 1993, n. 93-325 DC, in [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>6</sup> *Perez v. Brownell*, 356 US 44, 64 (1958), in cui viene descritto il diritto alla nazionalità come «*man's basic right for it is nothing less than the right to have rights*».

giurisprudenziali sul concetto in argomento debbano essere per così dire ricalibrate su una realtà normativa che sembra caratterizzarsi in termini di condizionalità, relatività, temporaneità dell'appartenenza dell'individuo ad una data comunità nazionale.

## 2. Percorso dell'indagine e metodo

Per provare a centrare l'obiettivo sopra menzionato, appare utile intraprendere una indagine di tipo comparativo volta innanzitutto ad isolare alcuni aspetti connotativi o problematici che accomunano i sistemi giuridici esaminati e segnatamente, oltre a quello nazionale, quelli del Regno Unito, della Francia e del Belgio.

A riguardo due precisazioni preliminari si rendono necessarie. La prima è quella che, attesa la dimensione europea e globale del fenomeno, l'esiguità del numero dei sistemi giuridici studiati non consente di generalizzare le conclusioni alle quali si giunge, ma di verificarne semmai la fondatezza alla luce dei riportati percorsi logico-argomentativi dei giudici e dell'analisi puntuale dei testi normativi. In secondo luogo, lo studio comparatistico sarà, con riferimento all'ordinamento giuridico italiano, maggiormente orientato a suscitare una riflessione critica sulle soluzioni normative adottate nel nostro paese, piuttosto che a individuare eventuali convergenze/divergenze con gli altri ordinamenti giuridici presi in esame. Ciò è dovuto al fatto che l'esperienza nazionale al momento è limitata alla sola promulgazione della disciplina normativa che dispone la revoca per fatti di terrorismo, la quale, tuttavia, ad oggi, non registra alcuna applicazione, né tanto meno una casistica giurisprudenziale.

Ciò detto, posto come *tertium comparationis* la revoca della cittadinanza per coloro i quali abbiano commesso reati di terrorismo, è parso utile indagare innanzitutto lo «stile» della disciplina normativa nazionale che regola tale revoca: è possibile così distinguere strategie regolative differenti per obiettivi perseguiti (regimi sanzionatori ovvero preventivi); per collocazione (norme generali o di settore); per natura (norme civili, amministrative o penali); e infine per portata (misure dirette a tutti i cittadini di una data nazione o esclusivamente a coloro i quali abbiano acquisito la cittadinanza per naturalizzazione o registrazione).

Da tale ultima caratteristica, centrale appare il tema del differente trattamento tra cittadini e quindi degli eventuali profili discriminatori della disciplina positiva. Si è ritenuto così opportuno studiare gli impianti normativi alla luce delle interpretazioni giurisprudenziali, nazionali e sovranazionali, nonché delle relazioni di accompagnamento ai testi normativi: in particolare, si è cercato di individuare quelle

*rationes* - ora più giuridiche, ora maggiormente retorico-politiche<sup>7</sup> - che vengono impiegate per giustificare la menzionata differenza di trattamento.

Sul fronte dei limiti della sovranità statale nel disporre la revoca della cittadinanza, si è scelto di concentrare l'attenzione su tre aspetti in particolare: il divieto internazionale di apolidia<sup>8</sup>, il diritto al rispetto della vita privata e familiare (ex art. 8 CEDU e art. 7 Carta europea dei diritti fondamentali)<sup>9</sup>, il rispetto del diritto UE, con particolare riferimento alla tutela dello status di cittadino europeo.

Resta fuori dalla presente indagine il tema, pur di grande interesse ma che meriterebbe una trattazione autonoma, della reale efficacia della decadenza della cittadinanza come strumento di contrasto al terrorismo e al fenomeno dei c.d. *foreign fighters*<sup>10</sup>.

L'indagine così svolta ha consentito di condurre a talune considerazioni conclusive relative alla effettività della tutela multilivello dei diritti dell'individuo in cui però la dimensione securitaria e di tutela della comunità rispetto alla minaccia terroristica sembra sempre prevalere rispetto alla tutela dei diritti individuali.

### 3. Stile e caratteristiche dei regimi giuridici di revoca della cittadinanza

a. Dallo studio degli ordinamenti presi in esame, è possibile discernere due distinte strategie regolative animate da differenti obiettivi.

La prima è di tipo «sanzionatorio» in cui si dispone la privazione della cittadinanza di quell'individuo condannato per fatti di terrorismo.

Ecco allora che, ad esempio, la disciplina d'Oltralpe – contenuta nell'art. 25 del Code civil (così come modificato nel 1996)<sup>11</sup> - dispone che può essere privato della

---

<sup>7</sup> L. Roques, *La politisation du droit de la nationalité*, in *Plein droit*, 2008, p. 3 ss.; D. Salerno, *The Politics of Response to Terror: The Reshaping of Community and Immunity in the Aftermath of 7 July 2005 London Bombings*, in *Social Semiotics*, 2017, p. 81 ss.

<sup>8</sup> Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, 30 agosto 1961, art. 8.

<sup>9</sup> Non si tratterà per economia di spazio il tema pur molto rilevante della potenziale violazione dell'art. 3 CEDU (divieto di tortura e di trattamenti o pene disumane o degradanti) derivante da una eventuale espulsione dal territorio nazionale a seguito della revoca della cittadinanza; così come non si affronterà quello della potenziale violazione dell'art. 6 CEDU (diritto a equo processo) nei procedimenti di revoca.

<sup>10</sup> V. Paskalev, *It's not about their citizenship, it's about ours*, in *EUI Working Paper RSCAS*, 2015, p. 15 ss.; P. Spiro, *Terrorist expatriation: All show, no byte, no future*, in *EUI Working Paper, RSCAS 2015/14*, 2015, p. 7 ss.

<sup>11</sup> J.C. Gaven, *La déchéance avant la nationalité – Archéologie d'une déchéance de citoyenneté*, in *Pouvoirs*, 2017, p. 85 ss.; P. Lagarde, *Le débat sur la déchéance de nationalité – essai de clarification*, in *La semaine juridique*, 2016, p.197 ss.; J. Lepoutre, *Le bannissement des nationaux – Comparaison (France-Royaume-Uni) au regard de la lutte contre le terrorisme*, in *Revue critique de droit international privé*, 2016, p. 107 ss.; H. Fulchiron, *Les enjeux contemporains du droit français de la nationalité à la lumière de son histoire*, in *Pouvoirs*, 2017, p. 7 ss.; L. Roques, *La politisation du droit de la nationalité*, in *Plein droit*, 2008, p. 3 ss.; H. Fulchiron, *Droit à une nationalité, droit*

cittadinanza quell'individuo, naturalizzato francese, che sia stato condannato per un delitto costituente un atto di terrorismo o un atto qualificabile alla stregua di «*une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation*»<sup>12</sup>, purché non siano trascorsi più di 16 anni dalla acquisizione della cittadinanza.

Similmente in Belgio, in forza di un sistema duale che si applica ai soli cittadini naturalizzati, si registra da un lato la competenza generale della Cour d'appel a disporre la revoca della cittadinanza nell'ipotesi di soggetti che «*manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge*»<sup>13</sup>; specularmente, in forza di due disposizioni introdotte nel 2015<sup>14</sup>, il Tribunal correctionnel, a mò di pena accessoria per una serie di reati gravi (che prevedono una pena detentiva di almeno cinque anni) tra cui quelli relativi a fatti di terrorismo, potrà disporre la decadenza della cittadinanza<sup>15</sup>, purché gli atti punibili siano stati commessi entro dieci anni dall'acquisizione della cittadinanza.

Ancor più di recente la disciplina italiana, contenuta nel c.d. «decreto sicurezza» del 2018<sup>16</sup>, prevede la possibilità di disporre la revoca della cittadinanza (acquisita per

---

*à la nationalité, droit à sa nationalité? (variations sur le thème de l'évolution contemporaine des rapports entre individu et nationalité)*, in *Mélanges Patrick Courbe*, Paris, 2012, p. 205 ss.

<sup>12</sup> Code civil, art. 25(1): «*L'individu qui a acquis la qualité de Français peut, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, être déchu de la nationalité française, sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride: 1. S'il est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme*».

<sup>13</sup> Code de la nationalité belge, art. 23, par. 2. Cour constitutionnelle Belgique, 17 settembre 2015, n. 122/2015: «*la déchéance de nationalité permet d'assurer le respect, par les Belges qui ne tiennent leur nationalité ni d'un auteur ou d'un adoptant qui était Belge au moment de leur naissance ni de l'application de l'article 11 du Code, des devoirs qui incombent à tout citoyen belge et d'exclure ces Belges de la communauté nationale lorsqu'ils montrent par leur comportement qu'ils n'acceptent pas les règles fondamentales de la vie en commun et portent gravement atteinte aux droits et libertés de leurs concitoyens*». Cfr. altresì Cour constitutionnelle Belgique, 7 febbraio 2018, n. 16/2018, par. B.4: «*Ainsi, cette disposition permet d'exclure ces Belges de la communauté nationale lorsqu'ils montrent par leur comportement qu'ils n'acceptent pas les règles fondamentales de la vie en commun et portent gravement atteinte aux droits et liberté de leurs concitoyens*».

Cfr. L. Rentiens, *Citizenship deprivation under the european convention-system: case study of Belgium*, in *Statelessness & Citizenship Review*, 2019, p. 263 ss.

<sup>14</sup> Code de la nationalité belge, artt. 23/1 e 23/2 (inserito con L 20 luglio 2015, *Loi visant à renforcer la lutte contre le terrorisme*, art. 7).

In dottrina, M.A. Beernaert, *Renforcement de l'arsenal législatif anti-terroriste: entre symboles et prevention*, in *Journal des tribunaux*, 2015, p. 833 ss.; C. Macq, *Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2021, p. 5 ss.; M. Verwilghen, *Le code de la nationalité belge*, Bruxelles, 1985, p. 31 ss. Tra le rare applicazioni giurisprudenziali della norma in questione si segnalano Court of Appeal Brussels, 26 gennaio 2009, n. 2007/AR/1452; Court of Appeal Brussels, 7 gennaio 2010, n. 2007/AR/145.

<sup>15</sup> Sulla relazione tra le due procedure, cfr. Cour constitutionnelle Belgique, 7 febbraio 2018, n. 16/2018, par. B.17.5.

<sup>16</sup> D.l. 4 ottobre 2018, n. 113, *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*, convertito dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132, e che ha previsto (art. 14, comma 1, lett. d)

elezione, matrimonio o naturalizzazione)<sup>17</sup> entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, nonché per i reati di assistenza ad appartenenti ad associazioni sovversive e con finalità di terrorismo e di sottrazione di beni sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo<sup>18</sup>.

Il caso del Regno Unito invece appare peculiare e distinto rispetto alle discipline sopra menzionate dal momento che persegue una strategia di tipo «preventivo». Infatti, con la modifica apportata al British Nationality Act nel 2014<sup>19</sup>, è

---

l'inserimento di un nuovo art. 10-bis della L. 5 febbraio 1992, n. 91 contenente l'ipotesi di revoca della cittadinanza.

Cfr. in dottrina A. Algostino, *Il decreto «sicurezza e immigrazione» (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2018; A. Vedaschi - C. Graziani, *Citizenship Revocation in Italy as a Counter-Terrorism Measure*, in [VerfBlog](http://VerfBlog), 2019, [verfassungsblog.de](http://verfassungsblog.de); D. Bacis, *Esistono cittadini «di seconda classe»? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, in *DPCE online*, 1, 2019; M. Calvo, *Cittadini per sempre vs. cittadini eternamente sub iudice*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 1, 2019; E. Xhanari - T. Spandrio, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2, 2018; E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra «noi» e «loro»: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2019, p. 1 ss.; L. Viola, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto sicurezza*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2021, p. 86 ss.; A. Mitrotti, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel «dibattuto» Decreto sicurezza «Salvini»*, in *Osservatorio AIC*, [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2019, p. 65 ss.; A. Aimi, *Il «decreto sicurezza» 2018: i profili penalistici*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2019, p. 135 ss.; L. Riscato, *Il confine e il confino: uno sguardo d'insieme alle disposizioni penali del «decreto sicurezza»*, in *Dir. Penale e Processo*, 2019, p. 15 ss.; S. Mattio, *Profili di rilevanza penale nel «Decreto Sicurezza»*, in *Studium Iuris*, 2019, p. 572 ss.; C. Casiello, *La strategia di contrasto ai foreign terrorist fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2017, p. 341 ss.; M. Borraccetti, *Le misure di revoca della cittadinanza nazionale e il controllo di proporzionalità: la prospettiva europea*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2019, p. 190 ss.; R. Palladino, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e «due regards» per il diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20, 2019; E. Xhanari - T. Spandrio, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2, 2018; S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. «decreto sicurezza»)*, in *Federalismi*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 22, 2018, p. 3 ss.

<sup>17</sup> A riguardo l'art. 10bis, legge n. 91/1992, rinvia all'art. 4, co. 2 (relativo allo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e che abbia dichiarato di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data), 5 (relativo al coniuge di un cittadino italiano che abbia soddisfatto le condizioni previste dal detto articolo) e 9 (relativo agli stranieri cui sia stata concessa, per diverse ragioni, la cittadinanza con decreto del Presidente della Repubblica)

<sup>18</sup> Precisamente, l'art. 10bis, legge n. 91/1992, rinvia ai reati previsti dall'art. 407, c. 2, lett. a), n. 4), cod. proc. pen., nonché ai reati di cui agli art. 270-ter e 270-quinquies.2, cod. pen.

<sup>19</sup> British Nationality Act 1981, section 40 (modificata dallo Immigration Act, 2014). Cfr. in dottrina, S. Pillai - G. Williams, *The Utility of Citizenship Stripping Laws in the UK, Canada and Australia*, in *Melbourne University Law Review*, 2017, p. 845 ss.; C. Yeo, *The rise of modern banishment: deprivation and nullification of British citizenship*, in D. Prabhat (ed.), *Citizenship in times of turmoil*, Bristol, 2019, p. 134 ss.; P. Arnell, *The legality of the citizenship deprivation of UK foreign terrorist fighters*, in *ERA-forum* [online], 21(3), p. 395 ss.; S. Mantu, *Terrorist citizens and the human right to nationality*, in *Journal of Contemporary European*

resa possibile la revoca della cittadinanza nei confronti di coloro i quali siano divenuti cittadini per registrazione o naturalizzazione laddove tale misura sia da valutarsi nell'interesse del bene pubblico («*conducive to the public good*»): e ciò a prescindere da alcuna condanna in sede giudiziale. L'espressione «*conducive*», come sottolineato dalla giurisprudenza, non necessariamente implica una «minaccia attuale» che si concretizza nella «*propensity to wrongful conduct in the future*»<sup>20</sup>, dal momento che anche una condotta svolta nel passato può essere di per sé rilevante in un'ottica di «*public policy*»<sup>21</sup>.

Interessante notare, altresì, come nella giurisprudenza inglese – similmente a quanto visto nel dato positivo belga – emerga con definizione quella dimensione relazionale tra Stato e individuo che si vuole fondata su di un vincolo di lealtà e fedeltà, e che affonda le sue radici nella protezione che il sovrano medievale accordava ai suoi vassalli purché questi promettessero «*to be faithful*». Ecco allora che – ribadiscono le Corti in decisioni recenti – quell'individuo che con la sua condotta ha compromesso in modo «*so fundamentally*» tale vincolo non potrà ragionevolmente aspettarsi la protezione da parte dello Stato<sup>22</sup>: «*treason was a betrayal of that trust*»<sup>23</sup> e pertanto la Corona non è tenuta a proteggere colui che «*has in the past so fundamentally repudiated the obligations which he owes as a citizen*»<sup>24</sup>.

b. Gli schemi di regolazione sopra menzionati hanno in comune, a prescindere dalla qualificazione della revoca come «sanzione di natura amministrativa»<sup>25</sup> ovvero «*mesure de nature civile*»<sup>26</sup>, la tutela dell'ordine pubblico come criterio di legittimazione giuridica (e politica): ecco allora che l'obiettivo di «*renforcer la lutte contre le terrorisme ...*

---

*Studies*, 2018, p. 28 ss.; L. Zedner, *Citizenship Deprivation, Security and Human Rights*, in Eur. J. Migration & L., 2016, p. 222 ss.

<sup>20</sup> Pham v. Secretary of State for the Home Department, 18 luglio 2018, [2018] EWCA Civ 2064, par. 53

<sup>21</sup> Pham v. Secretary of State for the Home Department, cit., par. 56. Tuttavia, non così nella giurisprudenza precedente, cfr. Secretary of State for the Home Department v. David Hicks [2006] EWCA Civ 400 (England and Wales Court of Appeal).

<sup>22</sup> Pham v. Secretary of State for the Home Department, cit., par. 57

<sup>23</sup> Pham v. Secretary of State for the Home Department, cit., par. 49

<sup>24</sup> Pham v. Secretary of State for the Home Department, cit., par. 52. Leading case nella costruzione di relazione biunivoca della cittadinanza tra stato e individuo in termini di reciproci diritti e doveri è senz'altro Calvin v. Smith (1608) 77 Eng Rep 377.

Cfr. altresì la disciplina irlandese in cui si dispone, Irish Nationality Act, art. 19(1)(b): «(if) the person to whom it was granted has, by any overt act, shown himself to have failed in his duty of fidelity to the nation and loyalty to the State».

<sup>25</sup> Conseil d'État, 8 giugno 2016, n. 394348; Conseil d'État, 8 giugno 2016, n. 394354.

<sup>26</sup> Cour constitutionnelle Belgique, 7 febbraio 2018, n. 16/2018; Cour constitutionnelle Belgique, 17 settembre 2015, n. 122/2015; Cour constitutionnelle Belgique, 23 settembre 2021, n. 116/2021; Cour de Cassation, 12 maggio 2021, n. P.21.0228.F: «*sanction civile complémentaire de la condamnation pénale*».

*en égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme*<sup>27</sup>, di proteggere la «sicurezza nazionale»<sup>28</sup>, di scongiurare una minaccia al «public good» e tutelare i «vital interests» della nazione<sup>29</sup>, viene evidenziato nei preamboli e nelle relazioni di accompagnamento delle disposizioni normative ed entra - come si vedrà meglio nel seguito - nel processo ermeneutico della giurisprudenza nazionale e sovranazionale. Ciò detto, concetti quali «motivi di ordine pubblico», «gravi motivi di ordine pubblico» o «motivi imperativi di sicurezza nazionale» non mancano di una certa indeterminatezza<sup>30</sup>, il ché inevitabilmente lascia margini di manovra alle autorità preposte nell'avviare i procedimenti di denazionalizzazione: condizionati ora alla proposta del Ministro degli Interni come in Francia e in Italia, ora all'iniziativa del Secretary of State nel Regno Unito, ovvero alla richiesta del procuratore generale dinnanzi alle giurisdizioni civili o penali come in Belgio<sup>31</sup>.

Ciò detto, il bilanciamento, richiesto dal dato positivo, tra il diritto dell'individuo alla cittadinanza e l'interesse pubblico alla sicurezza nazionale contro gli attacchi terroristici è oggetto degli sforzi ermeneutici della giurisprudenza a livello nazionale e sovranazionale. Un'operazione tecnico giuridica, si anticipa sin da adesso, che non infrequentemente pare registrare una certa accondiscendenza dei giudici rispetto alle ragioni dell'esecutivo, evidenziando la natura (anche squisitamente) «politica» dell'azione del giudice.

#### 4. Differenziazione dei regimi tra cittadini per nascita e altre categorie di cittadini

Dalle regole in materia di revoca della cittadinanza nell'ipotesi oggetto del presente lavoro, un dato colpisce l'attenzione dell'osservatore, ed è quello della applicazione di dette misure esclusivamente a coloro i quali abbiano acquisito la cittadinanza per naturalizzazione, matrimonio, registrazione, residenza prolungata, e/o a coloro i quali comunque dispongano di una doppia cittadinanza.

---

<sup>27</sup> Così in Francia, Conseil constitutionnel, 16 luglio 1996, n. 96-377 DC, § 23; in modo conforme cfr. Conseil d'État 6 ottobre 2021, n. 446945; Conseil d'État, 31 dicembre 2020, n. 436689; Conseil d'État, 8 giugno 2016, n. 394348.

<sup>28</sup> Relazione di accompagnamento al Disegno di legge per la conversione in legge del Decreto-legge ottobre 2018, n. 113, p. 3.

<sup>29</sup> British Nationality Act 1981, section 40.

<sup>30</sup> Le stesse linee guida emanate per ovviare al problema menzionato non sembrano essere risolutive, come nel caso di quelle del Ministero degli interni britannico, in cui per «conductiveness to the public good» si intende la revoca della cittadinanza sulla base del coinvolgimento del soggetto in azioni di terrorismo, spionaggio, crimine organizzato, crimini di guerra o molto più indistintamente «unacceptable behaviours», cfr. *Deprivation and nullity of British citizenship: nationality policy guidance*, 2017, ch. 55, art. 55.4.4

<sup>31</sup> L. Reyntjens, *Citizenship Deprivation under the European Convention-System: A Case Study of Belgium*, in *Statelessness & Citizenship Review*, 2019, p. 263 ss.



Ora, se l'intento declamato è quello di contrastare il fenomeno del terrorismo che costituisce minaccia grave all'ordine pubblico e alla sicurezza della comunità, è lecito interrogarsi sulla ragione di detta differenza di trattamento – con il rischio discriminatorio che ne deriva<sup>32</sup> - che parrebbe andare in contraddizione con l'obiettivo perseguito, potendosi ben avere minacce terroristiche da parte di cittadini per così dire «originari» e mono-nazionali.

Va detto che, in linea generale, un differente trattamento tra cittadini non è da escludersi *a priori* laddove però non sia irragionevole ed arbitrario, risultando altrimenti compromesso il principio costituzionale di eguaglianza e di non discriminazione<sup>33</sup>.

A tal proposito, la giurisprudenza nazionale e quella sovranazionale, così come le relazioni di accompagnamento ai testi normativi, appaiono attraversate da alcune argomentazioni ricorrenti, - ora maggiormente tecnico-giuridiche, ora invece di natura retorico-politica - tutte tese comunque a giustificare la distinzione in «categorie» di cittadini: la piena discrezionalità del legislatore nel conferire e revocare la cittadinanza; la presunzione di legami culturali e valoriali maggiormente forti e radicati in coloro i quali sono cittadini per nascita rispetto a quelli naturalizzati; la tendenziale analogia della condizione del richiedente la cittadinanza con quella del naturalizzato al quale invece la si revoca; la tendenziale analogia della condizione dello straniero residente di lunga durata che delinque con quella del cittadino naturalizzato condannato per fatti di terrorismo.

Procediamo con ordine.

#### *4.1 Discrezionalità del legislatore e condizione peculiare del cittadino «nativo»*

Le interpretazioni offerte dalla giurisprudenza, anche a livello costituzionale, sembrano condividere un nucleo argomentativo che si fonda massimamente su una duplice polarità.

La prima, consiste nell'ampia discrezionalità degli Stati e dei loro governi in materia di cittadinanza, tanto in termini di conferimento quanto con riguardo alla eventuale revoca. Così, la Corte costituzionale belga afferma che – a meno di una disposizione manifestamente irragionevole – il legislatore gode di ampio «*pouvoir d'appréciation*» che ben si può esplicitare nella identificazione di «*catégories de Belges*» che posso essere destinatari di provvedimenti di decadenza ed altre per le quali questa possibilità deve essere esclusa<sup>34</sup>. La Corte costituzionale francese, pur labialmente

---

<sup>32</sup> Consiglio d'Europa, Assemblea Parlamentare, Risoluzione, 25 gennaio 2019, n. 2263, *Withdrawing Nationality as a Measure to Combat Terrorism: a Human Rights-Compatible Approach?*, punti n. 6 e 9.5.

<sup>33</sup> Cost., 24 febbraio 1994, n. 62; Cost., 28 novembre 2005, n. 432; Cost., 7 febbraio 2011, n. 40.

<sup>34</sup> Cour constitutionnelle Belgique, 7 febbraio 2018, n. 16/2018, par. B.5. Vedi anche Cour constitutionnelle Belgique, 14 maggio 2009, n. 85/2009, par. B. 7.

ribadendo l'identità della condizione giuridica tra coloro che hanno acquisito la cittadinanza e quelli ai quali è stata attribuita per nascita, tuttavia afferma che il legislatore può – tenuto conto «*de l'objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme*» – prevedere la possibilità per l'autorità amministrativa di disporre la decadenza della cittadinanza per i cittadini non nativi «*sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d'égalité*»<sup>35</sup>. Il principio di uguaglianza, si precisa, non impedisce al legislatore di disciplinare in modo diverso situazioni diverse, o di derogare all'uguaglianza «*pour des raisons d'intérêt généraux*»<sup>36</sup>. Conseguentemente, il Consiglio di Stato francese ne desume la non applicabilità ai casi di revoca della cittadinanza dell'art. 14 CEDU in materia di divieto di discriminazione<sup>37</sup>.

Altro aspetto invece è quello relativo a una presunzione («*assoluta*» in alcuni percorsi logico-argomentativi) che vuole il cittadino «nativo» animato da sentimenti di attaccamento alla patria che si assumono essere maggiormente forti e stabili rispetto a colui il quale ha acquisito la cittadinanza con altre modalità e che sia titolare di doppia cittadinanza.

Assunto, invero, già presente nella stessa giurisprudenza EDU in materia di ricongiungimento familiare, laddove si afferma «*there are in general persuasive social reasons for giving special treatment to those whose link with a country stems from birth within its*»<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Conseil constitutionnelle, 16 luglio 1996, n. 96-377 DC, par. 23. Conforme, Conseil constitutionnelle, 23 gennaio 2015, n. 2014-439 QPC, par. 13. Cfr. in dottrina F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel devant la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1996, p. 1245 ss.; F. Le Gunhec, *Aperçu rapide sur la loi du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme*, in *La Semaine juridique*, 1996, p. 1 ss.; P. Spitz, *À propos de la décision du Conseil constitutionnel n. 96-377 DC du 16 juillet 1996 sur la loi tendant à renforcer la répression du terrorisme*, in *Revue française de droit administratif*, 1997, p. 538 ss.; R. Denis, *Le Conseil constitutionnel face au renforcement de la répression du terrorisme*, in *La Gazette du Palais*, 1997, p. 2 ss.; C. Teitgen-Colly e F. Laferrière, *Atti di terrorismo e diritti degli stranieri*, in *AJDA*, 1996, p. 86 ss.

<sup>36</sup> Conseil constitutionnelle, 23 gennaio 2015, n. 2014-439 QPC, par. 10. Cfr. in dottrina, P. Spinosi, *Le Conseil constitutionnel encadre le pouvoir du législateur pour déchoir de leur nationalité les terroristes*, in *La Semaine juridique*, 2015, p. 190 ss.; C. Chassang, *Constitutionnalité de la déchéance de nationalité pour acte de terrorisme*, in *Actualité juridique*, 2015, p. 201 ss.; B. Pauvert, *Autour de la déchéance et du retrait de la nationalité française*, in *Actualité juridique*, 2015, p. 1000 ss.; P. Lagarde, *Note sous décision n. 2014-439 QPC*, in *Revue critique de droit international privé*, 2015, p. 115 ss.; N. Catelan, *Conformité de la déchéance de nationalité applicable aux terroristes*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, p. 715 ss.; F. Millet, *Full-fledged citizens vs. citizens on probation in France. On the Conseil constitutionnel judgment relating to deprivation of nationality*, in *SIDBlog*, 2016, p. 5 ss.; S. Fabianelli, *Liberté, (in)égalité, fraternité: un caso di cittadinanza negata*, in *Quaderni cost.*, 2015, p. 765 ss.

<sup>37</sup> Conseil d'Etat, 18 giugno 2003, n. 251299. Cfr. in dottrina P. Wautelet, *Deprivation of citizenship for 'jihadists'. Analysis of Belgian and French practice and policy in light of the principle of equal treatment*, in P. Kruijger (ed.), *Jihad, Islam en Recht. Jihadisme en reacties vanuit het Nederlandse en Belgische recht*, 2016, p. 49 ss.; E. Fargues, *The revival of citizenship deprivation in France and the UK as an instance of citizenship renationalisation*, in *Citizenship Studies*, 2017, p. 984 ss.

<sup>38</sup> Corte EDU, 28 maggio 1985, ric. 9214/80, 9473/81, 9474/81, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom*, par. 88: «*(...) The difference of treatment must therefore be regarded as having had an objective and reasonable justification and, in particular, its results have not been shown to transgress the principle of proportionality*».

Ecco che, proprio in forza della sola considerazione della nascita da genitori belgi, si argomenta ad esempio che tali cittadini possono essere ritenuti come «*entretenant des liens particulièrement forts avec la communauté nationale*»<sup>39</sup> e che pertanto tale differenziazione assurge a «*critère de distinction objectif et pertinent*»<sup>40</sup>.

Tuttavia, pare lecito interrogarsi sulla ragionevolezza e fondatezza di tale assunto. Infatti, se si osserva l'intera vicenda, non dalla prospettiva delle modalità di acquisizione della cittadinanza, ma da quella della realtà e forza dei vincoli creatisi, una verità ben diversa si disvela: è il caso, ad esempio, di quel minore, nato da cittadini stranieri residenti in un altro stato rispetto a quello di origine, che molto plausibilmente maturerà delle connessioni e dei legami di gran lunga maggiori rispetto a quelle con il paese di cui è cittadino *iure sanguinis* (ma del quale non di rado misconosce persino la lingua); similmente per colui il quale viene naturalizzato al compimento del diciottesimo anno di età o dopo un periodo lungo di residenza ininterrotta<sup>41</sup>.

Ma vi è di più, ed è qualcosa di nascosto ed implicito nelle trame argomentative di certe decisioni giudiziali.

Si prenda ad esempio la recente sentenza della Corte EDU avente ad oggetto l'eventuale violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (ex art. 8 CEDU) derivante dalla revoca della cittadinanza danese per fatti di terrorismo. Pur essendo in questo caso il soggetto nato e cresciuto in Danimarca, di nazionalità danese sin dalla nascita (oltre che tunisina per parte di madre), la Corte lo rappresenta – minimizzandone così implicitamente la storia personale di piena integrazione – come un «*settled migrant [...] who spent his whole childhood and youth in the host country*»<sup>42</sup>.

Così, accanto ad una argomentazione di tipo retorico, pseudo sociologica (quella della esistenza di legami culturali e valoriali maggiormente forti rispetto a quelli maturati dai cittadini naturalizzati), fa capolino una certa resistenza dei giudici, forse persino inconsapevole, ad ammettere la piena eguaglianza tra cittadini nativi e quelli naturalizzati e/o tra individui con mono-cittadinanza o con doppia cittadinanza.

#### *4.2 Analogia tra concessione della cittadinanza e revoca della cittadinanza: la rilevanza giuridica della «la buona condotta» dell'individuo e il suo apprezzamento giurisprudenziale*

Nello stesso modo in cui le discipline nazionali in materia di acquisizione della cittadinanza prevedono – seppur con diverse formulazioni - la «buona condotta» dello straniero richiedente, specularmente si argomenta la rilevanza giuridica del

---

<sup>39</sup> Cour constitutionnelle Belgique, 7 febbraio 2018, n. 16/2018, par. B.6. Vedi anche Cour constitutionnelle Belgique, 14 maggio 2009, n. 85/2009, par. B. 8.

<sup>40</sup> Cour constitutionnelle Belgique, 7 febbraio 2018, n. 16/2018, par. B.8.1. Similmente anche la giurisprudenza statunitense, cfr. US Supreme Court, *Schneider v. Rusk*, 377 U.S. 163, 168 (1964).

<sup>41</sup> R. Baubock – V. Paskalev, *Cutting Genuine Links: A Normative Analysis of Citizenship Deprivation*, in Geo. Immigr. L.J., 2015, p. 47 ss.

<sup>42</sup> Corte EDU, 3 marzo 2022, ric. 27801/19, *Johansen v. Denmark*, par. 76.

comportamento dello straniero naturalizzato ai fini di una eventuale revoca della cittadinanza concessa.

Nella relazione di accompagnamento al menzionato «decreto sicurezza» italiano – non dissimilmente da quanto avviene in altri ordinamenti giuridici<sup>43</sup> – si afferma che «(a)ppare ragionevole che le medesime valutazioni che portano al diniego della concessione della cittadinanza siano poste a fondamento della previsione della revoca del predetto status nei confronti dello straniero che anche se nato in Italia si sia rivelato pericoloso per la sicurezza dello Stato per aver compiuto atti terroristici»<sup>44</sup>.

Con un taglio leggermente differente, il Governo inglese – in sede di scrutinio della disciplina sull'immigrazione, con particolare riferimento al trattamento riservato ai soli cittadini naturalizzati<sup>45</sup> – osserva che esso si basa su di una «*objective and reasonable justification*», fondata sulla considerazione che questi – a differenza dei nativi – hanno espressamente scelto i «*British values*» ed hanno acquisito la cittadinanza proprio sulla base del loro «*good character*», e pertanto risulta «*appropriate*» la misura della revoca nell'ipotesi in cui la loro condotta risulti difforme.

A ben vedere, la costruzione simmetrica qui identificata la si ritrova pure nella recente giurisprudenza EDU, laddove si afferma che, poiché la perdita della cittadinanza risulta avere un impatto sul diritto al rispetto della vita privata e familiare (ex art. 8 CEDU) «identico» a quello del diniego di concessione della cittadinanza, non vi è motivo di distinguere le situazioni e di applicare criteri di valutazioni differenti (rispetto a quelli della proporzionalità e non arbitrarietà) per valutare la conformità della revoca alle disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> In Spagna, *Proposición de Ley relativa a la modificación del régimen jurídico de la nacionalidad*, 19 novembre 2021, p. 5: «*Así pues, la privación de la nacionalidad por este tipo de actos se trata de una aplicación sensu contrario de la exigencia de buena conducta que le es inherente a la persona al adquirir la nacionalidad, de acuerdo con el deber impuesto por el CC*». Cfr. L. Moreno Blesa - E. Alba Ferré, *El derecho de nacionalidad y extranjería para combatir los actos de terrorismo*, in *Anuario Hispano-Luso-Americano de derecho internacional*, 2019-2020, p. 413 ss.

<sup>44</sup> Disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge 113/2018, 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 - Relazione, p. 10. In dottrina, cfr. A. Mitrotti, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel 'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini'*, in *Osservatorio AIC*, [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2019, p. 65, ss. p. 75: «si potrebbe anche sostenere che una volta acquisita la cittadinanza per concessione non sussistano (o quanto meno non dovrebbero sussistere) differenze tra cittadini (per *ius sanguinis* e *ius soli*) eppure non è difficile argomentare che se l'acquisto della cittadinanza è preventivamente escluso per la sussistenza dei motivi di sicurezza della Repubblica non si vede il perché per quegli stessi motivi di sicurezza (per altro valutati ed accertati nel corso di un processo penale solennemente celebrato e coperto dal giudicato) non si possa anche revocare la medesima cittadinanza concessa».

<sup>45</sup> Human Rights Joint Committee, Twelfth Report, *Legislative Scrutiny: Immigration Bill (Second Re-port)*, 2014, par. 50, <https://publications.parliament.uk/pa/jt201314/>.

<sup>46</sup> Corte EDU, 17 ottobre 2016, ric. 76136/12, *Ramadan v. Malta*, par. 85.

Orientamento che sembra trovare un certo sostegno nella circostanza che la CEDU non tutela espressamente né il diritto ad acquisire la cittadinanza, né quello a mantenere la stessa.

Tuttavia, non pare corretto sovrapporre e confondere la condizione dello straniero richiedente la cittadinanza con quello del cittadino a mantenerla<sup>47</sup>.

Come anche di recente sintetizzato da una serie di pronunce della V sezione del TAR Lazio<sup>48</sup> l'ampia discrezionalità dello Stato nel concedere la cittadinanza è funzionale a ponderare ogni elemento utile al fine di valutare la sussistenza di un concreto interesse pubblico ad accogliere in modo stabile un nuovo componente all'interno della comunità nazionale, valutare quindi – anche in una dimensione prognostica – «l'ottimale inserimento del soggetto interessato nel contesto sociale del Paese ospitante», nonché la sua attitudine ad assumere tutti i doveri ed oneri discendenti dall'essere cittadino, tra cui «quello di contribuire al progresso del Paese e di assumersi obblighi di solidarietà economica e sociale nei confronti della collettività di nuova appartenenza, in primis quello di non pregiudicare la sicurezza degli altri membri». Tale ampiezza discrezionale nel concedere la cittadinanza troverebbe il suo contraltare nella stabilità dello status di cittadino, nella sua (sino a ieri) irrevocabilità, tanto da suggerire un esercizio «cauto» del potere concessorio<sup>49</sup>. L'assenza di precedenti penali, la sussistenza di redditi sufficienti a sostenersi, una condotta di vita che esprima integrazione sociale e rispetto dei valori di convivenza civile sono tutte circostanze che rappresentano il suggello, sul piano giuridico, di un processo di integrazione portato a compimento con successo<sup>50</sup>.

Il quadro logico-argomentativo appena illustrato non risulta però consistente e coerente se lo si vuole traslare nell'ambito di un procedimento di revoca della cittadinanza: qui il sindacato sulla condotta del cittadino naturalizzato non pare avere altro fondamento e ragione se non quello di (ulteriormente) sanzionare comportamenti devianti<sup>51</sup>, e ciò per altro con buona pace della disposto costituzionale in base al quale nessuno può essere privato, per motivi politici, della cittadinanza (art. 22 Cost.)<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> Cfr. a riguardo al dissenting opinion del giudice Pinto de Albuquerque, Ramadan v. Malta, cit., par. 24: «*It is high time for the Court to recognise explicitly that State citizenship belongs to the core of someone's identity, which is protected by Article 8 of the Convention. This is an autonomous Convention human right. This right to citizenship should neither be amalgamated with the right of an alien to enter, reside or work in a particular country, nor with the alien's right to family life.*»

<sup>48</sup> TAR Lazio, n. 2943, 2944, 2947, 3018 e 3471 del 2022.

<sup>49</sup> Cons. Stato, 03 ottobre 2007, n. 5103.

<sup>50</sup> TAR Lazio 02 marzo 2023, n. 3559.

<sup>51</sup> Cfr. E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra "noi" e "loro" Considerazioni sulla "revoca" della cittadinanza*, in *Dir. Imm. Citt.*, 1, 2019, che ritiene tale misura una «sanzione afflittiva»

<sup>52</sup> In cui la formula «motivi politici» è accolta nell'accezione più ampia, ovvero di motivi connessi agli «interessi pubblici della comunità», cfr. U. De Siervo, *Art. 22*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1978, p. 13.

#### 4.3 *Analogia tra condizione dello straniero residente di lunga durata che delinque con quella del cittadino naturalizzato condannato per fatti di terrorismo*

Un aspetto che pare essere passato inosservato nei commenti della dottrina è quello di una certa simmetria tra i ragionamenti dei giudici relativi alla legittima applicazione della revoca della cittadinanza per fatti di terrorismo e quelli, già espressi in sede giurisprudenziale, inerenti alla espulsione dello straniero che delinque e da lungo residente.

In tale ultimo caso, si è posto, e si pone, il problema della conformità del provvedimento di espulsione – teso alla tutela della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico<sup>53</sup> - con il rispetto della vita privata e familiare dell'individuo (ex art. 8 CEDU).

Ebbene, la giurisprudenza EDU, sin dai primi anni duemila, ha elaborato un serie di criteri per valutare se la misura sia giustificata da una prevalente urgenza sociale e proporzionata rispetto allo scopo legittimo perseguito: ecco allora che è necessario tenere in considerazione la natura e la gravità del reato commesso dal ricorrente; la durata del soggiorno dell'interessato nel Paese dal quale deve essere espulso; il periodo di tempo trascorso dall'infrazione e il comportamento del ricorrente durante tale periodo; la nazionalità dei vari soggetti coinvolti; la situazione familiare del ricorrente (durata del matrimonio, prove di una «real and genuine family life», ed eventuale presenza di figli)<sup>54</sup>.

Quello che appare essere accaduto è una mera trasposizione dei menzionati standard di valutazione utilizzati in tema di espulsione dello straniero da lungo soggiornante, macchiatosi di «*particularly serious offences affecting state security*»<sup>55</sup>, nell'ambito, assai ben diverso, della revoca della cittadinanza e della eventuale espulsione dello straniero naturalizzato. E ciò tanto a livello del dato positivo (si pensi agli aspetti sopra analizzati relativi alla gravità della condotta e al tempo entro il quale esperire l'azione di revoca rispetto al momento della naturalizzazione e/o al momento della commissione del reato), quanto nell'ambito delle decisioni della giurisprudenza.

Così avviene che, la stessa Corte EDU, nel summenzionato caso *Johansen v. Denmark* in materia di revoca della cittadinanza per fatti di terrorismo, riprenda pedissequamente i criteri elaborati nella giurisprudenza in materia di espulsione dello «straniero» che delinque per valutare - questa volta - la proporzionalità del provvedimento di espulsione del «cittadino» che commette certi reati<sup>56</sup>.

È allora lecito domandarsi, nuovamente, se tale operazione tecnico-giuridica (che appare comunque forzata, considerato lo status differente dei destinatari dei provvedimenti: stranieri in un caso, cittadini nell'altro), non riveli in realtà una mera

<sup>53</sup> Corte EDU, 18 ottobre 2006, ric. 46410/99, *Uner c. Pays-Bas*, par. 56.

<sup>54</sup> Corte EDU, 2 agosto 2001, ric. 54273/00, *Boultif c. Suisse*, par. 48; Corte EDU, *Uner c. Pays-Bas*, cit., par. 57 e 58; Corte EDU, 23 giugno 2008, ric. 1638/03, *Maslow v. Austria*, par. 48.

<sup>55</sup> Raccomandazione del Consiglio d'Europa, *Non-expulsion of long-term immigrants*, 14 marzo 2001, n. 1504/2001, art. 11, lett.g.

<sup>56</sup> Cfr. da ultimo Corte EDU, 3 marzo 2022, ric. 27801/19, *Johansen v. Denmark*, par. 75 ss.

volontà di politica del diritto tesa a costruire categorie differenziate di cittadinanza con maggiori o minori garanzie sulla permanenza dei diritti associati allo *status*.

## 5. Revoca della cittadinanza per fatti di terrorismo e i suoi limiti

La disciplina sull'acquisto e perdita della cittadinanza (così come in materia di ingresso e soggiorno nel territorio nazionale) viene considerata nella competenza esclusiva degli Stati, che tuttavia si devono conformare agli obblighi internazionali assunti dagli stessi<sup>57</sup>.

In tale prospettiva, dunque, è necessario primariamente che le norme in materia di revoca della cittadinanza siano rispettose di quelle internazionali sul contrasto all'apolidia<sup>58</sup>.

In secondo luogo, poi, nella misura in cui il provvedimento di revoca interferisce con uno dei diritti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo - e nell'ottica scelta nel presente lavoro, con il diritto al rispetto della vita privata e familiare dell'individuo (ex art. 8 CEDU) - esso dovrà potersi configurare come una misura che, in una società democratica, è «necessaria alla sicurezza nazionale». L'espressione «necessario» implica una «pressante esigenza sociale» che giustifichi l'interferenza dello Stato - comunque sempre necessariamente «proporzionata» rispetto al fine legittimo perseguito - con il diritto sancito dalla Convenzione.

Infine, in una prospettiva di diritto europeo, la Corte di Giustizia UE ha affermato che laddove la revoca della cittadinanza di uno degli Stati Membri implica anche la perdita dello status di cittadino dell'Unione (ex art. 20 TFUE), essa dovrà rispondere ad un interesse generale dello Stato e risultare «proporzionata con riferimento alle conseguenze che essa determina sulla situazione di ogni interessato e, se del caso, su quella dei suoi familiari»<sup>59</sup>.

Quanto detto, dunque, conduce ad una prima riflessione che tende a smentire la declamazione in base alla quale la regolazione della cittadinanza si esaurisce tutta

---

<sup>57</sup> C. Cipolletti, *La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign terrorist fighters e il diritto internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 2016, p. 117 ss.; E. Cloots, *The Legal Limits of Citizenship Deprivation as a Counterterror Strategy*, in *European Public Law*, 2017, p. 57 ss.

<sup>58</sup> Convenzione sullo statuto degli apolidi, New York, 28 settembre 1954; Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, New York, 30 agosto 1961.

<sup>59</sup> Corte giust., 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottmann*, par. 56; Corte giust., 12 marzo 2019, C-221/17, *M.G. Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, par. 48; Corte giust., 7 luglio 1992, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegation del Gobierno en Cantabria*, par. 10; Corte giust., 20 febbraio 2001, C-192/99, *Kaur, c. Secretary of State for the Home Department*, par. 19.

Cfr. in dottrina R. Palladino, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione Europea*, in *Federalismi*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019; W.T. Worster, *European Union citizenship and the unlawful denial of member state nationality*, in *Fordham International Law Journal*, 2020, p. 767 ss.; K. Kruma, *EU Citizenship, Nationality and Migrant Status: An Ongoing Challenge*, Leiden/Boston, 2014, p. 31 ss.

all'interno di una data giurisdizione nazionale: di certo gli Stati godono di un ampio margine di discrezionalità con riguardo ai criteri di acquisizione e perdita della cittadinanza, ma questi criteri non possono essere arbitrari<sup>60</sup>.

Su queste premesse è possibile ora procedere nella disamina dei tre contesti suindicati.

### 5.1 *Privazione della cittadinanza e divieto di apolidia*

La Convenzione sulla riduzione dell'apolidia fa divieto alle Parti sottoscrittrici di privare della cittadinanza l'individuo nell'ipotesi in cui ciò renda il soggetto apolide<sup>61</sup>. Invero, si prevedono deroghe al già menzionato principio qualora lo Stato, al momento della sottoscrizione della stessa Convenzione, decida di riservarsi il diritto di revocare la cittadinanza in situazioni in cui, la persona, «incompatibilmente con il suo dovere di lealtà (...) si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato»<sup>62</sup>: gli «atti terroristici» rientrano nell'ambito di applicazione di detta disposizione<sup>63</sup>.

Ora, appare interessante osservare come nelle trame del dato positivo e della sua interpretazione giurisprudenziale tale obbligo venga recepito e metabolizzato.

Ad eccezione dell'Italia, in tutti gli ordinamenti qui esaminati, la disciplina in argomento prende in considerazione il rischio dell'apolidia, talvolta – come in Francia<sup>64</sup> e in Belgio<sup>65</sup> – in cui la revoca è possibile solo laddove l'individuo abbia una doppia cittadinanza, così che, perdendone una, non diventi comunque «apatride»; tale altra – è il caso del Regno Unito – in cui si prevede, al fine di superare il divieto assoluto di apolidia, uno standard più stringente di valutazione che, unitamente alla menzionata «*conductiveness to public good*», impone di stabilire se il soggetto abbia avuto una condotta tale da risultare «*seriously prejudicial to the vital interests of the United Kingdom*»<sup>66</sup>.

Quanto alla disciplina italiana, essa non distingue tra coloro i quali hanno la doppia cittadinanza o esclusivamente quella nazionale, rendendo in tal modo il rischio di apolidia concreto. Si condivide pertanto l'opinione di chi ritiene che la disciplina

---

<sup>60</sup> W.T. Worster, *European Union Citizenship and the Unlawful Denial of Member State Nationality*, in *Fordham Int'l L.J.*, 2020, p. 767 ss.

<sup>61</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia, New York, 30 agosto 1961, art. 8.1.

<sup>62</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia, art. 8.3.a.ii.

<sup>63</sup> UNHCR, *Linee guida in materia di apolidia n. 5*, maggio 2020, par. 61-66.

<sup>64</sup> Code civil, art. 25.

<sup>65</sup> Code de la nationalité belge, art. 23/2, § 2.

<sup>66</sup> Tuttavia, sulla necessità di possedere la doppia cittadinanza al momento del provvedimento di revoca cfr. *S.SHD v. Al-Jedda*, [2013] UKSC 62, par. 30-34; *Abu Hamza v. Secretary of State for the Home Department*, SC/23/2003.



sulla revoca della cittadinanza risulti incostituzionale, in *parte qua*, in relazione all'art. 117, c. 1 Cost.<sup>67</sup>.

Sin qui il dato normativo. Tuttavia, appare di un certo interesse quanto emerge dalla giurisprudenza a livello nazionale e sovranazionale e che può essere sintetizzato nel modo che segue.

Innanzitutto, vengono sistematicamente rigettate le argomentazioni di parte, fondate sulla sostanziale estraneità dell'individuo binazionale, destinatario della misura di revoca, rispetto all'altra nazionalità residua: paesi di origine in cui il soggetto talvolta non è mai stato, di cui non conosce la lingua, e con il quale non si hanno legami di alcun tipo. L'apolidia *de facto* non ha, è proprio il caso di dire, «cittadinanza» nei percorsi logico-argomentativi dei giudici.

L'approccio della giurisprudenza sembra così arroccato su di un dato meramente formale (la binazionalità dell'individuo), con buona pace di quanto invece viene preteso sul versante opposto, ovvero quello dell'acquisto della cittadinanza, in termini di assoluta necessità di un legame sostanziale dell'individuo con un dato paese.

Nessuna rilevanza ha poi la circostanza che lo stato della nazionalità residua possa non essere disposto ad accogliere sul proprio territorio chi, destinatario di una misura di deprivatione della cittadinanza, sia stato espulso per motivi di terrorismo da un dato paese<sup>68</sup>; o egualmente, l'incertezza giuridica di riacquistare la cittadinanza originaria, che - in base alla normativa del paese in cui si è nati - si è persa nel momento in cui si è acquisita una seconda cittadinanza per naturalizzazione<sup>69</sup>; o perfino la circostanza che le autorità del paese della presunta seconda nazionalità si rifiutino pubblicamente, comunque in costanza di un dato normativo di incerta interpretazione, di riconoscere la cittadinanza all'individuo espulso<sup>70</sup>. I giudici sembrano pertanto cedere a quanto potrebbe essere definito un «*argumentum ad ignorantiam*»: l'incertezza giuridica vale da sé a fondare la legittimità della revoca.

---

<sup>67</sup> P. Morozzo della Rocca, *Sulla revocabilità della cittadinanza a causa della commissione di alcuni reati*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, <https://journals.uniurb.it/index.php/cgdv/article/view/3338>, 2022, p. 9 ss.; L. Viola, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto sicurezza*, in *Dir. Imm. Citt.*, 1, 2021, p. 86 ss., p. 113; S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 22, 2018, p. 13 ss.; N. Colacino, *Obblighi internazionali e ordinamento costituzionale a dieci anni dalle sentenze gemelle: breve cronaca di un lungo assedio*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3, 2017, p. 248 ss.; A. Cozzi, *L'ordine logico di esame della violazione dell'art. 117, c. 1, Cost. nella giurisprudenza costituzionale sulla CEDU*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 1, 2018, p. 174 ss.; A. Ruggeri, *Un'opportuna messa a punto dei rapporti tra CEDU e Costituzione, nella opinione di P. Pinto de Albuquerque in G.I.E.M. e altri c. Italia*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2, 2020, p. 126 ss.

<sup>68</sup> *Pham v. Secretary of State for the Home Department*, cit., par. 38; *B2 v. The Secretary of State for the Home Department*, [2013] EWCA Civ 616, par. 96.

<sup>69</sup> *Al Jeddah v. Secretary of State for the Home Department*, SIAC SC/66/2008, 26 novembre 2010; *Y1 v. Secretary of State for the Home Department*, SIAC SC/112/2011, 18 maggio 2012.

<sup>70</sup> *Shamima Begum v. The Secretary of State for the Home Department* (7 febbraio 2020), Appeal no. SC/163/2019.

5.2 *Revoca della cittadinanza e diritto al rispetto della vita privata e familiare ex art. 8 CEDU*

Mentre la misura della privazione della cittadinanza viene generalmente valutata compatibile col diritto al rispetto delle relazioni familiari (laddove però essa non comporti necessariamente ed automaticamente l'espulsione<sup>71</sup> o nell'ipotesi in cui il coniuge e/o i figli siano pronti e in grado a trasferirsi nel paese di origine dell'espulso<sup>72</sup>, o si siano allontanati volontariamente dal territorio nazionale<sup>73</sup>), più articolata invece appare l'argomentazione giuridica inerente al diritto al rispetto della vita privata.

Essendo la cittadinanza, infatti, «*un élément constitutif de l'identité de la personne*»<sup>74</sup>, la sua revoca comporta di per sé una incidenza negativa nella sfera personale dell'individuo, e ciò a prescindere dall'espulsione dello stesso dal territorio nazionale, poiché l'idoneità del soggetto a rimanere entro i confini nazionali «*s'en trouve fragilisée*»<sup>75</sup>.

Come bene poi ha rilevato il Conseil d'État in Francia, l'intensità con cui la revoca incide sulla identità della persona, compromettendo il suo diritto al rispetto della vita privata, è strettamente correlata al «*mode et a la date d'acquisition de la nationalité*»<sup>76</sup>.

Il vaglio operato dalla Corte EDU sulle misure di decadenza è articolato su due piani: il primo è inerente all'assenza di «arbitrarietà» nella decisione dell'autorità pubblica (nel senso della sua legalità, dell'esistenza di adeguate garanzie procedurali, e in termini di diligenza e prontezza della autorità pubblica nel promuovere la revoca)<sup>77</sup>; il secondo profilo è quello relativo alle conseguenze subite dall'individuo<sup>78</sup>, che devono risultare «proporzionate» rispetto all'obiettivo della sicurezza nazionale<sup>79</sup>.

Ecco allora che la Corte EDU ha valutato non arbitrario il provvedimento di revoca emesso nei confronti di un *foreign fighter* inglese, allontanatosi spontaneamente dal territorio del Regno Unito, e al quale non viene concesso il rientro in patria per fare appello contro tale decisione: l'art. 8 CEDU, si afferma, non impone alcun obbligo

<sup>71</sup> Corte EDU, 16 novembre 2020, ric. 52273/16, *Ghoumid et Autres c. France*, par. 42. Per la Francia cfr. Conseil d'État, 20 novembre 2015, n. 394339 e Conseil d'État, 26 settembre 2007, n. 301145; per il Belgio, cfr. Cour constitutionnelle Belgique, 7 febbraio 2018, n. 16/2018, par. B.15.2 e B.16.

<sup>72</sup> Corte EDU, 22 gennaio 2019, ric. 74411/16, *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, par. 76-77.

<sup>73</sup> Corte EDU, 7 febbraio 2017, ric. 42387/13, *K2 v. United Kingdom*, par. 62.

<sup>74</sup> Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 43; Corte EDU, 26 settembre 2014, ric. 65192/11, *Mennesson c. France*, par. 97; Corte EDU, 11 ottobre 2011, ric. 53124/09, *Genovese c. Malta*, par. 33. Cfr. altresì giurisprudenza francese Conseil d'État 6 ottobre 2021, n. 446945; Conseil d'État, 31 dicembre 2020, n. 436689.

<sup>75</sup> Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 49.

<sup>76</sup> Conseil d'État, 30 novembre 2021, n. 450553.

<sup>77</sup> Corte EDU, 21 giugno 2016, ric. 76136/12, *Ramadan v. Malta*, par. 86-89.

<sup>78</sup> Corte EDU, 3 marzo 2022, ric. 27801/19, *Johansen v. Denmark*, par. 45; Corte EDU, 14 febbraio 2019, ric. 74411/16, *Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, par. 62.

<sup>79</sup> Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 44.

positivo agli Stati contraenti di facilitare il ritorno di soggetti privati della cittadinanza solo al fine di appellare la decisione di revoca<sup>80</sup>.

Ed ancora, in un caso in cui la decisione sulla privazione della cittadinanza viene presa oltre dieci anni dopo la condanna per reati di terrorismo, si argomenta che – in presenza di eventi particolarmente gravi ed allarmanti (quali ad esempio la serie di atti terroristici di matrice islamica perpetrati in Francia nel 2015) - uno Stato possa riprendere in modo più stringente la valutazione del vincolo di «loyauté et de solidarité» esistente tra lo stesso e le persone precedentemente condannate per atti di terrorismo. Tale assunto comporterebbe, non senza una certa forzatura, che non siano viziati da arbitrarietà quei provvedimenti di decadenza intervenuti anche a distanza di tempo considerevole rispetto alle sentenze di condanna degli interessati<sup>81</sup>.

Quanto al giudizio sulle conseguenze per l'individuo derivanti dalla privazione della cittadinanza, la Corte pone in essere una valutazione in ragione del singolo caso concreto.

Così, ad esempio, si è giudicata non sproporzionata quella misura di revoca laddove essa non implichi una condizione di apolidia<sup>82</sup> (vedi paragrafo precedente), ovvero consenta comunque il soggiorno sul territorio nazionale, non comportando l'automatica espulsione dallo stesso<sup>83</sup>.

Ed ancora, centrale e ricorrente nel giudizio di proporzionalità è la natura e la serietà della condotta delittuosa in ragione della sua offensività per la comunità.

La Corte EDU, che in passato ha più volte sottolineato come la violenza terroristica costituisca una minaccia grave per i diritti dell'uomo e la sicurezza nazionale<sup>84</sup>, ha sancito che la decisione dei giudici francesi<sup>85</sup>, inglesi<sup>86</sup>, danesi<sup>87</sup> di revocare la cittadinanza a soggetti condannati per atti di terrorismo internazionale non

---

<sup>80</sup> Corte EDU, *K2 v. United Kingdom*, cit., par. 57.

<sup>81</sup> Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 45: «(...) peut admettre toutefois qu'en présence d'événements de cette nature, un État puisse reprendre avec une fermeté renforcée l'évaluation du lien de loyauté et de solidarité existant entre lui-même et des personnes condamnées antérieurement pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme...en conséquence ..., dans les circonstances particulières de l'espèce, le temps écoulé entre les condamnations des requérants permettant en droit français d'engager une procédure de déchéance de nationalité et la date à laquelle ces procédures ont été mises en oeuvre à leur égard ne suffit pas à lui seul pour entacher d'arbitraire la décision de les déchoir de la nationalité française».

<sup>82</sup> Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 50; Corte EDU, *K2 v. United Kingdom*, cit., par. 62; Corte EDU, *Johansen v. Denmark*, cit., par. 60; Corte EDU, *Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, cit., par. 69.

<sup>83</sup> Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 49; Corte EDU, *Ramadan v. Malta*, cit., par. 90.

<sup>84</sup> Corte EDU, 17 gennaio 2012, ric. 8139/09, *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito*, par. 183; Corte EDU, 4 settembre 2014, ric. 140/2010, *Trabelsi c. Belgio*, par. 117; Corte EDU, 2 giugno 2015, ric. 26417/10, *Ouabour c. Belgio*, par. 63; Corte EDU, 13 settembre 2018, ric. 58170/13, *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, par. 445.

<sup>85</sup> Corte EDU, *Ghoumid et Autres c. France*, cit., par. 51.

<sup>86</sup> Corte EDU, *K2 v. United Kingdom*, cit., par. 66.

<sup>87</sup> Corte EDU, *Johansen v. Denmark*, cit., par. 70.

integrale delle «*conséquences disproportionnées sur leur vie privée*»<sup>88</sup>, in relazione all'interesse generale di tutela della comunità rispetto alla minaccia terroristica<sup>89</sup>.

Ritorna a tal proposito rilevante – sia nella giurisprudenza EDU, così come in quella degli ordinamenti nazionali – il tema dell'attaccamento, in termini di fedeltà e lealtà, dell'individuo al proprio Paese.

Così se da un lato la Corte EDU non manca di rilevare – sposando in pieno le difese dei Governi nazionali - come le condanne penali per crimini di terrorismo rivelino di per sé che lo «*attachment to France and its values is of little importance for them in the construction of their personal identity*»<sup>90</sup>, gli fanno eco i giudici degli ordinamenti nazionali che affermano che l'adesione ad una organizzazione terroristica «*démontré un rejet des valeurs propres à un Etat démocratique et un attachement très relatif à la démocratie belge*»<sup>91</sup>.

Pertanto, reati quali la partecipazione ad associazione a delinquere finalizzata alla preparazione di un atto di terrorismo<sup>92</sup>, il finanziamento al terrorismo internazionale<sup>93</sup>, ovvero (in una logica preventiva) la frequentazione di estremisti islamici<sup>94</sup> e la partecipazione all'estero ad attentati terroristici<sup>95</sup>, giustificano – attesa la natura e la gravità delle condotte - la revoca della cittadinanza, ponendosi essa come strumentalmente necessaria a garantire «l'incolumità pubblica, il mantenimento dell'ordine e la prevenzione dei reati».

### 5.3 Revoca della cittadinanza e rispetto del diritto UE

Come accennato, la competenza statale sulla perdita della cittadinanza ha subito negli anni, per via giurisprudenziale, una sorta di «comunitarizzazione» indiretta che impone agli Stati membri di tenere «in debito conto» il diritto comunitario laddove

---

<sup>88</sup> Corte EDU, *Ghoulid et Autres c. France*, cit., par. 51.

<sup>89</sup> Vedi altresì Corte EDU, *K2 v. United Kingdom*, cit., par. 66.

<sup>90</sup> Corte EDU, *Ghoulid et Autres c. France*, cit., par. 50. Conforme Corte EDU, *Johansen v. Denmark*, cit., par. 70: «*(...) in the Court's view, taking into account that the applicant was convicted of serious terrorist offences, which themselves constituted a serious threat to human rights, and which to a large extent showed his lack of attachment to Denmark and its values (...)*».

<sup>91</sup> Cour de Cassation de Belgique, 24 aprile 2019, n. 20190424.4.

Cfr. in dottrina J. Lepoutre, *Le bannissement des nationaux – Comparaison (France-Royaume-Uni) au regard de la lutte contre le terrorisme*, in *Revue critique de droit international privé*, 1, 2016 p. 107 ss.; V. Geisser, *Déchoir de la nationalité des djihadistes "100% made in France": qui cherche-t-on à punir?*, in *Migrations Société*, 6, 2015, p. 3 ss.

<sup>92</sup> Conseil d'État, 31 dicembre 2020, n. 436689.

<sup>93</sup> Conseil d'État 6 ottobre 2021, n. 446945; Conseil d'État, 08 giugno 2016, n. 394348; Conseil d'État, 8 giugno 2016, n. 394354; Conseil d'État, 11 maggio 2015, n. 383664.

<sup>94</sup> *Hilal Al-Jedda v. Secretary of State for the Home Department* (Deprivation of citizenship - Substantive - Dismissed) [2010] UKSIAC 66/2008 (26 novembre 2010), par. 39.

<sup>95</sup> *K2 v. Secretary of State for the Home Department* [2015] SC/96/2010 (22 dicembre 2015).

si corra il rischio di perdere la qualità di cittadino dell'Unione<sup>96</sup>, giudicato «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»<sup>97</sup>.

In tale prospettiva, la revoca della cittadinanza dovrà risultare rispondente ad un interesse generale dello stato e proporzionata con riferimento alle conseguenze che essa implica sulla vita dell'individuo e dei suoi familiari.

Quanto all'interesse pubblico, si è considerato legittimo, in un caso di cittadinanza acquisita fraudolentemente, «che uno Stato membro voglia proteggere il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra esso e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza»<sup>98</sup>; così, in un'altra decisione relativa alla prolungata assenza dal territorio nazionale come legittimo motivo di revoca, si è qualificato alla stregua di «interesse generale» quello di tutelare la «effettività del legame»<sup>99</sup> tra lo stato e i propri cittadini.

---

<sup>96</sup> Corte giust., 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottman*, par. 41: «il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo». Cfr. in dottrina T. De Pasquale, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di cittadinanza: un concetto "europeizzato" di diritto pubblico interno? La controversa relazione tra cittadinanza dell'Unione europea e cittadinanze nazionali degli stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 3-4, 2012, p. 445 ss.

<sup>97</sup> Corte giust., 19 ottobre 2004, C-200/02, *Zhu e Chen c. Secretary of State for the home department*, in Racc. p. I-9925, punto 25; Corte giust., 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzeleczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, in Racc. p. I-6193, punto 31; Corte giust., 17 settembre 2002, C-413/99, *Baumbast c. Secretary of State for the Home Department*, in Racc. p. I-7091, punto 82.

<sup>98</sup> Corte giust., *Rottman*, cit., par. 51. Cfr. in dottrina, M.J. Van Den Brink, *EU Citizenship and EU Fundamental Rights: Taking EU Citizenship Rights Seriously?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2012, p. 273 ss.; R. Morris, *European Citizenship: Cross-Border Relevance, Deliberate Fraud and Proportionate Responses to Potential Statelessness*, in *European Public Law*, 2011, p. 417 ss.; N. Lazzerini, *Cittadinanza dell'Unione: uno status derivato...ma anche un pò autonomo. La sentenza della Corte di giustizia nel caso Rottman*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, p. 4 ss.; M. Castellaneta, *Lo Stato deve valutare gli effetti sul cittadino del provvedimento di revoca della naturalizzazione*, in *Guida al Diritto*, 2010, p. 97 ss.; F. Fabbrini, *La Corte di giustizia europea e la cittadinanza dell'Unione*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, p. 702 ss.; M.E. Bartoloni, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione europea: il caso Rottmann*, in *Dir. um. dir. int.*, 2010, p. 423 ss.; T. Burri, B. Pirker, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt «Rottmann c. Freistaat Bayern»*, in *Riv. dir. un. eur.*, 2010, p. 651 ss.; M. Cortés, *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, in *Rev. der. com. eur.*, 2010, p. 1 ss.; D. Kochenov, *Case C-135/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010*, in *Com. mark. law. rev.*, 2010, p. 1831 ss.; L. Montanari, *I limiti europei alla disciplina nazionale della cittadinanza*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2010, p. 948 ss.; A. Seling, *Case C-135/08 Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 2nd March 2010*, in *Maastricht JECL*, 2010, p. 470 ss.

<sup>99</sup> Corte giust., 12 marzo 2019, C-221/17, *M.G. Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, par. 37-38. Cfr. in dottrina, K. Swider, *Legitimizing precarity of EU citizenship: Tjebbes*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1163 ss.; H. van Eijken, *Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights*, in *EuConst*, 2019, p. 714 ss.; A. Yong, *The Future of EU Citizenship Status during Crisis - Is There a Role for Fundamental Rights Protection?*, in *J. Int'l & Comp. L.*, 2020, p. 471 ss.; M. Borraccetti, *Le misure di revoca della cittadinanza nazionale e il controllo di proporzionalità: la prospettiva europea*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2019, p. 190 ss.

La proporzionalità della misura è stata intesa dalla Corte, sia «in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, nonché alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine»<sup>100</sup>, sia in relazione ai diritti fondamentali dell'individuo, primo tra tutti quello al rispetto della vita privata e familiare ex art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>101</sup>.

Decidendo su casi di revoca della cittadinanza per fatti di terrorismo, le Corti nazionali, rigettando sistematicamente le istanze in cui si lamenta la violazione del diritto UE, si limitano semplicemente a richiamare i menzionati casi<sup>102</sup>, o raramente a riportarne in *parte qua* le argomentazioni che si assumono pertinenti<sup>103</sup>.

A differenza, però, di quanto accaduto dinanzi ai giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo, non si hanno decisioni della CGUE con riguardo alle ipotesi considerate nel presente lavoro.

Pare pertanto opportuno riflettere sulla piena rilevanza e pertinenza del menzionato orientamento giurisprudenziale ai casi che ci occupano.

Innanzitutto, va rilevato che tra le due decisioni sopra ricordate della Corte di giustizia, sembra più vicino alle fattispecie qui oggetto di studio quella in cui la Corte giudica della deprivatione della cittadinanza ottenuta grazie alla condotta fraudolenta del sig. Rottman: possiamo dunque dire che le discipline nazionali in materia di revoca della cittadinanza per fatti di terrorismo condividono con la disposizione tedesca, giudicata in *Rottman*, la filosofia di punire il comportamento del cittadino naturalizzato che non dimostra lealtà verso il nuovo Stato. Le similitudini, tuttavia, sembrano terminare qui, solo che si consideri la circostanza che le discipline studiate nel presente lavoro mirano a sanzionare, non un comportamento *contra legem* funzionale all'ottenimento della cittadinanza, ma una condotta illecita di un soggetto che è già cittadino.

Ancora, la legittimità della revoca della cittadinanza nel caso *Rottman* si fonda su di una circostanza del tutto peculiare, che ridimensiona sensibilmente la portata del precedente della Corte di Giustizia ad altre situazioni: la legittimità del provvedimento riposa, infatti, sul dato che proprio l'acquisto fraudolento della cittadinanza è una delle eccezioni espressamente indicate dalle Convenzioni internazionali che consente allo Stato di revocare la cittadinanza anche quando questo implichi la condizione di apolidia dell'individuo<sup>104</sup>. Considerazioni che mantengono la loro validità – precisa la Corte<sup>105</sup> – anche laddove il cittadino dovesse perdere la cittadinanza dell'Unione.

---

<sup>100</sup> Corte giust., *Rottman*, cit., par. 56.

<sup>101</sup> Corte giust., *M.G. Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, cit., par. 45-46.

<sup>102</sup> Cfr., ex multis, in Francia, Conseil d'État, 11 maggio 2015, n. 383664; Conseil d'État, 22 giugno 2022, n. 455395; in Belgio, Cour de Cassation de Belgique, 24 aprile 2019, n. 20190424.4.

<sup>103</sup> Cfr. Cour de cassation Belgique, 24 aprile 2019, n. P.19.0166.F.

<sup>104</sup> Cfr. Convenzione sulla riduzione della apolidia, art. 8.2.b e Convenzione europea sulla nazionalità, art. 7.1.b e 7.3. Cfr. Corte giust., *Rottman*, cit., par. 52-54.

<sup>105</sup> Corte giust., *Rottman*, cit., par. 54.

Ciò detto, e messi da parte i precedenti menzionati per le ragioni appena esposte, potrebbe bene pur argomentarsi che la legittimità della revoca nei confronti dei cittadini che hanno commesso atti di terrorismo si riscontra nella stessa Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, laddove si autorizza lo Stato a revocare la cittadinanza nel caso in cui il cittadino abbia posto in essere una «*conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party*»<sup>106</sup>. In tale ipotesi, dunque, il giudice nazionale sarebbe chiamato a verificare se la decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina in rapporto al diritto dell'Unione, con particolare riferimento alla perdita dello status di cittadino europeo<sup>107</sup>.

Sempre nell'ambito del giudizio di proporzionalità, problematico invece rimane, a mente di chi scrive, l'applicabilità – evocata in Tjebbes - dei principi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alle fattispecie in argomento. Ovvero, più nel dettaglio, la possibilità o meno di impiegare come parametro generale nei giudizi sulla validità delle normative nazionali, che dispongono la denazionalizzazione per fatti di terrorismo nei confronti dei cittadini naturalizzati, il diritto al rispetto della vita privata e familiare (ex art. 7 Carta) e il principio di non discriminazione (ex art. 21 Carta).

Il tema è complesso e meriterebbe una trattazione autonoma. Sia sufficiente qui ricordare che l'art. 51 della Carta dispone che essa si applica «agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione». È noto come le corti costituzionali<sup>108</sup>, e la stessa Corte di giustizia<sup>109</sup>, abbiano a più riprese ribadito il fatto che i principi contenuti nella Carta rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto dell'Unione è applicabile.

La disciplina della cittadinanza, di competenza esclusiva degli Stati membri, non può dirsi che *attui il diritto dell'Unione*. Si potrebbe allora lavorare ricostruttivamente provando a dimostrare che nelle regole sulla cittadinanza dei singoli Stati Membri si riscontra un nesso con il diritto dell'Unione tale da assoggettare la legislazione nazionale alle previsioni della Carta (e di conseguenza alla giurisdizione della Corte di giustizia): la mera affinità tra le materie (cittadinanza dello Stato/cittadinanza europea) non pare essere sufficiente, dovendosi invece provare «l'esistenza di un collegamento di una certa consistenza»<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> Convenzione europea sulla nazionalità, art. 7.1.d.

<sup>107</sup> R. Morris, *European Citizenship: Cross-Border Relevance, Deliberate Fraud and Proportionate Responses to Potential Statelessness*, cit., p. 431: «(...) when will revocation of Member State nationality ever be proportionate? Presumably, it will be in cases of national security».

<sup>108</sup> Si vedano ad esempio le decisioni della Corte Cost. italiana: Cost., 18 luglio 2013, n. 210; Cost., 9 novembre 2011, n. 303; Cost., 7 marzo 2011, n. 80.

<sup>109</sup> Corte giust., 17 marzo 2009, C-217/08, *Mariano c. Istituto nazionale per l'assicurazione*; Corte giust., 5 ottobre 2010, C-400/10, *J. McB. c. L. E.*; Corte giust., 12 novembre 2010, C-399/10, *Krasimir e altri*.

<sup>110</sup> Corte giust., 6 marzo 2014, C-206/13, *Siragusa c. Regione Sicilia*; Corte giust., 26 febbraio 2013, C-617/10, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*; Corte giust., 27 marzo 2014, C-265/13, *Emiliano*

Lo sforzo ricostruttivo necessario appare comunque importante e delicato.

## 6. Aporie e contraddizioni nelle *rationes* giurisprudenziali: il sostanziale fallimento della tutela multilivello

La sicurezza pubblica e la prevenzione dei crimini di terrorismo sul territorio nazionale sembrano – da quanto sin qui osservato - avere la meglio nel bilanciamento con i diritti individuali dello straniero naturalizzato derivanti dalla cittadinanza.

Va ricordato primariamente che con la metafora del «bilanciamento», diversamente da quanto si possa inferire intuitivamente dal termine impiegato, l'obiettivo non è quello di trovare un punto di equilibrio tra un principio, un diritto, un interesse e un altro, ma piuttosto quello di sacrificarne uno a favore di un altro, seppur in relazione ad un singolo caso concreto<sup>111</sup>.

Appare di un certo interesse, ora, soffermarsi sulle tecniche e strategie argomentative utilizzate in sede giurisprudenziale per operare una tale scelta: una scelta, si ribadisce, che si contraddistingue per la natura eminentemente securitaria in un contesto emergenziale, o percepito come tale.

Innanzitutto, rilevano quelle dottrine che trovano nei legami autentici dell'individuo con il proprio Paese, e nella conseguente e necessaria dimensione di lealtà e fedeltà a fondamento della cittadinanza, il nucleo argomentativo dispiegato ora al fine di avallare la distinzione normativa (discriminante?) tra cittadini nativi e naturalizzati, rigettando le denunce di violazione del principio di eguaglianza; ora invece per giustificare la revoca della cittadinanza come misura proporzionata alla gravità e offensività della condotta (appunto infedele e sleale).

Tuttavia, come già in parte osservato, tale modo di concepire la cittadinanza – che viene fatto risalire in sede giurisprudenziale al noto caso *Nottebohm*<sup>112</sup> - appare avere delle connotazioni di a-scientificità ed enigmaticità<sup>113</sup> che ne minano l'efficace utilizzo in sede ermeneutica.

---

*Torralbo Marcos v Korota SA and Fondo de Garantía Salarial*; Corte giust, 30 aprile 2014, C-390/12, *Pfleger*; Corte giust., 8 maggio 2014, C-483/12, *Pelckmans Turnhout NV contro Walter Van Gestel Balen NV*.

<sup>111</sup> P. Chiassoni, *La giurisprudenza civile, Metodi di interpretazione e tecniche di argomentazione*, Milano, 1999, p. 287; G. Pino, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali: una mappa dei problemi*, in *Etica pol.*, 2006, p. 1 ss.

<sup>112</sup> Corte int. giust., 6 aprile 1955, *Liechtenstein v. Guatemala*. «According to the practice of States, to arbitral and judicial decisions and to the opinions of writers, nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as the result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other States».

<sup>113</sup> K. Swider, *Legitimizing precarity of EU citizenship: Tjebbes*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1167 ss.



La relazione di solidarietà o lealtà tra individuo e Stato, a cui spesso i giudici, anche europei, rinviano per giustificare le loro decisioni sulla deprivatione della cittadinanza<sup>114</sup>, pertiene infatti ad un sentire personale di ciascun individuo che mal si ataglia ad essere impiegato come criterio ermeneutico. Gli individui possono nutrire o meno un sentimento di solidarietà e lealtà nei confronti dello Stato, senza che tuttavia – nella stragrande maggioranza dei casi – questo sentire abbia alcun impatto e rilevanza sul loro status di cittadini; ed ancora, a tutto concedere alla teoria del *genuine link* come «essenza mistica» della nazionalità, i cittadini naturalizzati e binazionali possono bene nutrire rapporti ugualmente, e persino maggiormente, significativi e autentici rispetto a quelli condivisi dai cittadini nativi.

Quanto poi all'argomento, riemerso dopo essere stato da lungo abbandonato dai giudici<sup>115</sup>, del «patto» di lealtà tra individuo e Stato, non solo esso non può essere utilizzato – per forza di logica ancor prima che di fedeltà all'ordinamento giuridico – per fondare la revoca della cittadinanza nei confronti di solo alcune «categorie» di cittadini; ma la stessa revoca della cittadinanza, nei confronti di alcuni e non di tutti, va in contraddizione con il medesimo argomento (dal sentore vagamente naturalistico) del patto di lealtà, che promette invece uno status fondato sulla reciprocità, eguaglianza e perpetuità.

Secondariamente, come sopra descritto, si impiega l'argomento per «analogia» - rispettivamente alla condizione del richiedente la cittadinanza e allo straniero residente di lunga durata che delinque - per legittimare la distinzione di regime della revoca tra cittadini per nascita e cittadini naturalizzati.

Tale assimilazione tra condizioni, quella dello straniero (che chiede la cittadinanza o che delinque nel territorio in cui risiede temporaneamente) e quella del cittadino naturalizzato, non è tuttavia priva di conseguenze sistemiche: essa infatti pare sovvertire la costruzione stessa del concetto di cittadinanza delle democrazie occidentali in termini di diritto/status, per relegarla a mero «privilegio»<sup>116</sup>, in cui (ancora una volta) i caratteri della perpetuità, eguaglianza e reciprocità sono destinati ad un processo profondo di ripensamento e riconcettualizzazione<sup>117</sup>.

In terzo luogo, con attenzione esclusivamente al tema della revocabilità e revoca della cittadinanza, due riflessioni sembrano trovare campo.

---

<sup>114</sup> Corte giust., *Rottman*, cit., par. 51, cit.; Corte giust., *M.G. Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, cit., par. 34-35.

<sup>115</sup> Cfr. *Calvin's Case* (1608), 77 ER 377, (1608) Co Rep 1a. Cfr. in dottrina P.J. Price, *Natural Law and Birthright Citizenship in Calvin's Case (1608)*, in *Yale J.L. & Human*, 1997, p. 73 ss.; K. Kim, *Calvin's Case (1608) and the Law of Alien Status*, in *J. Legal Hist.*, 1996, p. 155 ss.

<sup>116</sup> S. Mantu, *Contingent citizenship*, Leiden, 2015, p. 173 ss.; F. Raimondo, *Il «privilegio» della cittadinanza: la revoca come strumento di contrasto al terrorismo. La riforma italiana nel contesto europeo*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 416 ss.;

<sup>117</sup> I. Tyler, *Designed to Fail: A Biopolitics of British Citizenship*, in *Citizenship Studies*, 2010, p. 61 ss.; M. Bosworth - M. Guild, *Governing Through Migration Control*, in *British Journal of Criminology*, 2008, p. 703 ss.

In assenza di un diritto alla cittadinanza tutelato espressamente dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, le Corti nazionali non si impegnano in alcuno sforzo ricostruttivo (pure possibile) nel senso della cittadinanza in termini di diritto fondamentale tutelato dalla CEDU<sup>118</sup>; né tanto meno paiono concentrarsi sulla cornice dei diritti individuali fondamentali tutelati dalle rispettive Costituzioni al fine di fare argine alla revoca della cittadinanza posta in essere dall'esecutivo: nel caso italiano il sopra menzionato art. 22 Cost. Esse invece paiono limitarsi a richiamare l'assenza di un diritto individuale convenzionale a conservare la cittadinanza<sup>119</sup>, sancendo così sistematicamente nel caso concreto la legittimità della revoca disposta dall'esecutivo.

Atteggiamento «remissivo» osservato per altro anche in sede di richiesta di tutela della cittadinanza europea. I giudici, pur invero richiamando (superficialmente e malamente) la giurisprudenza comunitaria in materia di revoca della cittadinanza degli Stati membri, non fanno alcuno sforzo ricostruttivo nel senso della effettiva tutela del molto declamato status di cittadino europeo, ribadendo regolarmente nel caso specifico la conformità al diritto europeo della revoca della cittadinanza nazionale.

Ancora, il criterio di proporzionalità, non infrequentemente sovrapposto nel linguaggio dei giudici a quello della non arbitrarietà e ragionevolezza, pare sottrarsi per sua natura alla stretta razionalità del sillogismo aristotelico.

Come studiato, la Corte EDU lo impiega per giudicare la legittimità dell'interferenza dello Stato sui diritti sanciti dalla Convenzione: il fulcro argomentativo è quello della gravità della condotta individuale in relazione all'interesse generale di tutela della comunità rispetto alla minaccia terroristica. Sovente esso trova in considerazioni inerenti all'attaccamento (l'assenza di) del soggetto al proprio Paese, così come nella mancanza di condivisione dei valori fondanti lo Stato democratico, argomenti *ad adiuvandum* che si aprono ad una razionalità maggiormente «intuitiva» piuttosto che legata alla coerenza e non contraddizione con l'ordinamento giuridico<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Se una giurisprudenza più che consolidata della Corte Edu sancisce il divieto di diniego e revoca arbitraria della cittadinanza, in conformità ad un principio generale di diritto internazionale, appare plausibile inferire logicamente l'esistenza di un diritto alla cittadinanza in relazione tanto al rispetto del diritto alla vita privata e familiare (ex art 8 CEDU), quanto al divieto di espulsione dal territorio dello Stato di cui si è cittadini (ex art. 3, protocollo IV, CEDU).

Cfr. in dottrina, L. Hennebel – H. Tigroudja, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Paris, 2016, p. 1181ss.; A. Annoni – S. Follati (eds.), *The changing role of nationality in international law*, London, 2013; E. Decaux, *Le droit a une nationalité en tant que droit de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2011, p. 89 ss.; M. Manly – L. Van Waas, *The value of the human security framework in addressing statelessness*, in A. Edwards – C. Ferstman (eds.), *Human Security and Non-citizens, Law, Policy and International affairs*, Cambridge, 2009, p. 549 ss.; K. Southwick – M. Lynch, *Nationality Rights for All, a progress report and global survey on statelessness*, in *Refugees International*, 2009, p. 18 ss.; E. Ersboll, *The Right to a Nationality and the European Convention on Human Rights*, in S. Lagoutte – H. Otto Sano – P. Scharff Smith, *Human Rights in Turmoil. Facing Threats, Consolidating Achievements*, Leiden, 2007, p. 249 ss.

<sup>119</sup> Conseil d'Etat, 18 giugno 2003, n. 251299.

<sup>120</sup> Interessante quanto si legge nelle decisioni dei giudici inglesi, storicamente lontani dal principio di proporzionalità del civil lawyers, in un caso di revoca della cittadinanza per fatti di

Similmente accade in occasione del vaglio costituzionale dei regimi nazionali di revoca della cittadinanza.

Ecco, ad esempio, che per il Conseil constitutionnel francese è il tempo massimo (rispetto alla commissione del reato e all'acquisizione della cittadinanza francese) entro cui è possibile emanare il provvedimento di deprivatione della cittadinanza a determinarne la natura proporzionata. Superato tale termine, sostengono i giudici, si violerebbe il principio di eguaglianza tra cittadini per nascita e cittadini per acquisizione<sup>121</sup>.

Su altro fronte, la Corte costituzionale belga diversamente sostiene che la eccezionalità della misura di revoca della cittadinanza si giustifica in termini di «ragionevolezza» in rapporto alla gravità della condotta, al «*manquement grave aux devoirs de tout citoyen*»<sup>122</sup> che verrà valutato di volta in volta dal giudice<sup>123</sup>, e ciò a prescindere da qualsiasi riferimento temporale.

## 7. Conclusioni

Il fenomeno studiato in una prospettiva comparatistica restituisce una (inquietante) immagine di cittadini distinti per categorie e, più o meno espressamente, connotati da una scala diversa di «purezza identitaria» che condiziona la stabilità dello status. Immagine che risulta ancora più disturbante laddove invece si guarda alla pleora di provvedimenti e decisioni inerenti alla tutela dello straniero e della sua dignità, a prescindere dal territorio in cui questi risiede: una attenzione che lo stesso straniero, divenuto cittadino, non pare invece meritare.

Il rischio concreto e attuale di stigmatizzazione (rafforzato da pratiche di c.d. *crimmigration*)<sup>124</sup> dello straniero naturalizzato come minaccia all'ordine pubblico

---

terrorismo: «*The advantage of the terminology of proportionality is that it introduces an element of structure into the exercise, by directing attention to factors such as suitability or appropriateness, necessity and the balance or imbalance of benefits and disadvantages*», (*Pham v. Secretary of State for the Home Department*, 25 marzo 2015, [2015] UKSC 19, par. 95)

<sup>121</sup> Conseil constitutionnel, 23 gennaio 2015, n. 2014-439 QPC, par. 15.

<sup>122</sup> Cour constitutionnelle Belgique, 14 maggio 2009, n. 85/2009, par. B. 10.

<sup>123</sup> Id., 7 febbraio 2018, n. 16/2018, par. B.8.2.

<sup>124</sup> In cui il diritto penale diviene strumento per la creazione di una categoria di cittadini di «serie b». Cfr. in dottrina L. Siracusa, *Sulle tracce della crimmigration in Europa: l'espulsione dello straniero in un confronto fra Spagna, Francia e Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, 2019, p. 273 ss.; E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra "noi" e "loro". Considerazioni sulla "revoca" della cittadinanza*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2019, p. 1 ss.; L. Maserò, *La "crimmigration" del decreto "Salvini"*, in *Legislazione penale*, 2019, p. 11 ss.

J. Parkin, *The criminalization of migration in Europe, A state of the art of the academic literature and research*, CEPS paper in Liberty and Security in Europe, 2013, p. 1 ss.; V. Mitsilegas, *The Changing landscape of the criminalization of migration in Europe: the protective function of European Union law*, in M. Guia-M. Van Der Woude-J. Van Der Leun (eds), *Social control and justice: crimmigration in the age of fear*, The Hague, 2012, p. 87 ss. segnala come il diritto dell'UE abbia svolto un ruolo di contenimento delle tendenze crimmigratorie degli stati membri

nazionale è evidente, e a poco vale discettare su teorie metagiuridiche su presunti legami più o meno forti con il Paese. Se la coerenza è un valore, legittima appare la domanda su cosa ne sia di questi argomenti nel momento in cui gli stessi Stati sono invece ben disposti ad attribuire speditamente la cittadinanza a facoltosi investitori stranieri o a lavoratori altamente specializzati<sup>125</sup>.

Si presti poi molta attenzione e cura a maneggiare concetti quali lealtà e fedeltà verso la patria: il ragionamento giuridico rischia infatti di iper-politicizzarsi e socializzarsi con esiti ermeneutici difficilmente controllabili di cui l'Europa ha già fatto esperienza negli anni più bui (ricordiamo la denazionalizzazione di inglesi e belgi di origini tedesche dopo la prima guerra mondiale, o degli oppositori politici e degli ebrei nella Germania nazista)<sup>126</sup>. Viene da chiedersi poi cosa distingue il regime riservato al terrorista jihadista binazionale da quello applicato al mafioso stragista, se non un clamoroso atto di deresponsabilizzazione dello Stato.

Quello che appare con una certa evidenza dallo studio delle discipline in argomento è che l'ordine democratico e liberale pare uscirne stravolto nel silenzio assordante della giurisprudenza, che si pretende essere tutelante multilivello dei diritti dell'individuo. Ad una responsabilità individuale sul piano giuridico, infatti, si sostituisce surrettiziamente una responsabilità collettiva sul piano simbolico, che getta discredito e un'ombra di costante sospetto sulla comunità dei binazionali (che nella stragrande maggioranza dei casi sono stranieri naturalizzati o discendenti da coppie di stranieri)<sup>127</sup>. Lo straniero che diventa cittadino è destinato a rimanere così «estraneo», il suo status precario e condizionato (almeno per un certo lasso di tempo), la sua condotta soggetta a regolare controllo<sup>128</sup>. La coesione sociale e i valori fondanti delle società democratiche, primo tra tutti quello dell'eguaglianza, vengono così messi radicalmente in discussione: obiettivo che, per una eterogeneità dei fini, appare lo stesso perseguito dagli autori di atti di terrorismo.

Per consapevoli della indeterminatezza e variabilità del concetto di cittadinanza<sup>129</sup>, vale la pena oggi soffermarsi su una questione che appare dirimente e non più

---

<sup>125</sup> Sia consentito il riferimento a S. Casabona, *Cittadinanza e sua commodificazione: cittadinanza come diritto, cittadinanza come bene*, in M. Patti - G. Scichilone F. Parisi (a cura di), *Migrazioni Diritto e Società*, Padova, 2019, p. 123 ss.

<sup>126</sup> D.L. Cagliotti, *La cittadinanza alla prova della Grande guerra: denaturalizzare i cittadini di origine nemica in Francia*, in D. L. Cagliotti e A. Masoero (a cura di), *Cittadinanze, appartenenze e diritti tra colonizzazioni e decolonizzazioni*, Padova, 2016, E. Collotti, *Le leggi razziali in Italia*, Bari, 2003. Più in generale, cfr. R. Niro, *Spunti sul diritto speciale dei migranti*, in *Giur. Cost.*, 2021, p. 195 ss.

<sup>127</sup> E. Cloots, *The Legal Limits of Citizenship Deprivation as a Counterterror Strategy*, in *European Public Law*, 2017, p. 63 ss.

<sup>128</sup> V. Geisser, *Déchoir de la nationalité des djihadistes "100% made in France": qui cherche-t-on à punir?*, in *Migrations Société*, 2015/6, p. 3 ss.

<sup>129</sup> T. De Pasquale, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di cittadinanza: un concetto "europeizzato" di diritto pubblico interno? La controversa relazione tra cittadinanza dell'Unione europea e cittadinanze nazionali degli stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, p. 445 ss.; C. Salazar, *"Tutto scorre": riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, *Politica del diritto*, settembre 2001, p. 373 ss.; E. Grosso, *Straniero (diritto costituzionale)* in *Dig. Pubbl.*, XV, Torino, 1999, p. 159 ss.; G.U. Rescigno,

procrastinabile. Se intendiamo la cittadinanza come parte integrante dello statuto personale dell'individuo, allora essa non può essere dichiarata decaduta anche se si commettono crimini efferati; se, invece, la si considera al di fuori dello statuto personale dell'individuo, privilegio e non diritto<sup>130</sup>, allora bisognerebbe poterla revocare indiscriminatamente nei confronti di qualunque cittadino.

\*\*\*

**ABSTRACT:** This article intends to contribute to the debate on the legal legitimacy of the revocation of citizenship as a measure to counter terrorism, examining in a comparative perspective the recent legislative developments and the related case law in Belgium, France, the United Kingdom and Italy.

**KEYWORDS:** citizenship – migration law – comparative law – fundamental rights - terrorism

\*\*\*

**Salvatore Casabona** – Professore ordinario di diritto comparato, Università degli Studi di Palermo (salvatore.casabona@unipa.it)

---

*Cittadinanza, Riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in Riv. Dir. Cost., 1997 p. 37 ss.; E. Betti, *Problematica del diritto internazionale*, Milano 1956 p. 35 ss.; R. Clerici, *Cittadinanza*, in Dig. Pubbl., III, Torino, 1989, p. 112 ss.; E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997; G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze, diritti fondamentali*, Riv. Dir. Cost., 1997, p. 3 ss.

<sup>130</sup> Cosa rilevata anche da Consiglio d'Europa, Parliamentary Assembly, Resolution 2263 (2019) 25 gennaio 2019, *Withdrawing Nationality as a Measure to Combat Terrorism: a Human Rights-Compatible Approach?*