

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2019

RIDISEGNARE IL CONFINE FRA “NOI” E “LORO”: INTERROGATIVI SULLA REVOGA DELLA CITTADINANZA

di Elisa Cavasino

Abstract: *Esiste un limite costituzionale alla privazione della cittadinanza? Il decreto legge n. 113/2018 ha recentemente introdotto un nuovo articolo 10-bis nella legge n. 91/1992 che disciplina la revoca della cittadinanza. Si tratta di una “sanzione” che può essere inflitta dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell’interno entro tre anni dalla condanna definitiva per gravi fatti di reato ed è applicabile soltanto ad alcune categorie di cittadini (non si può revocare la cittadinanza ai cittadini iure sanguinis, per beneficio di legge o per adozione). La revoca della cittadinanza è una assoluta novità nella legislazione italiana a far data dalle leggi fasciste del 1926 e sembra porsi in diretto conflitto con l’articolo 22 della Costituzione, che vieta la privazione della cittadinanza per motivi politici; con il principio costituzionale di ragionevolezza; con il diritto costituzionale di difesa e con altri diritti di rango costituzionale che possono essere aggrediti come effetto dell’atto di denazionalizzazione. Una breve analisi di analoghe forme di privazione della cittadinanza (la francese déchéance de nationalité), delle norme e della giurisprudenza UE sulla cittadinanza europea (il caso Rottmann) e di altre rilevanti norme internazionali in materia di contrasto dell’apolidia e di protezione di diritti fondamentali (come il diritto alla vita privata e familiare di cui all’articolo 8 CEDU), mostra, infine, che l’art. 10-bis l. n. 91/1992 si pone in diretto contrasto con il «diritto ad avere diritti».*

Abstract: *Is there any Constitutional limit to denationalization? Law-Decree n. 113/2018 introduced a new article 10-bis on the Revocation of Citizenship within l. n. 91/1992. This article regulates the deprivation of nationality. It is a “sanction” which can be inflicted by the President of the Republic under proposal of the Ministry of the interior within three year from a final condemnation for serious criminal offences. It applies only to certain category of citizens: it is not possible to revoke citizenship to citizens iure sanguinis or which are descendants of Italian citizens or which have been granted citizenship through adoption. Deprivation of citizenship is an absolute novelty in Italian legislation since the Fascist Laws of 1926 and it seems in direct conflict with article 22 of the Italian Constitution which prohibits deprivation of citizenship due to «political motivation» and with the constitutional principle of reasonableness of law; the constitutional right to defence and other fundamental constitutional rights which can be afflicted as a counter-effect of denationalization. A short analysis of similar forms of denationalization (the French déchéance de nationalité); of norms and case law on EU Citizenship (Rottmann case) and of other relevant International provisions (on the contrast of Statelessness and protection of the Right to Privacy and Family life, art. 8 ECHR) shows that art. 10-bis l. n. 91/1992 seems in direct contrast with «the right to have rights».*

RIDISEGNARE IL CONFINE FRA “NOI” E “LORO”: INTERROGATIVI SULLA REVOCA DELLA CITTADINANZA

di Elisa Cavasino*

SOMMARIO: 1. Decretazione d’urgenza e revoca della cittadinanza: il nuovo articolo 10-*bis* della legge n. 91/1992. – 2. Denazionalizzazione per “revoca”? Alcuni problemi di inquadramento. – 3. L’effetto di frammentazione sullo statuto giuridico della cittadinanza italiana. Considerazioni critiche ed un difficile parallelo con la disciplina francese della *déchéance de nationalité*. – 4. La ricostruzione del paradigma legislativo in materia di denazionalizzazione. – 5. L’incostituzionalità della revoca della cittadinanza per l’irragionevole distanza con il paradigma legislativo in materia di denazionalizzazione. – 6. Una disciplina affetta da altri gravi vizi: la *vis expansiva* dell’articolo 22 Cost.; la violazione dei principi costituzionali in materia penale; dei diritti costituzionali; dell’articolo 77 Cost. – 7. Ulteriori profili d’incostituzionalità: le violazioni degli obblighi internazionali. L’incompatibilità con il diritto dell’Unione europea. – 8. Sulle riforme in materia di cittadinanza come strumento di difesa dall’immigrazione: un problema di filosofia politica e di diritto costituzionale.

1. Decretazione d’urgenza e revoca della cittadinanza: il nuovo articolo 10-*bis* della legge n. 91/1992

Il decreto legge n. 113/2018 è un provvedimento nel quale emerge con forza l’idea che vi sia un nesso strutturale fra interventi a tutela della sicurezza e disciplina dell’immigrazione. Peraltro, la “materia” immigrazione viene dilatata sino al punto da comprendere al suo interno anche la disciplina della cittadinanza¹. È in questo contesto normativo che si colloca l’introduzione di un nuovo articolo 10-*bis* nella legge n. 91/1992, che disciplina la revoca della cittadinanza².

* Professore associato di diritto costituzionale nell’Università degli studi di Palermo

1. Decreto legge 4.10.2018, 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. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate*. In sede di conversione (legge 1.12.2018, n. 132) è stato mantenuto fermo l’impianto di un decreto legge articolato, disomogeneo, recante misure di non immediata ed urgente applicazione e persino deleghe legislative e norme d’interpretazione autentica. Il recente decreto legge in materia di “sicurezza” presentava diverse disposizioni di carattere ordinamentale e di organizzazione; modifiche *in malam partem* di norme penali incriminatrici e sanzionatorie ed una riforma della disciplina di diverse sanzioni amministrative. Il legislatore ha collocato, infatti, nel titolo I del decreto legge, interventi di «contrasto all’immigrazione illegale»; modifiche alla disciplina della protezione del non cittadino ed alla legge sulla cittadinanza (Titolo I del decreto legge, *Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione*, si articola in quattro capi, e, nel terzo, intitolato *Disposizioni in materia di cittadinanza*).

2. L’art. 14 del d.l. n. 113/2018 ha introdotto nell’impianto della legge n. 91/1992 l’art. 10-*bis*.

Questo intervento in materia di denazionalizzazione segna una frattura profonda rispetto alla previgente disciplina della cittadinanza ed incide in modo altamente significativo sui caratteri del rapporto fra Stato e persona nel nostro ordinamento costituzionale.

La nuova disciplina sulla “revoca” della cittadinanza è, infatti, applicabile solo a coloro che sono nati stranieri o apolidi e che sono divenuti cittadini italiani – per loro volontaria richiesta – per coniugio e naturalizzazione. Il presupposto per la sua applicazione è, dunque, l’aver acquisito la cittadinanza se stranieri nati e residenti legalmente sul territorio italiano sino al compimento della maggiore età (art. 4, co. 2, l. n. 91/1992); se stranieri legalmente residenti (art. 9, l. n. 91/1992) o per susseguente matrimonio (art. 5, l. n. 91/1992)³.

La “revoca” della cittadinanza può essere adottata entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna definitiva per una serie di delitti identificati con rinvio ad un ampio numero di disposizioni del codice penale ed all’art. 407, co. 2, lett. a) n. 4 del codice di procedura penale⁴.

Sono quindi di tutta evidenza la problematicità e l’indeterminatezza di questa nuova ipotesi di denazionalizzazione.

Da un lato, il ricorso alla tecnica del rinvio, già di per se fonte di difficoltà applicative, è qui ancor più gravido di conseguenze pregiudizievoli in termini di certezza del diritto e tutela della persona per le modalità utilizzate, non apparendo affatto chiaro se si tratti di un

3. Il d.l. n. 113/2018 conv. con mod. in l. n. 132/2018 ha innovato la disciplina dei procedimenti per l’acquisto della cittadinanza, in particolare per la naturalizzazione (di cui all’art. 9) e l’acquisto della cittadinanza per coniugio (di cui all’art. 5, l. n. 91/1992), introducendo la verifica della conoscenza della lingua italiana (nuovo art. 9.1., l. 91/1992) e prevedendo, sempre per queste due ipotesi di acquisto della cittadinanza, termini più lunghi per la conclusione del procedimento (nuovo testo dell’art. 9-ter l. 91/1992). È stata poi disposta l’abrogazione della ipotesi di silenzio-assenso di cui all’art. 8, co. 2, l. n. 91/1992 in materia di accoglimento tacito della reiterazione dell’istanza per l’acquisto della cittadinanza nei casi di preclusione di cui all’art. 6, l. 91/1992; il pagamento di un contributo di 250 euro per presentare l’istanza (art. 9-bis nuovo comma 2, l. 91/1992).

4. Si riporta di seguito il nuovo testo dell’art. 10-bis l. n. 91/1992: «1. La cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli artt. 4, co. 2, 5 e 9, è revocata in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall’art. 407, co. 2, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli artt. 270-ter e 270-quinquies.2, del codice penale. La revoca della cittadinanza è adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati di cui al primo periodo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell’interno». Si tratta, dunque, dei delitti previsti dagli artt. 270-bis (Associazioni con finalità di terrorismo e di eversione dell’ordine democratico), 270-ter (Assistenza agli associati) e 270-quinquies.2 (Sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all’art. 270-sexies), 280 (Attentato contro il Capo del Governo), 285 (Devastazione, saccheggio e strage), 286 (Guerra civile), 289-bis (Sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione), 305 (Cospirazione politica mediante associazione), 416 (Associazione per delinquere) nei casi in cui è obbligatorio l’arresto in flagranza (cfr. art. 380, co. 2, lett. m) c.p.p.), 416-bis (Associazione di tipo mafioso), 422 (Strage), 630 (Sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione) del codice penale; associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 74, d.p.r. n. 309 del 1990); i 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 i delitti di cui agli artt. 270, co. 3 (ricostituzione di associazioni sovversive di cui era stato ordinato lo scioglimento), e 306, co. 2, del codice penale (partecipazione a banda armata).

rinvio statico o dinamico. Dall'altro, resta dubbio se la nuova disciplina sia applicabile a chi ha già acquistato la cittadinanza prima dell'entrata in vigore del decreto legge 113/2018 o meno.

Considerando poi la natura "sanzionatoria" della disciplina sulla "revoca" della cittadinanza e la gravità delle conseguenze derivanti dall'applicazione della legge sul piano dell'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti, il ricorso al rinvio in questi termini così vaghi potrebbe non consentire di assicurare una precisa determinazione dei presupposti oggettivi in presenza dei quali tale provvedimento di denazionalizzazione possa essere assunto. Sotto questo profilo, come si vedrà, potrebbe dunque anche porsi il problema della violazione dei principi costituzionali in materia penale.

Altro profilo altamente critico di questa disciplina riguarda la natura giuridica di questo "atto di revoca" della cittadinanza.

Sul piano della forma dell'atto e del procedimento per la sua adozione, il provvedimento di denazionalizzazione ha la forma di decreto del Presidente della Repubblica ed è adottato su proposta del Ministro dell'interno.

La revoca della cittadinanza sembra dunque configurata come un provvedimento amministrativo di carattere discrezionale e non come un effetto automatico di una condanna penale⁵: deve esserci la proposta ministeriale e dunque un'istruttoria preliminare e viene definito un termine entro il quale deve essere concluso il procedimento che porta alla denazionalizzazione.

Ciò che non è possibile affermare con certezza è se si tratti di un provvedimento di secondo grado, inquadrabile nella figura della revoca, soggetto dunque alle norme generali in materia di statuto giuridico dei provvedimenti amministrativi di questo genere, oppure se si tratti di una forma atipica di decadenza dal diritto di cittadinanza per punizione, sancita con un atto presidenziale su proposta ministeriale e se tale forma atipica di perdita della cittadinanza assuma la natura ed i caratteri dell'atto politico.

Comunque sia, questa disciplina è di dubbia compatibilità con le norme generali in materia di procedimento e provvedimento amministrativo; con le norme in materia di cittadinanza; con diverse Convenzioni internazionali e, soprattutto, con una pluralità di norme costituzionali in materia di diritti e libertà.

Quel che appare evidente, dalla lettera della legge, è che il legislatore abbia immaginato una forma di denazionalizzazione per decreto, applicabile in presenza di due presupposti, uno oggettivo ed uno soggettivo, essendo necessario sia il previo accertamento con condanna

5. Sembra propendere, in un passaggio, per la tesi dell'automatismo, invece, il documento dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113* (15 ottobre 2018), 28, reperibile alla pagina web https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf.

definitiva di responsabilità penale, sia, come si è detto, la condizione personale, originaria, di straniero o apolide, poi divenuto cittadino.

Ciò che non sembra immediatamente percettibile dalla lettera della legge è quale sia l'interesse pubblico che il ministro dell'interno dovrebbe perseguire nell'esitare la proposta di decreto di revoca della cittadinanza.

Né nel preambolo, né nel dibattito parlamentare sono, infatti, presenti riferimenti tali da consentire una chiara individuazione degli specifici presupposti oggettivi di applicazione di tale disciplina, e, quindi, non resta che ripiegare innanzitutto sul titolo della legge, in base al quale l'interesse perseguito può essere individuato nella tutela della sicurezza.

Ora, se si guarda alla topografia dei fatti di reato in presenza dei quali è possibile applicare la revoca e se si utilizzano le categorie penalistiche, gli interessi pubblici che assumono rilievo ai fini della comminazione della “sanzione” della denazionalizzazione sembrano essere la tutela della personalità dello Stato, la protezione dell'ordine costituzionale (e dell'ordine costituito) e l'ordine pubblico.

È certo possibile collocare la disciplina della “revoca” della cittadinanza nel contesto degli atti che incidono sulla condizione giuridica della persona e che sono di natura servente alla tutela della sicurezza. Tuttavia, e qui si rintraccia un altro aspetto problematico della “revoca” della cittadinanza: questa chiave interpretativa delle finalità sottese alla denazionalizzazione non spiega affatto la funzione di questo atto, o, meglio, non spiega come il ricorso alla denazionalizzazione – che determina una lesione dei diritti della persona, la quale verrebbe privata di diritti che hanno per presupposto la titolarità della cittadinanza – possa essere considerato necessario e proporzionato ad assicurare la tutela di tali interessi pubblici nel rispetto dei principi costituzionali, che non prevedono meccanismi di “chiusura” rispetto al mantenimento della titolarità della cittadinanza, una volta acquisita la stessa: nessuno può essere privato, per motivi politici, della cittadinanza, recita l'art. 22 Cost.⁶

In questa prospettiva, si può sicuramente rintracciare un nesso teleologico fra questa ipotesi di “denazionalizzazione” e gli articoli 13, co. 1, d.lgs. n. 286/1998 e 3, d.l. n. 144/2005 conv. con mod. in l. n. 155/2005 e, per i cittadini dell'Unione, con l'art. 20 d.lgs.

6. Si può pensare di inquadrare istituti come la revoca della cittadinanza nell'ambito degli strumenti giuridici di protezione della democrazia? Sul tema della protezione della democrazia il dibattito fra i costituzionalisti è stato molto ampio dopo l'11 settembre 2001. Si veda specificamente, per una tassonomia degli istituti di protezione della democrazia, in chiave comparata S. Ceccanti, *Le democrazie protette: da eccezione a regola già prima dell'11 settembre*, in *RivistaAIC*, 2003, <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200310/ceccanti.html> e il volume di A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie imperfette*, Torino, Giappichelli, 2005; I. Nicotra, *Democrazia convenzionale e partiti antisistema*, Torino, Giappichelli, 2007. Com'è noto l'origine degli istituti di protezione della democrazia e gli effetti sui diritti fondamentali è rintracciabile nelle considerazioni di K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, in *Am. Pol. sc. Rev.*, 31(3)1937, p. 417 ss. che riguardavano il contrasto del nazi-fascismo da parte degli ordinamenti democratici. Non sembra dunque corretto inquadrare meccanismi di questo genere, quali la revoca della cittadinanza, in questo contesto.

n. 30/2007, essendo l'atto di denazionalizzazione un atto presupposto per poter consentire, sempre al ministro dell'interno⁷ o al prefetto, su delega del ministro dell'interno⁸, l'espulsione dal territorio nazionale per motivi di tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e di prevenzione e repressione del terrorismo.

Com'è noto, infatti, questo genere di provvedimenti non può avere per destinatari i cittadini, la cui libertà d'ingresso, soggiorno, uscita e reingresso sul territorio nazionale è protetta dall'art. 16 Cost.⁹. Ma, ci si chiede, questa misura è compatibile con il nostro ordinamento costituzionale?

2. Denazionalizzazione per “revoca”? Alcuni problemi di inquadramento

I dubbi di compatibilità della “revoca” della cittadinanza con l'ordinamento costituzionale italiano derivano innanzitutto dalla circostanza che è la prima volta che il legislatore utilizza il concetto di “revoca” in materia di cittadinanza. Peraltro, questa disciplina opera una evidente discriminazione fra cittadini quanto ai modi di perdita della cittadinanza, facendo leva sulla “causa” dell'acquisto della cittadinanza: come si è rilevato, infatti, l'art. 10-*bis*, l. n. 91/1992 si applica, sul piano soggettivo, con riferimento al modo di acquisto della cittadinanza italiana.

Bisognerà dunque valutare, sul piano della legittimità costituzionale di questa discriminazione, se questa disciplina, sotto questo profilo, potrà superare il giudizio di ragionevolezza.

Ma, ancor prima, bisogna chiedersi se è possibile introdurre la figura giuridica della revoca in materia di perdita della cittadinanza. In caso affermativo, infatti, a questa forma di denazionalizzazione per atto amministrativo sarebbero applicabili la disciplina generale sulla revoca ed il tipo di controllo sugli atti di revoca.

Ora, sembra difficilmente sostenibile che sia possibile utilizzare la figura giuridica della revoca in materia di cittadinanza.

In primo luogo, infatti, la revoca, che in parte trova oggi una disciplina positiva di carattere generale all'art. 21-*quinquies* l. n. 241/1990 ed in parte, sul piano generale, si aggancia alla idea dello *ius poenitendi* dell'amministrazione, ha, comunque, per presupposto, che l'atto da revocare abbia efficacia durevole, mentre gli atti introduttivi di *status*, come

7. Art. 13, d.lgs. n. 286/1998 ed art. 3, d.l. n. 144/2005 conv. con mod. in l. n. 155/2005.

8. Art. 3, d.l. n. 144/2005 conv. con mod. in l. n. 155/2005.

9. Peraltro, a seguito della privazione della cittadinanza mediante il decreto di “revoca”, cadrebbe anche il limite all'estradizione posto dall'art. 26 Cost. per i cittadini, ma, sotto quest'ultimo profilo, permarrebbe quello – ad esso speculare – posto dall'art. 10, co. 4, Cost.

sono pacificamente qualificati in dottrina e giurisprudenza quelli in materia di cittadinanza, non sono revocabili perché hanno efficacia immediata (ed effetti durevoli)¹⁰.

Sul piano del diritto positivo, inoltre, non si può immaginare alcuna simmetria fra questa disciplina e quella che potrebbe essere utilizzata come pietra di paragone: la “revoca” del permesso di soggiorno. Quest’ultima disciplina, infatti, è stata qualificata dal Consiglio di Stato come una forma di autotutela speciale rispetto a quanto dispone la l. n. 241/1990 ed è stata ritenuta esente da dubbi di costituzionalità sotto il profilo della sua non manifesta irragionevolezza¹¹. Il giudice amministrativo – che pure, forse, non ha sinora valorizzato abbastanza un auspicabile inquadramento dello *ius migrandi* alla luce degli articoli 2 e 3 Cost. – per giungere a tali conclusioni in tema di revoca del permesso di soggiorno ha fatto ricorso ad argomentazioni che non potrebbero comunque essere riferite ad ipotesi di perdita della cittadinanza: il legislatore non può, infatti, limitare l’ingresso ed il soggiorno del cittadino, a tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico, posto quanto è previsto dall’art. 16 Cost., mentre può effettuare un bilanciamento fra questi interessi pubblici e condizione giuridica del non cittadino rispetto all’ingresso, al soggiorno, all’allontanamento ed all’espulsione dal territorio nazionale.

In altre parole, non si può praticare la “revoca” della cittadinanza per atto amministrativo perché una volta perfezionato il procedimento disciplinato dalla legge per l’acquisto della cittadinanza, e, in particolare, dopo che sia stato portato ad effetto l’atto amministrativo con cui si sancisce l’acquisto della cittadinanza¹², è possibile configurare un diritto soggettivo di cittadinanza¹³. Di contro, rispetto alla condizione del non cittadino, non

10. Per una sintesi efficace dei termini della questione in dottrina e giurisprudenza, si vedano i manuali e dizionari recenti come ad esempio M. Corradino, *Manuale di diritto amministrativo*, Bari, Cacucci, 2018; E. Casetta (ed. a cura di F. Fracchia), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 601 ss.; M. Immordino, *I provvedimenti amministrativi di secondo grado*, in F.G. Scoca (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, 351 ss.; M. Immordino, M.C. Cavallaro, *Revoca del provvedimento amministrativo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, V, pp. 5202-5212; R. Villata, *L’atto amministrativo*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2005, I, 877. Fra le monografie più recenti, G.C. Salerno, *La revoca dei provvedimenti amministrativi ed i principi della funzione*, Torino, Giappichelli, 2014. *Infra* per ulteriori riferimenti di dottrina e giurisprudenza.

11. Cons. St., sez. VI, dec. 24 giugno 2010, n. 4003. Sul presupposto che nel disciplinare l’ingresso ed il soggiorno del non cittadino si debba procedere «alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l’ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione. E tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un’ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli».

12. Cfr. artt. 8-10, l. 91/1992. Nel caso di cui all’art. 9, l. 91/1992 il termine di perfezionamento è quello di cui all’art. 10 (prestazione del giuramento).

13. Si vedano le considerazioni di A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1984, I, 700 «Se è vero che la revoca trova il suo unico fondamento in ragioni di interesse pubblico attuale, è evidente (e inerisce, del resto, a quanto già si è detto circa l’irretroattività della revoca) che la potestà di esercitarla incontrerà un limite insuperabile nei diritti soggettivi che siano eventualmente nati o siano stati resi esercitabili dall’atto». M.S. Giannini, *Diritto*

è possibile configurare analoga situazione giuridica rispetto al mantenimento del titolo di ingresso e soggiorno sul territorio nazionale dopo che l'amministrazione abbia emesso il permesso di soggiorno.

Si può dunque affermare che una volta formato e portato ad effetto l'atto amministrativo relativo all'acquisto della cittadinanza, esso ha efficacia immediata e determina un radicale mutamento della condizione giuridica della persona (ad esempio, un soggetto, in base alla disciplina della cittadinanza dell'ordinamento dello Stato di cui era cittadino, potrebbe perdere quella cittadinanza e non potere più riacquistarla)¹⁴.

Peraltro, non sembra possibile ipotizzare una ricostruzione di questa disciplina come una forma di decadenza dalla cittadinanza per decreto perché neppure questa ipotesi reggerebbe sul piano delle categorie concettuali per le medesime ragioni che riguardano l'impraticabilità della revoca: anche la decadenza è strutturalmente incompatibile con la privazione della cittadinanza perché, come si è detto, gli atti amministrativi che riguardano il riconoscimento della cittadinanza non hanno efficacia differita, ma immediata, una volta portati ad effetto.

Anche ove si ritenesse possibile superare le obiezioni di carattere strutturale rispetto all'introduzione della revoca o della decadenza della cittadinanza per atto amministrativo, è evidente che l'effetto prodotto dal provvedimento di denazionalizzazione che si è prima rappresentato, sarebbe, in ogni caso, difficilmente compatibile con i principi costituzionali.

Si accennano subito le ragioni di questa dubbia compatibilità, riservandosi di approfondirle in seguito: l'atto amministrativo costitutivo del diritto di cittadinanza deve rispettare l'art. 22 della Costituzione e le altre disposizioni costituzionali rilevanti in materia di tutela dei diritti della persona. Esistono dunque dei limiti costituzionali alla sua

amministrativo, Milano, Giuffrè, 1993, II, pp. 602-603, si orienta in senso differente su questo punto: sarebbero revocabili anche gli atti costitutivi di diritti in presenza di «apposita norma». La «revoca» della cittadinanza non può dunque essere adottata anche se la cittadinanza viene «concessa» o «riconosciuta con atto amministrativo perché, anche in tale ipotesi, anche volendo seguire le tesi di Massimo Severo Giannini, ciò sarebbe possibile soltanto prima che tale atto di «concessione» o di «riconoscimento» della cittadinanza fosse portato ad effetto. Ma, successivamente a tale momento la revoca sarebbe assolutamente impraticabile.

14. Come si è detto nel paragrafo precedente, fra i presupposti per la revoca vi sia l'efficacia durevole del provvedimento. Ora, poiché gli atti ed i procedimenti che disciplinano la cittadinanza rientrano nel novero degli atti e dei procedimenti in materia di *status*, essi non rientrano in quelli ad efficacia durevole, avendo un'efficacia immediata ed effetti durevoli e, proprio per tale loro caratteristica, sono sempre stati ritenuti dai giuristi che hanno operato dando applicazione ai principi dell'ordinamento repubblicano, come provvedimenti che non sono ritenuti revocabili. Per tutti A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, I, p. 698. Nella manualistica recente, ad esempio M. Corradino, *Manuale di diritto amministrativo*, Bari, Cacucci, 2018, p. 198; R. Garofoli, G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 198; E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 541; L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 2005, I, p. 877; E. Casetta, *Provvedimento e atto amministrativo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Utet, 1996, XII, p. 743.

modificazione o alla configurazione di provvedimenti di secondo grado rispetto al riconoscimento della cittadinanza¹⁵.

Va immediatamente rilevato, insomma, che l'effetto della radicale trasformazione della condizione giuridica della persona, che da cittadino diventa straniero, mira a privare la persona dei diritti politici (del diritto di voto di cui all'art. 48 Cost. *in primis*), del diritto di circolazione, d'incolato, della libertà di emigrazione e reingresso nel territorio nazionale (art. 16 Cost.) e a consentire, appunto, l'espulsione dal territorio nazionale.

In particolare, poi, se si osserva quali siano le forme previste dal legislatore per operare questo mutamento della condizione giuridica della persona appare evidente che esse non rispettano il diritto di difesa (artt. 24, 111, 113 Cost.), e risultano pure problematiche rispetto ai principi costituzionali in materia penale (artt. 25, 26 e 27)¹⁶.

Inoltre, la privazione della cittadinanza per atto amministrativo impedirebbe l'esercizio di diritti e l'accesso a prestazioni pubbliche che hanno per presupposto la presenza legale sul territorio dello Stato, come la pienezza della tutela del diritto alla salute (32 Cost.), all'istruzione (32 e 33 Cost.), l'accesso all'assistenza e alla previdenza sociale (art. 38 Cost.), l'esercizio del diritto al lavoro (art. 4 Cost.) le libertà economiche (artt. 41 ss. Cost.).

Alla luce di queste considerazioni – ossia che non sia possibile utilizzare la revoca e la decadenza dalla cittadinanza successivamente al momento in cui i provvedimenti di acquisto della cittadinanza siano portati ad effetto, ma che si possa disciplinare solo, ed in altro modo, la perdita della cittadinanza – sul piano della qualificazione di questa ipotesi di denazionalizzazione, resterebbe da valutare se l'art. 10-*bis* l. 91/1992 individui una ipotesi di perdita della cittadinanza per atto politico¹⁷. Va ribadito che in tale ipotesi, questo atto sarebbe volto a consentire, come si è detto, in ultima analisi, l'espulsione e l'extradizione di un soggetto dal territorio dello Stato per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico *ex art. 13, co. 1, d.lgs. n. 286/1998* o per motivi di prevenzione del terrorismo *ex art. 3, d.l. n. 144 del 2005 conv. con mod. in l. n. 155/2005*, o, per i cittadini dell'Unione, l'allontanamento dal territorio nazionale di cui all'art. 20 d.lgs. n. 30/2007, senza incorrere nei limiti di cui agli articoli 16 e 26 Cost. o a trasformare in modo radicale la condizione

15. Procedimento disciplinato dalla l. 91/1992 e dal d.p.r. 362/1994.

16. Il Documento dell'ASGI, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme*, cit., p. 28, richiama ECtHR case *Engel and others v. The Netherlands* (Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), Judg. 8/6/1976 a proposito della violazione del diritto ad un giusto processo (art. 6 CEDU) e del principio del *Ne bis in idem* di cui al 7° protocollo aggiuntivo alla CEDU ritenendo che la sanzione della revoca della cittadinanza costituirebbe una sanzione sproporzionata con finalità general-preventive sovrapponibili a quelle penali.

17. Il Consiglio di Stato, nel definire la differenza fra atti di alta amministrazione ed atti politici, identifica, fra le tre tipologie di differenze, la sottrazione al principio di legalità degli atti politici e al sindacato giurisdizionale (Cons. St., sez. V, dec. 27.7.2011, n. 4502 e ord. sez. IV, 16.9.2014, n. 4088).

giuridica della persona. È chiaro che esso sarebbe invece tenuto al rispetto degli articoli 10 e 117, co. 1, Cost.¹⁸.

Rispetto alle conseguenze dell'atto di denazionalizzazione di cui all'art. 10-*bis* l. 91/1992; alla forma dell'atto; alla natura del procedimento seguito; ai presupposti oggettivi per la sua adozione, sembrano esservi degli elementi tali da indurre a ritenere che il legislatore mirasse, forse, ad individuare una forma di denazionalizzazione per atto politico, quasi richiamando una idea di atto politico pre-repubblicana, quella delle "origini" della teoria degli atti politici, volta essenzialmente ad eludere forme di controllo sugli atti del governo¹⁹.

Bisogna a tal proposito considerare pure che la revoca della cittadinanza come atto del governo è stata utilizzata, dal governo italiano, nel 1926, in applicazione di una disciplina sulla privazione della cittadinanza per indegnità che però appare, per certi aspetti, differente, come si avrà modo di approfondire.

Certamente, è possibile pure che il legislatore abbia pensato di trasporre nell'ordinamento italiano analoghe forme di denazionalizzazione presenti negli ordinamenti di altri Stati.

Per tali ragioni è necessario riflettere sia su possibili affinità di questa nuova ipotesi di denazionalizzazione con istituti presenti in altri ordinamenti e con quelli propri dell'esperienza pre-repubblicana e valutarne poi la compatibilità con il quadro costituzionale e le norme internazionali rilevanti in materia di privazione della cittadinanza.

3. L'effetto di frammentazione sullo statuto giuridico della cittadinanza italiana. Considerazioni critiche ed un difficile parallelo con la disciplina francese della *déchéance de nationalité*

La disciplina della "revoca" della cittadinanza, come si è detto, non è applicabile né ai cittadini *iure sanguinis*, né a coloro che nascono in territorio italiano se figli di genitori ignoti o apolidi o se i genitori non comunicano la loro cittadinanza al figlio in base alla legge dello Stato di appartenenza²⁰. Non è possibile revocare la cittadinanza neppure a coloro che acquistano la cittadinanza per adozione da parte di cittadini italiani né ai discendenti sino al

18. Art. 3, d.l. n. 144/2005 conv. con mod. in l. n. 155/2005.

19. Sul tema per tutti E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, capitolo I, spec. 12 ss.

20. La legge di conversione (l. n. 132/2018), non ha emendato la formulazione delle ipotesi di denazionalizzazione previste nel decreto-legge. Questa disciplina non è applicabile a coloro che acquistano la cittadinanza *ex art. 1, l. n. 91/1992*.

Il grado in linea retta di coloro che avevano avuto la cittadinanza italiana (cittadini per beneficio di legge)²¹.

Dunque, sul piano dei presupposti soggettivi, questa ipotesi di denazionalizzazione non è pensata per i casi di acquisto della cittadinanza dovuto a “legami di sangue”, o adottivi.

Tale circostanza rende la “revoca” della cittadinanza uno strumento di natura ambivalente: da un lato, si tratta di una sorta di stigma politico per i cittadini non *iure sanguinis*; dall’altro essa definisce “l’essenziale” dell’italianità, introducendo una distinzione fra cittadinanza e nazionalità che era sinora assente nella legislazione italiana²².

In altri termini, l’introduzione di differenziazioni fra cittadini del tipo di quelle definite dall’art. 10-*bis* l. 91/1992, potrebbe indurre a ritenere che si voglia colorare in modo nuovo il significato della cittadinanza, elemento strutturale della partecipazione al potere politico-sovrano e che si voglia differenziarlo da quello della nazionalità, intesa come appartenenza allo Stato.

Così, alcuni cittadini, rispetto ai modi di acquisto della cittadinanza, sarebbero dotati di una protezione legislativa rafforzata nel mantenimento della stessa, mentre altri, sempre identificati in relazione ai modi di acquisto della cittadinanza, potrebbero invece esserne privati mediante la revoca.

La differenziazione si riflette, peraltro, anche sulla sfera dei doveri: per alcuni cittadini i doveri di rispetto delle “leggi penali” si potranno tradurre in più gravi conseguenze (la revoca della cittadinanza), per altri, invece, le violazioni dei doveri di rispetto delle leggi penali non potranno mai avere come effetto eventuale la denazionalizzazione.

La disciplina dell’art. 10-*bis* l. 91/1992 è dunque configurata come una vera e propria ipotesi di perdita della cittadinanza per *punizione*²³; come una sanzione, per sua essenza “politica”, eventuale ed accessoria all’accertamento, con condanna definitiva, di responsabilità penali per gravi delitti che sono compresi, sul piano delle categorie

21. La nuova disciplina sulla revoca della cittadinanza non si applica a chi acquista la cittadinanza *ex artt.* 1, 3, 4, co. 1, l. 91/1992.

22. Tanto da indurre a ritenere che nel nostro ordinamento il termine cittadinanza avesse acquisito una latitudine tale da potersi sovrapporre al significato del francese *nationalité*, di appartenenza allo Stato. Per queste considerazioni R. Quadri, (voce) *Cittadinanza*, in *N.ss Dig. It.*, Torino, Utet, 1959, III, 306, spec. 313.

23. Si richiama il termine utilizzato da R. Quadri, (voce) *Cittadinanza*, cit., p. 330.

penalistiche, nel novero dei reati politici sotto il profilo del bene giuridico protetto²⁴ o dei delitti contro l'ordine pubblico²⁵.

Questa forma di denazionalizzazione, come si è detto, rispetto ai presupposti soggettivi, opera delle differenziazioni fra cittadini che possono subirla tali da evocare il concetto di essere cittadino “degn” e di “cittadino per suolo e sangue” (*Blut und Boden*)²⁶.

24. Sul concetto di reato politico, sviluppata specialmente ai fini dell'estradizione V. Masarone, *Argomenti in favore di un'interpretazione costituzionalmente orientata del delitto politico: il divieto di estradizione per reati politici e la “depoliticizzazione” del terrorismo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, reperibile alla pagina web <https://www.penalecontemporaneo.it/d/2586-argomenti-in-favore-di-un-interpretazione-costituzionalmente-orientata-del-delitto-politico-il-divi>. Si richiamano sin da subito, proprio in ragione della peculiare conformazione della fattispecie di revoca, il concetto rispetto all'asilo ed all'estradizione (artt. 10, co. 3, 4 e 26 Cost.) E. Cannizzaro, *Sui rapporti fra diritto costituzionale all'asilo e divieto di estradizione per reati politici*, in *Riv. dir. intern.*, 2000, p. 157; C. Hein, L. Cappelletti, (voce) *Rifugiati politici*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Utet, XIII, 1997, 461; E. Bernardi, (voce) *Asilo politico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Utet, 1987, I, 421; A. Pagliaro, *La nozione di reato politico agli effetti dell'estradizione*, in *Riv. ital. dir. proc. penale*, 1983, p. 807; N. Mazzacuva, *Art. 26*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1981, 317, spec. 326 ss. Nel diritto internazionale, in generale, N. Keijzer, *The Political Offence Exception in Extradition Law*, in P.J. van Krieken (ed.), *Refugee Law in Context. The Exclusion Clause*, The Hague, 1999, p. 161 ss.

25. È nota la distinzione fra il concetto di delitto politico di cui all'art. 8 c.p. e quella desumibile dalla disciplina costituzionale in materia di divieti di estradizione per reati politici di cui agli artt. 10 e 26 Cost. Sull'incommensurabilità fra le due per la differenza di *ratio* delle due si veda, per tutti A. Cassese, *Art. 10*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 550 ss. Nella dottrina penalistica recente M. Pelissero, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Napoli, Jovene, 2000. Si riporta nuovamente l'elenco dei delitti la cui commissione è presupposto per disporre la revoca della cittadinanza: artt. 270-*bis* (Associazioni con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico), 270-*ter* (Assistenza agli associati) e 270-*quinqies.2* (Sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*sezies*), 280 (Attentato contro il Capo del Governo), 285 (Devastazione, saccheggio e strage), 286 (Guerra civile), 289-*bis* (Sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione), 305 (Cospirazione politica mediante associazione), 416 (Associazione per delinquere) nei casi in cui è obbligatorio l'arresto in flagranza (cfr. art. 380, co. 2, lett. m) c.p.p.), 416-*bis* (Associazione di tipo mafioso), 422 (Strage), 630 (Sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione) del codice penale; associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 74, d.p.r. n. 309 del 1990); i 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 i delitti di cui agli artt. 270, co. 3 (ricostituzione di associazioni sovversive di cui era stato ordinato lo scioglimento), e 306, co. 2, del codice penale (partecipazione a banda armata). È noto che alcune fra queste figure delittuose sono state introdotte o ampliate nel 2015, per opera del legislatore, nel cosiddetto “pacchetto antiterrorismo” (d.l. n. 7/2015 conv. con mod. in l. n. 43/2015). Si veda, a commento di questo intervento legislativo, R. Kostoris, F. Viganò (a cura di), *Il nuovo “pacchetto” antiterrorismo*, Torino, Giappichelli, 2015. Più di recente, su diritto penale e contrasto del terrorismo si veda il nr. 1/2017 della Rivista *Diritto penale contemporaneo* che raccoglie gli atti del Corso *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. VII Corso interdotto di diritto e procedura penale “Giuliano Vassalli” per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)* ed, in particolare, i contributi di V. Militello, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti - presentazione del corso*, in *Rivista trimestrale 1/2017* F. Mazzacuva, E. Cottu, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive e limiti - introduzione agli atti*; L. Picotti, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti - relazione di sintesi*. Questi studi sono reperibili alla pagina web <http://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/rivista0117.pdf>. Sul tema da ultimo A. Spena, “*Io ho ragione; tu sei morto!*” *Su terrorismo e radicalizzazione*, in V. Militello, A. Spena (a cura di), *Mobilità, sicurezza, nuove frontiere tecnologiche*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 249 ss.

26. Si vedano le inquietanti affinità con la storia del I Novecento del rapporto fra Stato e cittadino di G. Agamben, *Homo sacer*, Macerata, Quodlibet, 2018, *Homo sacer I. La nuda vita*, 119-122.

L'elemento comune a questi due aspetti della disciplina che adesso interessa mettere in evidenza è il seguente: si tratta di una moderna forma di ostracismo che esclude dalla comunità politica persone che non hanno acquistato la cittadinanza a causa della condizione di figlio o di discendente da italiani, ma che sono diventati cittadini, con il concorso della loro volontà, laddove il loro comportamento risulti, ad un libero apprezzamento (e non è chiaro se il legislatore lo ritenga anche un apprezzamento di natura "politica"), non solo gravemente contrastante con l'interesse pubblico alla tutela della personalità dello Stato, all'ordine costituzionale, all'ordine costituito o all'ordine pubblico, ma anche tale da rendere il singolo "indegno" di appartenere al popolo italiano.

Questa ricostruzione della natura giuridica e della funzione della revoca della cittadinanza la avvicina ad altri istituti, propri di ordinamenti giuridici di Stati europei²⁷ quali la Francia e la Gran Bretagna, ad esempio, in cui è presente una matrice "escludente" nella disciplina della denazionalizzazione ed un uso della legislazione sulla cittadinanza con finalità difensive rispetto al fenomeno migratorio: la disciplina sulla denazionalizzazione viene costruita, in quegli ordinamenti, solo per "alcune categorie" di cittadini e non per coloro che hanno acquisito la cittadinanza per nascita, per produrre un effetto di "filtro" fra potenziali cittadini, onde evitare di stabilizzare la condizione giuridica di cittadino rispetto a soggetti che non sono stati completamente "assimilati" sul piano politico, sociale, culturale e giuridico²⁸.

Ciò appare evidente se si osserva un istituto proprio del diritto francese: la *déchéance de nationalité* (artt. 25 e 25-1 *code civil*), che è, appunto, una forma di punizione per indegnità applicabile a chi non è "francese di origine".

La disciplina francese sulla decadenza dalla nazionalità assomiglia a quella della "revoca" della cittadinanza prevista dal legislatore italiano, soprattutto se si guarda in modo superficiale alla sua *ratio*, ai presupposti oggettivo e soggettivo per la sua applicazione ed alla scansione procedimentale che porta alla denazionalizzazione.

L'impressione dell'affinità di questo istituto con la revoca della cittadinanza deriva, soprattutto, dalla circostanza che la *déchéance de nationalité* come punizione per indegnità

27. Sul tema L. Zedner, *Citizenship Deprivation, Security and Human Rights*, in *Eur. Journal Migration and Law*, 18 (2016) pp. 222-242.

28. Sulla evoluzione della disciplina britannica L. Zedner, *Citizenship Deprivation, Security and Human Rights*, cit., p. 229. Si veda, per la prassi britannica, il cap. 55 della UK Government *Guidance on deprivation of British citizenship status*, 27.7.2017 in https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/631643/deprivation-nullity-Chapter-55.pdf e rispetto alla *Denaturalization* prevista dal 2014 *Immigration Act*, l'*explanatory note* <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/notes/division/5/6/2>.

o mancanza di lealtà, non si applica ai francesi “d’origine”²⁹: «*elle ne concerne pas les Français d’origine*»³⁰.

Però, la disciplina francese si differenzia chiaramente dalla ipotesi di denazionalizzazione appena introdotta in Italia per degli aspetti molto importanti.

Essa non si può applicare se i fatti di reato sono stati commessi prima dell’acquisto della cittadinanza, né se è decorso un determinato arco temporale dal momento in cui si è diventati cittadini francesi e, in ogni caso, laddove l’effetto sia quello di rendere apolide la persona³¹. Inoltre, è pacifico che il decreto di *déchéance de nationalité* sia impugnabile dall’interessato dinanzi al giudice amministrativo. Queste differenze – di importante rilievo anche per cogliere la *ratio* della disciplina francese della cittadinanza – non sono previste, espressamente, nella disciplina italiana sulla revoca della cittadinanza.

La disciplina del codice civile francese trova poi le sue radici storiche nel primo dopoguerra ed una stabile collocazione nell’impianto del codice civile per opera della loi n° 93-933 du 22 juillet 1993³². Essa è di rarissima applicazione e deriva evidentemente anche dal passato coloniale francese e dalla frammentazione dello statuto giuridico della cittadinanza, in Francia, derivante da una presupposta *ontologica* differenza dei francesi d’origine dai francesi naturalizzati³³: è come se per *diventare francesi*, anche dopo l’acquisto della cittadinanza, fosse ritenuto anche necessario, per il legislatore, individuare un arco temporale, successivo all’acquisto della cittadinanza, decorso il quale si “consolida” la condizione di cittadino. L’atteggiamento assimilazionista del legislatore francese, peraltro, di cui è *spia* questo aspetto della disciplina sulla *déchéance de nationalité*, è noto ed evidente in altri ambiti del diritto francese, come ad esempio rispetto alla difesa ed alla protezione,

29. È coinvolto il Consiglio di Stato che rende un parere sulla *déchéance*, sanzione poi comminata poi dal Primo ministro francese.

30. Commentaire Décision n. 2014-439 QPC du 23 janvier 2015 *M. Ahmed S.* (Déchéance de nationalité), 1-2, reperibile in https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2014439qpc/2014439qpc_ccc.pdf.

31. Art. 25-1 cod. civ. Fr. «La *déchéance* n’est encourue que si les faits reprochés à l’intéressé et visés à l’article 25 se sont produits antérieurement à l’acquisition de la nationalité française ou dans le délai de dix ans à compter de la date de cette acquisition.

Elle ne peut être prononcée que dans le délai de dix ans à compter de la perpétration desdits faits.

Si les faits reprochés à l’intéressé sont visés au 1° de l’article 25, les délais mentionnés aux deux alinéas précédents sont portés à quinze ans.». La disciplina britannica della *deprivation of citizenship* per frode o falsa rappresentazione dei fatti invece non prevede un termine decorso il quale non è più possibile applicarla. Lo UK 2014 *Immigration Act* prevede la *denaturalization*, senza l’eccezione al caso in cui essa determini la condizione di apolide, come invece, prevedeva la legislazione precedente sulla *deprivation of citizenship*. Sul punto cfr. L. Zedner, *Citizenship Deprivation*, cit., p. 233.

32. Fra i presupposti per la sua applicazione, dal 1996 vi sono anche i delitti di terrorismo. Per cogliere struttura ed evoluzione di questa disciplina cfr. Services du Conseil constitutionnel, *Décision n. 2014-439 QPC Article 25 1° et article 25-1 du code civil Dossier documentaire*, 2015 reperibile alla pagina web https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2014439qpc/2014439qpc_doc.pdf.

33. Commentaire Décision n. 2014-439 QPC du 23 janvier 2015 *M. Ahmed S.* (Déchéance de nationalité), 2-3.

nella dimensione pubblica dell'agire della persona, di alcuni principi costituzionali, quale quello della laicità dello Stato³⁴.

A differenza della disciplina italiana sulla revoca, nel procedimento che porta alla comminazione della *déchéance de nationalité* è coinvolto il Consiglio di Stato francese (che deve rendere *avis conforme*). Lo stesso Consiglio di Stato ha dubitato della costituzionalità della *déchéance de nationalité* sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza e della tutela della vita privata, sollevando una questione prioritaria di costituzionalità nel 2014, poi rigettata dal Conseil Constitutionnel nel 2015 con una sentenza che, in un passaggio, invero un po' stringato, lascia immaginare che l'applicazione di questa disciplina non dovrebbe essere possibile laddove si rilevasse, nel caso concreto, l'incidenza della *déchéance de nationalité* sull'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti³⁵. La decisione del Consiglio costituzionale tiene pure ben presente che la presenza di mezzi di controllo giurisdizionale del provvedimento di decadenza dalla cittadinanza consente di evitare questo genere di effetti gravemente lesivi dei diritti della persona.

Proprio rispetto alla *déchéance de nationalité* ed alla possibilità di riformarla in modo molto simile alla revoca della cittadinanza prevista dall'articolo 10-*bis* l. n. 91/1992, va pure segnalato che è recentemente naufragato un tentativo di revisione costituzionale dell'articolo 34 della Costituzione che, com'è noto, disciplina le materie di competenza della legge. In particolare, la proposta di legge di revisione costituzionale era volta «*afin de l'habiliter à étendre la procédure de déchéance de la nationalité aux Français de naissance disposant d'une autre nationalité, en cas de condamnation pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la Nation. Une loi ordinaire pourra ensuite définir la liste des crimes visés et la procédure applicable.*»³⁶. In altri termini, questa proposta di legge di revisione costituzionale, sostenuta dal Presidente della repubblica francese nel corso dello stato di emergenza, dichiarato in seguito agli attentati terroristici del 15 novembre 2015 a

34. Per un'analisi del tema, in generale, dei modelli di multiculturalismo si veda almeno C. Taylor, J. Habermas, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 2008 e, sulle declinazioni (costituzionali) della laicità, ad esempio, A. Barbera, *Il cammino della laicità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004, http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0036_barbera.pdf.

35. Décision n. 2014-439 QPC du 23 janvier 2015 (M. Ahmed S.). Il Conseil constitutionnel è stato adito il 31.10.2014 dal Conseil d'État (décision n. 383664 du 31 octobre 2014, reperibile alla pagina web <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000029677163>), ex art. 61-1 Const. Fr. (question prioritaire de constitutionnalité) su istanza di M. Ahmed S. avente ad oggetto la «conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 1° de l'article 25 et de l'article 25-1 du code civil». A commento della decisione <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2014-439-qpc-du-23-janvier-2015-references-doctrinales>.

36. ASS. NAT., XIV leg. *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (n° 3381) de protection de la nation* par M. Dominique Raimbourg, Député, N° 3451 Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 janvier 2016, http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3451.asp#P125_22700.

Parigi, mirava ad abilitare il legislatore francese ad intervenire in materia di decadenza della cittadinanza, ampliando l'ambito di applicazione della *déchéance de nationalité*.

In particolare, s'intendeva eliminare il *dies ad quem* dall'acquisto della cittadinanza, oltre il quale non è più possibile comminarne la decadenza, e far cadere il limite soggettivo della non applicabilità della *déchéance* ai francesi "per nascita"³⁷.

Ora, se si osservano le relazioni al progetto di legge di revisione costituzionale si noterà come siano stati evidenziati, dai relatori, molto dettagliatamente, non solo i profili problematici della *déchéance de nationalité* già presenti negli articoli 25 e 25-1 del codice civile francese, ma anche la estrema rarità della sua applicazione³⁸.

Esaminando poi gli argomenti emersi a favore e contro la riforma costituzionale nel corso del dibattito parlamentare sull'articolo 2 del progetto di revisione costituzionale, emerge come sia risultato problematico giustificare, sul piano costituzionale, una distinzione fra cittadini francesi quanto alla applicabilità della *déchéance* e quanto il dibattito su questo istituto abbia riguardato essenzialmente una concezione *identitaria*, direi pure *etica* della cittadinanza, legata alla polarizzazione fra "essere degni" o "indegni" della condizione di cittadino francese³⁹.

Operare un parallelo fra la disciplina italiana della revoca della cittadinanza e la disciplina francese della *déchéance de nationalité* è reso pure difficoltoso dalla circostanza che nella disciplina costituzionale francese non si rintraccia quella evidente matrice antifascista propria della Costituzione italiana che emerge con chiarezza proprio nell'articolo 22 Cost., in tema di limiti alla privazione della cittadinanza.

Su un piano più generale, poi, nell'ordinamento costituzionale francese, com'è noto, il "catalogo" costituzionale delle libertà e dei diritti della persona non è definito direttamente dalla Costituzione della V Repubblica francese, ma mediante un richiamo, del Preambolo della Costituzione, alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e si tratta di un "catalogo" di diritti molto differente rispetto a quello presente nella Costituzione italiana.

37.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000031679624&type=general&typeLoi=proj&legislature=14>.

38. Sen. Fr. Projet de loi constitutionnelle *Protection de la Nation*, 9 mars 2016 (rapport - première lecture) Par M. Philippe Bas au nom de la Commission des lois, Rapport n. 447 (2015-2016), <http://www.senat.fr/rap/115-447/115-447.html>.

39. Assemblée nationale (1ère lecture) Compte rendu intégral des séances du 8 février 2016; Compte rendu intégral des séances du 9 février 2016; Sénat (1ère lecture) Reperibili tutte alla pagina web <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000031679624&type=general&typeLoi=proj&legislature=14>.

La *déchéance de nationalité*, è dunque collocata in un ordinamento costituzionale che, rispetto alla questione del rapporto fra persona, comunità politica e potere pubblico presenta dei tratti di differenziazione rispetto all'esperienza italiana.

Non sembra dunque agevole giungere alla conclusione che la discrezionalità del legislatore italiano sia, in questa materia, assimilabile a quella di cui gode il legislatore francese.

In altre parole, giustificare una disciplina come quella della revoca della cittadinanza nell'ordinamento italiano, rilevando l'esistenza, nel diritto francese, di un istituto simile, non sembra un argomento irresistibile sul piano giuridico-costituzionale.

4. La ricostruzione del paradigma legislativo in materia di denazionalizzazione

Spostando nuovamente il fuoco delle riflessioni sull'ordinamento costituzionale italiano, per rintracciare certi tratti identitari ed eticizzanti nella disciplina della denazionalizzazione che sicuramente si collocano sullo sfondo della *déchéance de nationalité* e della "revoca" della cittadinanza, si deve risalire ad istituti propri dell'esperienza giuridica italiana pre-repubblicana.

È la prima volta, dall'entrata in vigore della Costituzione, che il legislatore italiano utilizza il termine "revoca" della cittadinanza. Di contro, nell'ordinamento pre-repubblicano, il regio decreto-legge 10 gennaio 1926, n. 16, disponeva in materia di *Revoca, nei casi di indegnità politica, della concessione della cittadinanza italiana conferita ad allogeni in seguito ad opzione*⁴⁰. Il legislatore fascista, attribuiva così al prefetto il potere di adottare l'atto di revoca della cittadinanza, «sentito l'interessato nelle sue deduzioni scritte, che dovranno essere presentate entro 15 giorni dalla contestazione delle accuse» e prevedeva espressamente dei mezzi di ricorso avverso il provvedimento di denazionalizzazione⁴¹.

La disciplina sulla revoca della cittadinanza del 1926, pur prevedendo forme minimali di tutela del diritto di difesa e una disciplina sulla partecipazione al procedimento

40. (GU n. 11 del 15.1.1926), entrato in vigore il 30.1.1926, convertito dalla l. 24.5.1926, n. 898 (in G.U. 7.6.1926, n. 130; abrogato espressamente dal d.l. n. 200/2008 conv. con mod. dalla l. n. 9/2009: «Articolo unico. Può essere in ogni tempo revocata la concessione della cittadinanza avvenuta in seguito ad opzione a norma dei Trattati di pace, quando chi acquistò la cittadinanza se ne dimostri indegno per la sua condotta politica. La revoca è pronunciata con decreto del prefetto, sentito l'interessato nelle sue deduzioni scritte, che dovranno essere presentate entro 15 giorni dalla contestazione delle accuse. Contro il decreto del prefetto è ammesso il ricorso alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato o il ricorso in via straordinaria al Re. Il presente decreto sarà presentato al Parlamento per la conversione in legge. [... *Omissis* ...]

Registrato alla Corte dei conti, con riserva, addì 14 gennaio 1926. Atti del Governo, registro 214, foglio 76. - Faini.».

41. Art. unico r.d.l. n. 16/1926 conv. in l. n. 898/1926: «contro il decreto del prefetto è ammesso il ricorso alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato o il ricorso in via straordinaria al Re».

amministrativo di denazionalizzazione, si poneva comunque in diretto contrasto con lo Statuto albertino sotto il profilo del rispetto della riserva di legge⁴².

Nel 1926, il limite costituzionale della riserva di legge venne poi aggirato, con riferimento ad un'altra ipotesi di privazione della cittadinanza per indegnità, prevista, questa volta, per tutti i cittadini.

La l. 31 gennaio 1926, n. 108, *Modificazioni ed aggiunte alla legge 13 giugno 1912, n. 555, sulla cittadinanza*⁴³, disponeva la «perdita»⁴⁴ della cittadinanza, mirando evidentemente a configurare questa forma di denazionalizzazione come un atto politico, nel caso in cui il cittadino avesse commesso o concorso a commettere all'estero «un fatto, diretto a turbare l'ordine pubblico nel Regno, o da cui possa derivare danno agli interessi italiani o diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia, anche se il fatto non costituisca reato». Questa legge non richiamava la figura giuridica della “revoca”; non prevedeva alcun automatismo legislativo in materia di rapporto fra condanne penali e perdita della cittadinanza; non presentava alcuna forma di garanzia per l'interessato derivante dal provvedimento di denazionalizzazione.

Il legislatore fascista disciplinava, così, una sanzione irrogata dal governo dello Stato al cittadino che aveva tenuto un comportamento contrastante con gli interessi dello Stato, evocando la categoria dell'atto politico sia sul piano della “causa” giuridica, in quanto la perdita della cittadinanza veniva comminata in presenza di fatti, causati dal cittadino (anche solo con il concorso dello stesso) che determinavano il turbamento dell'ordine pubblico o di

42. Cfr. Corte dei conti del Regno d'Italia a sezioni riunite, adunanza 14 gennaio 1926 in cui si rileva «che il provvedimento dettando norme in una materia regolata dalla legge non potrebbe essere adottato se non per legge; che il provvedimento eccede pertanto dalle facoltà del potere esecutivo» e, conclude, quindi che il decreto legge non potrà essere ammesso alla registrazione ordinaria. Il provvedimento verrà dunque registrato con riserva.

43. (G.U. n. 28 del 4.2.1926), entrata in vigore il 19.2.1926, abrogata espressamente dal d.l. n. 200/2008 conv. con mod. dalla l. n. 9/2009.

44. L. n. 108/1926, articolo unico: «Oltre che nei casi indicati nell'art. 8 della legge 13 giugno 1912, n. 555, la cittadinanza si perde dal cittadino, che commette o concorra, a commettere all'estero un fatto, diretto a turbare l'ordine pubblico nel Regno, o da cui possa derivare danno agli interessi italiani o diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia, anche se il fatto non costituisca reato.

La perdita della cittadinanza è pronunciata con decreto reale, su proposta del Ministro per l'interno, di concerto col Ministro per gli affari esteri, sentito il parere di una Commissione composta di un consigliere di Stato, presidente, del direttore generale della pubblica sicurezza, di un direttore generale del Ministero degli esteri designato dal Ministro per gli affari esteri, e di due magistrati d'appello designati dal Ministro per la giustizia.

Alla perdita della cittadinanza può essere aggiunto, su conforme parere della Commissione di cui sopra, il sequestro nei casi più gravi la confisca dei beni. Nel decreto che pronuncia il sequestro è stabilita la durata di esso e la destinazione delle rendite dei beni.

Sull'efficacia del provvedimento di sequestro o di confisca non ha alcun effetto la cittadinanza straniera posteriormente acquisita dal proprietario dei beni.

La perdita della cittadinanza importa perdita dei titoli, assegni e dignità spettanti all'*ex*-cittadino. La perdita della cittadinanza pronunciata a termini di questa legge non influisce sullo stato di cittadinanza del coniuge o dei figli dell'*ex*-cittadino.».

fatti da cui poteva derivare un «danno agli interessi italiani», la «diminuzione» del «buon nome o del prestigio dell'Italia».

Nei mesi successivi all'entrata in vigore di questa disciplina, il 26 marzo 1926 ed il 30 settembre 1926, vennero emanati 17 Regi decreti denominati decreti di “revoca” della cittadinanza a 17 cittadini italiani antifascisti (fra i quali uno, com'è noto, fu emesso nei confronti del prof. Gaetano Salvemini). Tali decreti furono poi successivamente revocati, con regio decreto del 17 novembre 1932, n. 1510, con uno stringato riferimento proprio alla l. n. 108/1926⁴⁵.

È evidente la latitudine del margine di apprezzamento del governo in tema di sussistenza dei presupposti per la privazione della cittadinanza, totalmente sganciata dall'effettiva violazione di norme di legge penale o degli stessi “beni giuridici” protetti dal legislatore (ordine pubblico, buon nome e prestigio dell'Italia): bastava la possibilità di un danno o la potenzialità lesiva della condotta del cittadino (condotta tenuta al di fuori, peraltro, del territorio dello Stato), per consentire al governo di privare una persona della cittadinanza.

Rispetto a queste ipotesi di perdita della cittadinanza si è parlato di perdita «per punizione»⁴⁶ e se ne è sottolineata l'incompatibilità con il vigente quadro costituzionale, in particolare per il contrasto con l'art. 22 Cost.⁴⁷, perché ipotesi del genere ricadrebbero sotto l'ipotesi della privazione della cittadinanza per motivi politici.

Peraltro, ogni tentativo del legislatore repubblicano di configurare degli atti amministrativi come atti politici ossia «atti cioè formalmente e sostanzialmente amministrativi, ma sottratti al regime tipico della funzione amministrativa, perché ordinati al perseguimento di finalità di ordine politico», sarebbe inammissibile, nell'attuale quadro costituzionale⁴⁸.

Per tale ragione, ove il legislatore del 2018 avesse ipotizzato di raggiungere tale obiettivo introducendo l'art. 10-*bis* sulla “revoca” della cittadinanza nella l. n. 91/1992, questo tentativo appare di tutta evidenza destinato ad infrangersi dinanzi al principio di legalità costituzionale.

45. Regio decreto 17.11.1932, n. 1510 *Revoca di precedenti decreti con i quali si era inflitta la perdita della cittadinanza italiana a diciassette persone*, (G.U. n. 278 del 2.12.1932). Questo regio decreto non fu registrato con riserva (Registrato alla Corte dei conti, addì 30 novembre 1932 - Anno XI. Atti del Governo, registro 326, foglio 132. - Mancini). Si tralascia poi la disciplina che toccava il tema dell'acquisto della cittadinanza da parte dei sudditi delle colonie, rispetto alla quale entrano in rilievo i temi della tutela della “purezza” della razza e ciò che accadde sulla scia delle leggi di Norimberga del 1935 in Italia nel 1938 rispetto alla condizione giuridica degli ebrei. Sul tema P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001, spec. 289 ss. per le colonie e l'analisi del “discorso” razziale in tema di cittadinanza, mentre cfr. p. 347 ss. per l'analisi delle leggi di Norimberga del 1935 e gli interventi del legislatore italiano del 1938.

46. R. Quadri, (voce) *Cittadinanza*, cit., p. 330.

47. R. Quadri, (voce) *Cittadinanza*, p. 330 ss.

48. E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., p. 184.

In effetti, a ben vedere, nell'esperienza costituzionale repubblicana, la stessa legge n. 91 del 1992, che rappresenta l'atto normativo paradigmatico in materia di cittadinanza, ossia la legge che offre una sistemazione complessiva della materia alla luce dei principi costituzionali, come interpretati dal Giudice delle leggi⁴⁹, sino ad oggi non presentava disposizioni assimilabili a quelle risalenti alla disciplina della cittadinanza di epoca fascista.

La riforma della cittadinanza del 1992, peraltro, valorizza decisamente di più rispetto all'impianto della legge 555/1912 la volontà dell'interessato. Certo, essa viene ancora interpretata dalla giurisprudenza amministrativa – con particolare riguardo a quanto dispone l'art. 9, co. 1, lett. *f*), l. n. 91/1992 (ipotesi di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione)⁵⁰ – nel senso che la legge definisca una forma di speciale capacità giuridica strutturata non come un *diritto* ma come uno *status* «creato direttamente dalla legge, del tutto indipendentemente dalla volontà dei soggetti nella normalità dei casi», il cui acquisto e la perdita derivano, dunque, dall'applicazione di norme giuridiche che fanno presupporre che l'individuo non ne possa «liberamente disporre»⁵¹. Ma questa ricostruzione viene controbilanciata da alcune analisi della dottrina e da diverse pronunce della Corte costituzionale in cui ricorre sempre più di frequente il concetto di *diritto di cittadinanza*⁵² ed in cui riecheggia, invece, una forte valorizzazione del rilievo della volontà dell'individuo nell'acquisto e nella perdita della cittadinanza⁵³.

In effetti, la disciplina *post*-costituzionale in materia di acquisto e perdita della cittadinanza individua, esclusivamente delle ipotesi di perdita della cittadinanza e di

49. Evidenzia il carattere di legge di riordino e sistemazione della materia nel vigente quadro costituzionale B. Nascimbene, *Note introduttive. II*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 1/1993, commentario alla l. n. 91/1992, p. 6 ss., spec. 8.

50. In giurisprudenza, da ultimo, nel senso di valorizzare i limiti al controllo giurisdizionale sui provvedimenti di diniego della concessione della cittadinanza ex art. 9, co. 1, lett. *f*), l. n. 91/1992 poiché non sarebbe configurabile un *diritto* soggettivo di cittadinanza, Tar Lazio, sez. I-ter, dec. 19.12.2018, n. 12364, che si richiama agli orientamenti del Cons. St., sez. IV, 16.9.1999, n. 1474; Cons. St., sez. III, 23.7.2018, n. 4447, Cons. St., sez. III, 11.5.2016, n. 1874; Cons. St., sez. VI, 9.11.2011, n. 5913 e dec. 10.1.2011, n. 52.

51. R. Quadri, (voce) *Cittadinanza*, p. 330.

52. Sulla possibilità di qualificare la cittadinanza come un diritto fondamentale ex art. 22 Cost., E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 167 ss. Sul superamento della concezione della cittadinanza come *status*, E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997, p. 295 ss.

53. Da Corte cost. ord. n. 258 del 1982 a n. 53 del 1967 (in cui si mette l'accento sui doveri del cittadino), a Corte cost. n. 258 del 2017 sull'illegittimità dell'art. 10, l. 91/1992 nella parte in cui prevede l'obbligo di giuramento per l'acquisto della cittadinanza anche per i disabili che sono nell'impossibilità di prestarlo nella quale si definisce la cittadinanza come «condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale» (par. 9 cons. in diritto) e la si collega agli articoli 2, 3 co. 2 (e, rispetto al disabile, 38 Cost.). Sulla qualificazione, nell'ordinamento italiano, della cittadinanza come *status* o come qualità o come diritto della persona, con riferimento anche all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997; E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., 157 ss. T. Ballarino, *Note introduttive*, cit., 4. Sul rilievo della volontà del singolo rispetto all'acquisto, alla perdita ed al riacquisto della cittadinanza cfr. R. Clerici, (voce) *Cittadinanza*, cit., 135.

preclusione all'acquisto della stessa⁵⁴: l'art. 6 della legge 91/1992 individua i casi di "preclusione" all'acquisto della cittadinanza (e di sospensione del procedimento per l'acquisto)⁵⁵; l'art. 3 dispone la "perdita" della cittadinanza a seguito di revoca dell'adozione dovuta a fatto dell'adottato o per altri motivi. Infine, l'articolo 12, l. n. 91/1992, come si vedrà, disciplina delle ipotesi particolari di perdita della cittadinanza che possono essere collegate al mancato rispetto del dovere di fedeltà (che presentano dei tratti di dubbia compatibilità costituzionale ma che, comunque, se letti in sistema con l'articolo 13, l. n. 91/1992 sul riacquisto della cittadinanza, mostrano, appunto un *favor* per la volontà dell'interessato).

Ora, l'impianto della legge n. 91/1992, anche in queste ipotesi, mostra un certo *favor* per il mantenimento della cittadinanza italiana, per il riconoscimento della volontà dell'interessato, per l'esclusione dei reati politici dalle cause di preclusione a garanzia della persona⁵⁶. Da un lato, infatti, nell'ipotesi di revoca dell'adozione (art. 3, l. 91/1992) la perdita della cittadinanza non è automatica se non nel caso in cui sia dovuta al fatto dell'adottato (ma in tal caso non è possibile e se a seguito della revoca si determini una condizione di apolidia) e la volontà dell'interessato rileva al fine del mantenimento della stessa. Inoltre, in materia di reiterazione dell'istanza per l'acquisto della cittadinanza nei casi in cui la stessa fosse stata rigettata per le preclusioni di cui all'art. 6 era prevista una ipotesi di silenzio-assenso nel testo dell'art. 8, co. 2, l. 91/1992 (oggi però abrogata con il d.l. n. 133/2018 conv. con mod. in l. n. 132/2018).

Il carattere discrezionale ed il tratto "concessorio" dei provvedimenti in materia di acquisto e perdita della cittadinanza viene dunque stemperato dal rilievo dato alla volontà della persona e vi sono delle differenziazioni anche rispetto ai presupposti che l'autorità amministrativa deve apprezzare nell'ipotesi di acquisto *iure matrimonii*, per naturalizzazione, per beneficio di legge.

Non a caso, infatti, i casi di preclusione all'acquisto della cittadinanza con effetti *ipso iure* nella legge del 1992 erano legati alla comminazione di condanne penali per alcuni fatti

54. S'inibisce il riacquisto della cittadinanza solo nell'ipotesi di perdita conseguente al comportamento dell'interessato durante la guerra con lo Stato estero nel quale ha volontariamente accettato la carica o l'impiego pubblico o la cittadinanza (art. 12, co. 2, l. n. 91/1992). Nell'ipotesi di mancata ottemperanza all'intimazione di lasciare l'impiego o la carica pubblica di cui all'art. 12 co. 1, l. n. 91/1992, s'inibisce il riacquisto con decreto del Ministro dell'interno, su conforme parere del Consiglio di Stato, fissando un termine di un anno dal verificarsi delle condizioni per il riacquisto, che sono comunque condizioni che danno rilievo, come si è detto, alla volontà dell'interessato. F. Leita, *Art. 12 l. n. 91/1992*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1993, p. 67 e Id., *Art. 13 l. n. 91/1992*, ivi, p. 73.

55. Art. 6 c. 4 l. 91/1992

56. Critica su quest'ultimo aspetto E. Palermo Fabris, *opp. locc. ultt. citt.*

di reato e qualificati dalla dottrina come effetti penali della condanna⁵⁷. Al di là del dibattito relativo alla compatibilità di tali ipotesi rispetto all'articolo 22 Cost.⁵⁸, si tratta di una disciplina rispettosa delle garanzie costituzionali in materia di sanzioni penali mentre così non sembra affatto potersi dire per l'intervento del legislatore del 2018 sulla revoca della cittadinanza.

Nella legge n. 91/1992, come pure nel precedente intervento parziale del 1983⁵⁹, poi, la dizione “revoca” non compariva mai con riferimento ad ipotesi di perdita della cittadinanza.

Quanto alle ipotesi di perdita della cittadinanza per punizione, in particolare, pur volendo rintracciare un'ipotesi del genere nell'articolo 12 della l. n. 91/1992, che dispone la perdita della cittadinanza per i cittadini che accettano cariche o impieghi pubblici da Stati esteri a seguito dell'intimazione del governo italiano di lasciarli o in caso di guerra fra l'Italia e tali Stati, va detto che si è discusso molto sulla compatibilità di questa disciplina con il quadro costituzionale⁶⁰.

È evidente, infatti, che nell'art. 12, l. n. 91/1992 viene in rilievo – come elemento che porta alla perdita della cittadinanza – l'idea di sanzionare la violazione del dovere di fedeltà da parte del cittadino. Ma il contenuto del dovere di fedeltà del cittadino, salvo quanto specificamente disposto dall'art. 54 Cost., non può che essere «minimo» e da definire nel quadro delle norme del testo costituzionale che caratterizzano l'idea costituzionale di «solidarietà politica»⁶¹. Da qui la dubbia legittimità costituzionale dell'articolo 12, l. n. 91/1992.

Ad ogni modo, il parallelo fra questa ipotesi di perdita della cittadinanza come sanzione e la revoca della cittadinanza di cui all'art. 10-*bis*, l. n. 91/1992 non è sostenibile per la ragione che l'elemento della violazione del dovere di fedeltà non sembra presente nella disciplina sulla revoca della cittadinanza: non si spiega altrimenti come mai, in presenza degli stessi presupposti oggettivi, ossia, in tesi, della stessa violazione del dovere di fedeltà, bisognerebbe differenziare rispetto alla condizione soggettiva di “italiano d'origine”, nei cui confronti non sarebbe mai possibile comminare questa forma di sanzione, e la condizione soggettiva di “straniero d'origine”, invece, cui sarebbe possibile comminare la sanzione della

57. Sia nell'art. 2, l. n. 123/1983 su cui E. Palermo Fabris, *Sub art. 2*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 5/1984, p. 981 ss., spec. 981-982; sia nell'art. 6, l. n. 91/1992, su cui Id., *Sub art. 6*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 1/1993, commentario alla l. n. 91/1992, 29, spec. 30 ss.

58. Senato della Repubblica, X leg., sed. n. 524, 23 maggio 1991.

59. Così T. Ballarino, *Note introduttive. I*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 1/1993, commentario alla l. n. 91/1992, 1 ss.

60. Sul tema, critici sulla perdurante possibilità di prevedere disposizioni di questo genere nell'attuale quadro costituzionale (*ex art. 22 Cost.*) R. Quadri, (voce) *Cittadinanza*, cit., p. 330; R. Clerici, (voce) *Cittadinanza*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Utet, 1989, III, p. 112, spec. 132.

61. G. Lombardi, (voce) *Fedeltà (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1968, XVII, 165, spec. 171. Sul dovere di fedeltà A. Morelli, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2013.

denazionalizzazione anche a distanza di molti anni dal momento in cui si è acquisita la cittadinanza. Peraltro, ritenere che l'articolo 10-*bis*, l n. 91/1992 sia “sorretto” dal dovere di fedeltà significherebbe identificare questo dovere costituzionale con il dovere di rispetto delle leggi penali, ossia dilatare a dismisura e agganciare alle mutevoli scelte del legislatore penale il contenuto di un dovere costituzionale che va inteso in senso minimo.

5. L'incostituzionalità della revoca della cittadinanza per l'irragionevole distanza con il paradigma legislativo in materia di denazionalizzazione

L'intervento del 2018 sulla legge n. 91/1992 che introduce la revoca della cittadinanza sembra porsi in contrasto con il principio di ragionevolezza della legge, ragionevolezza intesa come razionalità interna ad un settore materiale dell'ordinamento che presenta una disciplina di carattere paradigmatico.

La legge del 1992 sulla cittadinanza persegue, infatti, ordini di finalità antitetici rispetto alle modifiche introdotte dal legislatore del 2018. Essa tendeva ad assicurare un patrimonio giuridico unitario al soggetto riconosciuto “cittadino” a prescindere dai modi d'acquisto della cittadinanza; mirava al mantenimento della cittadinanza italiana ed i legami culturali sottesi alla cittadinanza; valorizzava la libertà della persona sulle decisioni in tema di cittadinanza; contrastava l'apolidia; dava attuazione alle Convenzioni internazionali in materia di protezione giuridica del non cittadino⁶².

In ultima analisi, la legge n. 91/1992, pur senza operare «scelte di valore» e senza definire «gli elementi fondamentali per l'individuazione della comunità italiana»⁶³, ha fatto chiaramente emergere una concezione della cittadinanza come strumento di garanzia della persona, volto ad assecondare l'evoluzione del diritto internazionale e dell'Unione europea in materia di tutela dei diritti della persona: la cittadinanza è nella legge n. 91/1992 un istituto di garanzia ancora necessario⁶⁴.

Sono indicative di tali esigenze la disciplina della doppia cittadinanza; l'eliminazione degli automatismi in materia di acquisto e perdita della cittadinanza in caso di coniugio e scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, la natura e la funzione della disciplina sulla preclusione all'acquisto della cittadinanza.

In tal senso, offre pure importanti elementi di riflessione il dibattito che si svolse in Senato sul progetto di legge⁶⁵. Per sintetizzare i termini di quel dibattito parlamentare che

62. Senato della Repubblica, X leg., sed. n. 524, 23 maggio 1991, p. 3 ss. spec. discussione generale, interventi Pres. Guizzi, p. 4; sen. Tossi Brutti, pp. 8-9; e, soprattutto, sen. Strik Lievers, pp. 9-11 e Sen. Mazzola (relatore), p. 15.

63. C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, Cedam, 2001, p. 421.

64. Sulla cittadinanza come garanzia, C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., spec. 406.

65. Senato della Repubblica, X leg., sed. n. 524, 23 maggio 1991, pp. 3 ss. spec. sen. Tossi Brutti, pp. 8-9.

portò all'approvazione della l. n. 91/1992, si richiamano le parole del Relatore, secondo cui la riforma della cittadinanza rispecchia una «visione del mondo che supera l'identità degli Stati nazionali, ma che mantiene, nel quadro generale dei collegamenti tra gli Stati e nella ricerca di forme più ampie di governo dei destini dell'umanità, questo rapporto che diventa sempre più di natura culturale, di tradizione e di *idem sentire* su alcuni aspetti fondamentali»⁶⁶.

Il passaggio successivo di una tale chiave di lettura della cittadinanza come legame di affinità *culturale* fra persona e comunità organizzata in forma statale, avrebbe potuto essere la valorizzazione dello *ius soli*, volta ad allineare la disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza alla nuova realtà sociale del Paese, divenuto terra d'immigrazione e non solo di emigrazione⁶⁷. Il dibattito sul tema è stato molto ampio nelle due scorse legislature. Sono state scritte splendide pagine sul tema⁶⁸.

Ma, nel corso dell'attuale legislatura, si è scelto, invece, di intervenire in materia di revoca della cittadinanza e le modifiche alla l. 91/1992 apportate nel 2018 sono state volte ad introdurre nuovi limiti all'acquisto della cittadinanza e nuove forme di perdita della stessa.

Si deve avvertire che non si tratta di una scelta neutrale, di poca importanza. Il legislatore intendeva evidentemente definire i nuovi confini della comunità⁶⁹.

Questi nuovi confini, peraltro, presentano dei caratteri tali da rompere la caratteristica unitarietà della nozione giuridico-costituzionale di cittadinanza che si era realizzata con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana⁷⁰. Come si è detto, il nuovo articolo 10-*bis* l. n. 91/1992, effettua un'operazione di differenziazione fra cittadini sulla base dei modi d'acquisto della cittadinanza: per coloro che hanno acquistato la cittadinanza per matrimonio, naturalizzazione o per nascita sul territorio italiano e contestuale residenza in

66. Senato della Repubblica, X leg., sed. n. 524, 23 maggio 1991, intervento del Sen. Mazzola (relatore), p. 15.

67. Si veda il dibattito sulla riforma delle norme in materia di acquisto della cittadinanza (in tema di *ius soli* e *ius culturae*) che si è svolto in Parlamento nel corso della XVI Legislatura (su cui L. Melica, *Le "nuove" norme in materia di cittadinanza ed il loro impatto sull'ordinamento italiano*, in *DPCE* on-line <http://www.dpce.it/forum-dpce-online-cittadinanza-le-nuove-norme-in-materia-di-cittadinanza-ed-il-loro-impatto-sull-ordinamento-italiano.html>); gli interventi dei Presidenti della Repubblica C.A. Ciampi nel discorso d'insediamento su cittadinanza europea e asilo come risposta alla crisi dei Balcani del 1999 e di G. Napolitano, nel 2011 sullo *ius soli*.

68. E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

69. Sull'uso della parola confine ed il ruolo della legge in questo ambito, E. Grosso, *Cittadinanza e territorio*, cit., p. 9 ss.

70. Nel corso dei lavori parlamentari, peraltro, aveva avvertito di questo effetto M. Benvenuti, Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione 1a (affari costituzionali) del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, 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, in *OsservatorioAIC* <https://www.osservatorioaic.it>, 3/2018, p. 165 ss.

Italia sino alla maggiore età⁷¹, il confine fra “noi” e “l’altro”, fra “amico” e “nemico”, nel senso schmittiano di contrapposizione politica⁷², è dato anche dalla possibilità di perdere la condizione di cittadino per effetto di una decisione del governo conseguente all’accertamento di responsabilità penali. È il governo a definire la linea di confine, dunque. Esso può apprezzare alcuni comportamenti di alcune categorie di cittadini come casi di indegnità ad essere cittadini, identificando, così «chi in concreto deve venir colpito, negato e contrastato»⁷³.

Questa ipotesi di denazionalizzazione si pone così in contrasto con due paradigmi legislativi dell’esperienza costituzionale repubblicana che rilevano in materia: i citati principi della disciplina in materia di perdita della cittadinanza di cui alla l. 91/1992 ed i principi in materia di procedimento ed atto amministrativo di cui alla l. n. 241/1990.

Va ricordato, infatti, che la natura paradigmatica di questi segmenti della legislazione è rilevante in sede di controllo di costituzionalità delle leggi ai fini del giudizio di ragionevolezza nell’accertamento di eventuali vizi di legittimità costituzionale di modifiche o deroghe alla normativa di carattere generale che presenta uno stretto nesso con i principi costituzionali⁷⁴.

A parere di chi scrive, le deviazioni da tali principi che sono evidentemente presenti nell’art. 10-*bis*, l. n. 91/1992 non possono superare il controllo di ragionevolezza perché quei principi generali in materia di cittadinanza e quei principi generali sugli atti e procedimenti amministrativi che positivizzano alcuni principi costituzionali derivanti, in particolare, dagli articoli 2, 3, 16, 22, 24, 25-27, 97, 111, 113, 117 Cost.

Si tratta di deviazioni costituzionalmente irragionevoli perché non sorrette dalla tutela di interessi costituzionalmente rilevanti tali da spostare sul governo decisioni di questa natura (la revoca della cittadinanza per indegnità) ed in particolare, dal dovere di fedeltà.

71. Ipotesi disciplinate dagli artt. 4, co. 2, 5 e 9, l. n. 91 del 1992.

72. C. Schmitt, *Il concetto di “politico”*, trad. it. a cura di G. Miglio, P. Schiera, in Id., *Le categorie del “politico”*, Bologna, il Mulino, 1972, p. 87 ss., spec. 110 ss.

73. C. Schmitt, *Il concetto di “politico”*, cit., p. 113.

74. A partire da Corte cost. n. 103/2007; 161/2008; 81/2010 e specialmente 51/2014 sul principio del giusto procedimento. Sia consentito rinviare a E. Cavasino, *La legge n. 241 del 1990 come paradigma di riferimento: indagine fra principi costituzionali, dell’Unione europea, “livello legislativo”, alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in A. Sandulli, G. Piperata (a cura di), *La legge sul procedimento amministrativo vent’anni dopo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, p. 3, spec. 15 ss.

6. Una disciplina affetta da altri gravi vizi: la *vis expansiva* dell'articolo 22 Cost.; la violazione dei principi costituzionali in materia penale; dei diritti costituzionali; dell'articolo 77 Cost.

Se si sposta il fuoco delle riflessioni dall'analisi del paradigma legislativo posto in materia di cittadinanza dalla l. n. 91/1992 sulla prospettiva storica e filosofico-politica di evoluzione della disciplina della cittadinanza, si può poi, con ancor più forza, affermare che l'art. 10-*bis* l. n. 91/1992 non sembra in linea con le matrici costituzionali che devono sorreggere gli interventi in questa materia.

Non bisogna trascurare, infatti, che l'attuale quadro costituzionale e internazionale in materia di cittadinanza e nazionalità è una risposta di civiltà giuridica alla necessità di riconoscere «un diritto ad avere diritti»⁷⁵, necessità che si è manifestata quando, sul Palcoscenico della Storia, sono comparsi «milioni di individui che lo avevano perso e non potevano riacquistarlo a causa della nuova organizzazione globale del mondo»⁷⁶.

Nel processo di evoluzione dei rapporti fra potere sovrano e nuda vita, infatti, «la perdita della patria e dello *status* politico poteva identificarsi con l'espulsione dall'umanità stessa»⁷⁷. Da qui è emersa la necessità di contrastare l'apolidia e di introdurre disposizioni costituzionali che avessero ad oggetto la tutela dei diritti della persona e il contrasto alle discriminazioni: la cittadinanza, nelle esperienze costituzionali del secondo Novecento, è divenuta così una forma di garanzia della persona e uno strumento attraverso il quale assume effettività il principio democratico⁷⁸.

Per tali ragioni, nel febbraio del 1947, nella Relazione di presentazione del Progetto di Costituzione in Assemblea Costituente, si prospettava che la Costituzione dovesse delineare le «libertà essenziali» della persona, fra cui quella di circolazione, di soggiorno e di emigrazione del cittadino e che a tali diritti seguisse immediatamente la tutela dei diritti degli «stranieri». In altre parole, «non si poteva tacere, dopo così dure prove, sul diritto di asilo che le costituzioni civili offrono ai perseguitati politici di altri paesi. Né, dopo aver assistito agli arbitri che, per ragioni politiche o razziste, spogliavano intere schiere di cittadini del geloso patrimonio della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome, era possibile tralasciare un esplicito divieto»⁷⁹ di privazione della cittadinanza per motivi politici.

75. H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, New York, 1948, trad. it. *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi, 2004 e 2009 (sull'edizione americana del 1966), 409.

76. *Ibidem*

77. *Ibidem*

78. C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., pp. 406 e 432.

79. AC Relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione, presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947, 5, reperibile alla pagina web <http://legislature.camera.it/dati/constituente/lavori/ddl/00Anc.pdf>. Il testo dell'attuale art. 22 Cost., presentato nella relazione, era quello dell'art. 17 del progetto che così disponeva: «Nessuno può essere privato per motivi politici della

Certo, ci si può interrogare – sul piano del libero dibattito politico – sulla perdurante validità della tesi per cui la perdita dello «*status* politico» possa implicare, come conseguenza, che «un uomo che non è altro che un uomo» perda «le qualità che spingevano gli altri a trattarlo come un proprio simile»⁸⁰.

Ma, sul piano della legittimità costituzionale, sembra che non vi siano altre risposte possibili: vanno preservate le matrici storiche e culturali della Costituzione italiana⁸¹.

Se ci si sposta, quindi, sul piano della “matrice antifascista” della Costituzione repubblicana e della necessità di assicurarne la continuità in un processo storico, politico e giuridico in cui oggi mancano, nell’arco costituzionale, dei soggetti politici direttamente riconducibili proprio ad essa, ecco che, sul piano dei contenuti e delle procedure definite nella legislazione⁸², si può affermare che la matrice antifascista della Costituzione determina l’incompatibilità costituzionale delle norme che riflettono una certa visione dei rapporti fra Stato e persona: quelle che evocano una visione molto vicina a quella del legislatore del “ventennio fascista” di certi istituti, quali quelli relativi alla privazione della cittadinanza come sanzione.

In altri termini, rispetto al problema della compatibilità dell’art. 10-*bis*, l. n. 91/1992 con il quadro costituzionale, emerge la *vis expansiva* all’art. 22 Cost. nel sindacato di costituzionalità delle norme in materia di cittadinanza⁸³.

capacità giuridica, della cittadinanza, del nome». I riferimenti alla condizione giuridica dello straniero riguardavano il testo dell’art. 11 del progetto che così disponeva: «La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero al quale siano negate nel proprio paese le libertà garantite dalla Costituzione italiana ha diritto di asilo nel territorio italiano. Non è ammessa l’extradizione dello straniero per reati politici».

I riferimenti alla libertà del cittadino di emigrare, riguardavano il testo dell’art. 10 del progetto che così disponeva: «Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio italiano, nei limiti e nei modi stabiliti in via generale dalla legge per motivi di sanità o di sicurezza. In nessun caso la legge può limitare questa libertà per ragioni politiche. Ogni cittadino ha diritto di emigrare, salvo gli obblighi di legge. La Repubblica tutela il lavoro italiano all’estero.». Com’è noto, nel testo della Costituzione, invece, i commi dell’art. 11 del progetto che riguardavano la condizione giuridica dello straniero vennero spostati all’interno dell’art. 10 Cost., collocato tra i principi fondamentali, mentre i commi dell’art. 10 del progetto relativi alla libertà di circolazione e soggiorno vennero spostati nell’art. 16, collocato nel Titolo I, rapporti civili, e la disciplina del diritto di emigrazione venne modificata e collocata nell’ultimo comma dell’art. 35, collocato nel Titolo III, rapporti economici, ove si dispone che la Repubblica riconosce la libertà di emigrazione e tutela del lavoro italiano all’estero.

80. H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, loc. ult. cit.

81. B. Pezzini, *La qualità fondativa e fondante della cittadinanza politica femminile e dell’antifascismo: tra mitologia e attualità*, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell’Assemblea Costituente*, Milano, FrancoAngeli, 2018, p. 335 ss. Si veda ad esempio P. Grossi, *Intervista*, rilasciata al Quotidiano *La Repubblica* il 7 febbraio 2018, reperibile alla pagina web <https://www.cortecostituzionale.it/documenti/pubblicazioni/FioriGrossi.pdf>.

82. Per le cui implicazioni si veda B. Pezzini, *La qualità fondativa e fondante della cittadinanza politica femminile e dell’antifascismo: tra mitologia e attualità*, cit. p. 359.

83. Rispetto proprio all’art. 10-*bis*, l. n. 91/1992 anche A. Morelli, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *ConsultaOnLine*, III-2018, 13, reperibile alla pagina web <http://www.giurcost.org/studi/morelli4.pdf>.

Ora, se ci si pone dinanzi alle conseguenze che produce la denazionalizzazione, si può rilevare che l'art. 10-*bis*, l. n. 91/1992 sembra negare rilevanza proprio alle specifiche ragioni filosofiche e storiche che hanno portato, nel secondo Novecento, al contrasto dell'apolidia ed all'ingresso, prima nel dibattito in Assemblea Costituente e poi nel testo della Costituzione, di specifici divieti di discriminazione e di privazione della cittadinanza (in particolare, alla formulazione dell'art. 22 Cost.)⁸⁴.

Una disciplina come quella sulla "revoca" della cittadinanza, che mette in discussione persino il profilo dell'unitarietà della condizione di cittadino, discriminando fra persone rispetto al differente modo d'acquisto della cittadinanza, è dunque in evidente contrasto con l'art. 22 Cost.

Ecco perché l'aspetto più problematico sul piano della legittimità costituzionale della disciplina sulla revoca della cittadinanza riguarda la sua compatibilità con l'art. 22 Cost.

Va ricordato, infatti, che l'articolo 22 della Costituzione pone un «limite diverso e più ampio di quello previsto dall'art. 3 Cost. (e nel non considerare ciò sta l'errore di coloro che configurano l'art. 22 come una mera applicazione del principio di uguaglianza): non si tratta semplicemente di non discriminare per motivi di opinione politica i cittadini tra loro, ma di escludere che anche per motivi connessi agli interessi pubblici della comunità possa un cittadino esser privato di alcuni fundamentalissimi diritti di appartenenza alla comunità politica ed al suo gruppo sociale. La norma costituzionale non mira, in altre parole, a garantire l'eguaglianza di trattamento, ma a sottrarre alla disponibilità dello stesso legislatore la possibilità di far venir meno, anche in riferimento agli interessi politici della comunità, alcuni aspetti dello *status* del cittadino»⁸⁵.

Da un lato, quindi, non si può dare una interpretazione restrittiva del divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici. Dall'altro, la stessa formulazione dell'art. 22 Cost. non solo può indurre addirittura a ritenere configurabile un diritto di cittadinanza, collegato direttamente agli articoli 2 e 3 Cost., ma, sicuramente, impedisce al legislatore di disciplinare la materia dell'acquisto e della perdita della cittadinanza prescindendo dall'assicurare rilievo alla volontà del singolo, in particolare, con riferimento alla perdita della cittadinanza: l'ordinamento costituzionale «non tollerebbe, neppure attraverso l'adozione di una "legge generale", la privazione della cittadinanza con strumenti che non dessero rilievo decisivo alla libera volontà del soggetto»⁸⁶. Da qui l'evidente violazione dell'articolo 22 Cost. da parte del legislatore del 2018.

84. Si vedano specificamente le considerazioni di De Vita, in AC, I sottoc., seduta 21 settembre 1946, sed. n. 11, p. 95.

85. U. De Siervo, *Art. 22*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma Zanichelli, 1978, p. 1 ss. spec. 13.

86. E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., p. 170

La revoca della cittadinanza sembra poi contrastare anche con gli articoli 2, 3, 16, 24, 25, 26, 27, 111 Cost.

Se si osservano i presupposti di natura oggettiva che riguardano l'applicazione della denazionalizzazione per revoca, questa non sembra configurata dal legislatore nel rispetto delle norme costituzionali che tutelano i diritti inviolabili; che dettano principi in materia penale; che proteggono il diritto di incolato e la libertà di emigrazione e reingresso; che definiscono i limiti all'estradizione.

È evidente che la revoca della cittadinanza si configura come una sanzione afflittiva che va oltre l'accertamento di responsabilità penali e le connesse conseguenze sanzionatorie e questo è inaccettabile sul piano della legalità costituzionale.

Non è stato infatti prevista la comminazione di tale "sanzione" ad opera di organi dell'ordine-potere giudiziario secondo le guarentigie costituzionali del diritto di difesa e di impugnazione dei provvedimenti incidenti sulla libertà personale, di cui agli articoli 24 e 111 Cost.

Ecco perché, questa disciplina sulla denazionalizzazione aggira pure il complesso delle garanzie poste in materia di sanzioni penali dagli articoli 25 e 27 Cost.: non c'è dubbio che essa sia strutturata come una "sanzione"; come una "punizione" afflittiva della dignità morale della persona. La "revoca" della cittadinanza viene infatti comminata sulla base di un apprezzamento – anche – della *indegnità morale* della persona ed ha, però, per presupposto, l'accertamento con condanna definitiva di gravi responsabilità penali. Ecco perché è necessario il rispetto dei principi di cui agli articoli 25 e 27 Cost.

Oltre a rilevare punti di contrasto della nuova disciplina sulla revoca della cittadinanza con il divieto costituzionale di privazione della cittadinanza per motivi politici di cui all'art. 22 Cost.⁸⁷ e con principi costituzionali in materia di *sanzioni* penali (art. 27 Cost.), in particolare con la finalità di rieducazione delle pene, e con il diritto di difesa (art. 24 Cost.), ci si è chiesti e ci si chiede se sia possibile operare discriminazioni sulla base di condizioni personali e sociali di cui all'art. 3 Cost. in materia di revoca della cittadinanza: se si possa, cioè, "frammentare" la condizione di cittadino in "tante" cittadinanze quanti sono i modi di acquisto della cittadinanza.

Bisogna a tal proposito evidenziare la natura altamente problematica sul piano della legittimità costituzionale di ipotesi di perdita della cittadinanza per "indegnità" (tenendo fermo il principio personalista di cui all'art. 2 Cost.): non sembra possibile ritenere che la tutela della personalità dello Stato, dell'ordine costituzionale e dell'ordine pubblico possano essere idonee ad opporsi come limite implicito alla titolarità del diritto di cittadinanza, considerando pure gli effetti che ha la privazione della cittadinanza sulla titolarità e

87. Cfr. AC, I sottoc., sedute n. 11, del 21 settembre 1946, e n. 12, del 24 settembre 1946 e le considerazioni di U. De Siervo, *Art. 22*, cit. 3-8; R. Quadri, (voce) *Cittadinanza*, cit., pp. 330-331.

l'esercizio di tutti gli altri diritti costituzionali. Non si può negare che trasformando la condizione giuridica della persona si trasforma il complesso delle regole ad essa applicabili in qualsiasi sfera del suo essere e del suo agire e si può determinare una grave violazione dei diritti costituzionali come effetto riflesso della denazionalizzazione. Nella disciplina della revoca della cittadinanza non è presente alcuna deroga all'applicazione di questa sanzione né, tantomeno, nessuna valutazione delle conseguenze che produce la denazionalizzazione viene richiesta al governo: nessun vincolo di questo genere viene opposto alla discrezionalità dell'amministrazione. Può bastare una interpretazione "conforme" a Costituzione per evitare l'illegittimità di questa previsione?

Infine, sul piano del rapporto fra forma di governo, fonti e scelte politiche sulla cittadinanza, questo intervento in materia di cittadinanza sembra porsi in diretto conflitto con l'articolo 77 Cost. Esso, infatti, è stato inserito in un decreto legge di carattere molto eterogeneo che, tuttavia, secondo quanto emerge dai lavori parlamentari e dal preambolo dello stesso, il legislatore ha ritenuto fosse sostenuto dai medesimi presupposti costituzionali: la necessità e l'urgenza di provvedere in materia di sicurezza.

Ora, questa interpretazione dei presupposti costituzionali appare molto discutibile, soprattutto se si scende sul piano della specificità, dell'omogeneità e della corrispondenza al titolo del contenuto del decreto legge: la disciplina della revoca della cittadinanza sembra essere addirittura una "norma spuria" nel contesto di questo intervento in "materia di sicurezza ed immigrazione", poiché, né nel preambolo (ma anche dai lavori parlamentari non emerge una particolare attenzione a questa disciplina), né nella struttura del provvedimento essa sembra essere sorretta da alcuno fra i presupposti dell'intervento normativo: la "revoca" della cittadinanza sembra essere stata silenziosamente introdotta nel decreto legge. Peraltro, poi, l'art. 14, d.l. n. 113/2018, reca un intervento di carattere ordinamentale, eccedendo dai limiti posti alla decretazione d'urgenza dall'impianto costituzionale del sistema delle fonti⁸⁸.

7. Ulteriori profili d'incostituzionalità: le violazioni degli obblighi internazionali. L'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea

Come si è detto, l'art. 10-*bis* l. n. 91/1992 non prevede alcuna eccezione alla sua applicazione che sia volta ad evitare possibili effetti lesivi ai diritti umani della persona conseguenti alla privazione della cittadinanza.

Per effetto della denazionalizzazione, la condizione giuridica della persona si trasforma in quella di apolide o di straniero. In particolare, una persona che viene privata dalla

88. Da Corte cost. nn. 171 del 2007; 128 del 2008; 22 del 2012; 220 del 2013, 32 del 2014.

cittadinanza può essere espulsa dal territorio dello Stato e, divenendo apolide o straniero, può essere privata o limitata nel godimento di alcuni diritti umani che, in quanto cittadino dello Stato, invece, poteva esercitare pienamente⁸⁹.

La disciplina sulla revoca della cittadinanza presenta, dunque, dei profili problematici anche rispetto alla compatibilità con gli articoli 10 e 117, co. 1, Cost.⁹⁰.

Innanzitutto, essa si pone in contrasto con uno dei *fili rossi* che percorrono l'evoluzione del diritto internazionale del Novecento: il contrasto dell'apolidia. La Convenzione ONU sulla riduzione dell'apolidia del 1961 ne costituisce il precipitato. All'articolo 8 di questa Convenzione viene sancita una regola generale in materia di privazione della cittadinanza: gli Stati parti della Convenzione «*shall not deprive a person of its nationality if such deprivation would render him stateless*». Vero è che l'Italia ha ratificato questo Trattato soltanto nel 2015, apponendovi una riserva che riguarda proprio l'art. 8⁹¹, ma, sul piano della compatibilità di questa disciplina con le norme internazionali in materia di nazionalità e contrasto dell'apolidia, va evidenziato che nel diritto internazionale pattizio emerge chiaramente una linea di tendenza che mira a evitare forme di non discriminazione fra i cittadini basate sulle differenti cause di acquisto e perdita della cittadinanza e ad assicurare la possibilità di ricorrere avverso le decisioni in materia di perdita della cittadinanza⁹².

Nell'ambito del sistema regionale europeo di protezione dei diritti umani, questa linea di evoluzione del diritto internazionale è rappresentata da un Trattato multilaterale adottato sotto l'egida del Consiglio d'Europa che persegue il contrasto dell'apolidia, la limitazione delle ipotesi di privazione di cittadinanza, il superamento di forme di discriminazioni fra cittadini e la garanzia di mezzi di ricorso effettivo contro i provvedimenti adottati dagli Stati parti in materia di cittadinanza: si tratta della Convenzione europea sulla nazionalità⁹³. Ora, è vero che anche rispetto a questo Trattato, la posizione italiana sembra di profonda distanza: l'Italia, infatti, non è tra le Parti contraenti.

89. Nella già citata decisione del Conseil Constitutionnel sulla *déchéance de nationalité* di cui al code civil è stata data un'interpretazione costituzionalmente orientata di questa disciplina, ammonendo che non può aver l'effetto di limitare l'esercizio di altri diritti costituzionalmente garantiti. Décision n. 2014-439 QPC du 23 janvier 2015 (M. Ahmed S.).

90. Peraltro, nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è sancito il diritto a non essere privati arbitrariamente della nazionalità (art. 15).

91. L. n. 162 del 2015, *Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961*. All'art. 2 viene ordinata la piena e completa esecuzione della Convenzione e previsto che il governo al momento del deposito dello strumento di ratifica apponga la riserva all'art. 8.

92. Con riferimento all'evoluzione del diritto internazionale nel Novecento R. Donner, *The Regulation of Nationality in International Law*, 1994. L'Italia ha firmato il 6 novembre 1997 il Trattato ma non lo ha ratificato.

93. European Convention on Nationality, firmata il 6 Novembre 1997, entrata in vigore l'1 marzo 2000 (ETS 166); cfr. *Explanatory report* reperibile alla pagina web: <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166>. L'Italia ha firmato il Trattato ma non l'ha ratificato.

Ma, sotto questo punto di vista, si può affermare che la disciplina della “revoca” della cittadinanza di cui qui si discute si pone in controtendenza rispetto all’evoluzione del diritto internazionale pattizio in materia di contrasto dell’apolidia e di privazione della nazionalità.

Certo, a questo si potrebbe obiettare che l’Italia ha assunto, rispetto a questi due Trattati, una posizione tale da lasciare aperta la possibilità, per il legislatore nazionale, di prevedere forme autoritative di privazione della cittadinanza, considerando quanto dispongono gli articoli 12 e 13 della l. n. 91/1992.

Però, i due Trattati che sono stati qui richiamati, a ben vedere, sono considerati come strumenti di diritto internazionale pattizio che riflettono il precipitato di principi internazionali in materia di cittadinanza espressi dalla Dichiarazione universale dei diritti umani: la privazione autoritativa della cittadinanza, che è fra gli strumenti più aggressivi che lo Stato possa blandire nei confronti della persona, non rileva, cioè, soltanto sul piano del diritto internazionale pattizio in tema di nazionalità.

In altre parole, i limiti posti dal diritto internazionale alla denazionalizzazione sono stati individuati nella giurisprudenza di Corti internazionali e sovranazionali facendo leva, soprattutto, sull’articolo 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo. Fra le Corti sovranazionali che hanno utilizzato questo genere di argomentazioni per rafforzare la tutela dei diritti umani a detrimento del margine di apprezzamento dello Stato, vi è la Corte di giustizia dell’Unione europea, che è stata investita della questione della compatibilità della denazionalizzazione con il diritto primario dell’Unione in materia di cittadinanza europea in sede di rinvio pregiudiziale d’interpretazione.

La Corte di giustizia ha considerato che la denazionalizzazione è, nei fatti, una forma di trasformazione della condizione giuridica dell’essere umano che produce degli effetti profondi sul godimento di diritti derivanti dalla cittadinanza dell’Unione europea e, nel caso *Rottmann*, ha dovuto rilevare che, in particolari condizioni e proprio per gli effetti che determina, la privazione autoritativa della cittadinanza, pur essendo materia in linea di principio riservata al diritto dello Stato, ricade nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione. Si tratta della ipotesi «di un cittadino dell’Unione che [...] si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale lo ponga, dopo la perdita della cittadinanza di un altro Stato membro da lui posseduta in origine, in una situazione idonea a cagionare il venir meno dello *status* conferito dall’art. 17 CE e dei diritti ad esso correlati»⁹⁴. In questo caso particolare, la disciplina dello Stato sulla denazionalizzazione ed il provvedimento di applicazione della stessa disciplina rilevano sul piano del diritto dell’Unione europea. La Corte di giustizia in tali situazioni può effettuare un controllo sulle decisioni degli Stati in tema di

94. CGUE *Rottmann v Freistaat Bayern*, sent. 2/3/2010 C-135/08, par. 42.

denazionalizzazione per valutarne la conformità al principio di diritto internazionale generale definito dall'articolo 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo sul carattere non arbitrario delle decisioni in materia di privazione della cittadinanza⁹⁵.

Inoltre, anche ove fosse superato il *test* di non arbitrarietà della decisione autoritativa di privare un soggetto della cittadinanza, dovrà pure essere effettuato un controllo di proporzionalità con riferimento agli effetti provocati dalla disciplina della denazionalizzazione sul godimento dei diritti riconosciuti al cittadino dell'Unione per valutarne la non incompatibilità con lo stesso⁹⁶. La Corte di giustizia UE ha affermato che: «vista l'importanza che il diritto primario annette allo *status* di cittadino dell'Unione, è necessario, nell'esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione, tener conto delle possibili conseguenze che tale decisione comporta per l'interessato e, eventualmente, per i suoi familiari sotto il profilo della perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione. A questo proposito, è importante verificare, in particolare, se tale perdita sia giustificata 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»⁹⁷. Peraltro, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede anche il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità, che può pure assumere rilevanza nelle valutazioni di compatibilità, in concreto, della disciplina sulla denazionalizzazione con il diritto primario dell'Unione europea.

Ecco dunque tracciati, ancorandoli all'articolo 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, i limiti per lo Stato in materia di denazionalizzazione: la non arbitrarietà della decisione; la proporzionalità della stessa rispetto alle lesioni ai diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione (che sono diritti della persona e dei suoi familiari); gli indici di proporzionalità della denazionalizzazione, che sono stati individuati nella gravità dell'infrazione commessa come presupposto per la denazionalizzazione; nel tempo trascorso fra l'acquisto della cittadinanza e la decisione sulla denazionalizzazione e nella possibilità di mantenere o riacquistare un'altra cittadinanza che l'interessato aveva in precedenza.

È quindi necessario chiedersi se la disciplina italiana sulla revoca della cittadinanza possa essere ritenuta compatibile con questi principi, laddove essa trovi applicazione con riferimento a soggetti che erano cittadini di altri Stati membri dell'Unione e che non possono riacquistare la cittadinanza di quegli Stati.

In particolare, ci si deve chiedere se è possibile offrire una interpretazione dell'art. 10-*bis* l. n. 91/1992 conforme al diritto primario dell'Unione europea o se, in ipotesi di

95. CGUE *Rottmann v Freistaat Bayern*, sent. 2/3/2010 C-135/08, par. 53.

96. L. Zedner, *Citizenship Deprivation, Security and Human Rights*, cit., pp. 228-229.

97. CGUE *Rottmann v Freistaat Bayern*, sent. 2/3/2010 C-135/08, par. 56

contrasto insanabile, la disciplina interna debba cedere e non essere applicata per dare effetto al principio del primato del diritto dell'Unione in materia di cittadinanza europea.

A parere di chi scrive vi può essere una elevata probabilità che, in concreto, la disciplina di cui all'art. 10-*bis* l. n. 91/1992 si possa porre in contrasto insanabile con il diritto primario dell'Unione europea in materia di cittadinanza dell'Unione e non tanto sotto il profilo della non arbitrarietà, quanto sotto quello del mancato rispetto degli indici di proporzionalità, poiché la disciplina italiana non prevede, ad esempio, alcun termine dal momento dell'acquisto della cittadinanza che impedisca l'applicazione della stessa. È evidente che in ipotesi di contrasto insanabile con il diritto dell'Unione in materia di cittadinanza europea, la disciplina italiana sulla revoca della cittadinanza non andrebbe applicata.

Ma, i dubbi di compatibilità (e di costituzionalità) della disciplina sulla revoca della cittadinanza sono ancor più evidenti se si guarda alla potenziale violazione che tale disciplina può arrecare alla garanzia dei diritti umani protetti dalla Convenzione europea dei diritti umani (CEDU).

La CEDU, infatti, osta a che provvedimenti dello Stato in tema di perdita della cittadinanza possano avere l'effetto di violare diritti quali quello alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU)⁹⁸: con una sentenza del 26 giugno 2012, la *Grand Chamber* della Corte di Strasburgo ha condannato lo Stato sloveno per violazione degli articoli 8, 13 (in connessione con l'art. 8) e 14 (in connessione con l'art. 8) CEDU.

Questa decisione in realtà non tocca direttamente il tema della denazionalizzazione ma, in un senso più ampio, quello della trasformazione della condizione giuridica della persona per effetto di atti normativi incidenti sulla persona. Essa qui rileva per la forza di resistenza che viene attribuita all'articolo 8 CEDU dinanzi al potere dello Stato di mutare la condizione giuridica della persona, trasformandola in un soggetto privato del "diritto ad avere diritti"⁹⁹.

La Corte di Strasburgo sanziona, infatti, l'arbitrarietà di decisioni statali di manipolazione della condizione giuridica della persona ed assicura il rispetto dei *tests* di necessità e proporzionalità degli interventi dello Stato in materia di denazionalizzazione. Nel caso dei "cancellati", in particolare, lo Stato parte della CEDU è incorso nella condanna per gli effetti prodotti dall'applicazione (risalente ad un periodo in cui la Slovenia non era ancora una Parte contraente della CEDU¹⁰⁰), della disciplina sulla cancellazione dal registro dei

98. Sul tema, *Citizenship Deprivation, Security and Human Rights*, cit., pp. 222-242.

99. Questa decisione appare di estrema importanza, dunque, anche per chi analizza le modifiche apportate dal decreto legge n. 113 del 2018 alla disciplina sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. Le modifiche apportate all'art. 4, d.lgs. n. 142 del 2015 per effetto dell'art. 13, d.l. n. 113 del 2018 conv. con mod. dalla l. n. 138 del 2018.

100. La CEDU spiega i suoi effetti con riferimento alla Slovenia dal 28 giugno 1994.

residenti permanenti degli *ex* cittadini jugoslavi, che non possedevano la cittadinanza dello Stato, ma che erano residenti permanenti nello Stato¹⁰¹.

Ora, la condizione dei “cancellati” si caratterizzava per le enormi difficoltà ad esercitare la libertà di circolazione, soggiorno, emigrazione ed immigrazione, il diritto al lavoro ed altri diritti all’accesso a prestazioni sociali sul territorio sloveno, e, inoltre, per le profonde lesioni arrecate al diritto alla vita privata e familiare. La Corte di Strasburgo ebbe a rilevare che la Corte costituzionale slovena, dopo l’accesso dello Stato sloveno alla CEDU, aveva immediatamente ritenuto incompatibile con l’articolo 8 CEDU la condizione dei “cancellati” e tentato, con diverse decisioni, di rimediare agli effetti della “cancellazione” mentre, invece, il governo sloveno aveva impedito, in concreto, un’effettiva tutela del diritto alla vita privata e familiare, del diritto ad un rimedio effettivo per la tutela dei diritti garantiti dalla Convenzione e del principio di non discriminazione nell’esercizio di diritti garantiti dalla Convenzione¹⁰², determinando così la condanna dello Stato sloveno.

Da un lato, il caso dei “cancellati” conferma come, anche se in astratto viene ammessa la sussistenza di un domino riservato dello Stato in materia di perdita della cittadinanza, va poi assicurato in concreto, il rispetto del principio di legalità e vanno previste regole procedurali tali da garantire la conoscenza, all’interessato, dell’avvio del procedimento che porta alla denazionalizzazione e delle conseguenze che potrebbero derivarne sul piano della sua condizione giuridica.

Dall’altro, il successivo caso *Ramadan v Malta*, conferma che la privazione «arbitraria della cittadinanza» possa «in alcune circostanze» far sorgere delle questioni relative alla violazione dell’articolo 8 della Convenzione «a causa dell’impatto» che tale provvedimento

101. Negli anni della dissoluzione dell’*ex* Jugoslavia e nel periodo immediatamente successivo alla dichiarazione d’indipendenza della Slovenia, l’evoluzione del diritto e della prassi amministrativa slovena rispetto ai cittadini della Repubblica socialista federale di Jugoslavia non sloveni, ma residenti permanenti in Slovenia, mirava alla “trasformazione” della loro condizione giuridica o in cittadini sloveni, o, in assenza di loro richiesta o dei presupposti stabiliti dalla legge, nella privazione del diritto di residenza permanente e nella cancellazione dai registri dell’anagrafe. Per effetto di ciò questi soggetti, nel 1992, divennero o stranieri o apolidi, privati del diritto di residenza permanente: questa condizione era determinata da una sorta di automatismo legislativo che consentiva all’autorità amministrativa competente a tenere i registri anagrafici di cancellare i dati di tali soggetti dai registri senza alcuna comunicazione ufficiale e, ove possibile (e forse ancor più grave) di operare la distruzione dei documenti d’identità e dei passaporti rilasciati ai residenti permanenti.

102. ECtHR Grand Chamber, *Kurić and Others v. Slovenia*, Appl. no. 26828/06, Judg. 26.6.2012, par. 337 ss. per quanto riguarda le violazioni dell’art. 8 CEDU. una valutazione in base al test di necessità e proporzionalità della misura e, rispetto a quest’ultimo test, una valutazione degli effetti lesivi rispetto ai diritti garantiti dall’art. 8 CEDU e dei rimedi effettivi avverso tale violazione (artt. 13 e 8 CEDU) oltre al divieto di discriminazione dei cancellati (*ex* cittadini della Repubblica federale ma non sloveni) rispetto ad altre categorie di stranieri (art. 14 CEDU). Sul tema N. Kogovšek Šalomon, *Erased. Citizenship, Residence Rights and the Constitution in Slovenia*, Berlino, Peter Lang, 2016. Sul tema dei problemi e degli effetti della “manipolazione” della capacità giuridica derivanti dalla cancellazione si veda il bel lavoro di ricerca di M. Žgur, *Legal exclusionism: Legal Personhood between the Erasure and the Rule of Law*, tesi di dottorato ciclo XXIX, anno accademico 2016/2017, Dottorato di ricerca in *Diritti umani: evoluzione, tutela e limiti*, Università degli studi di Palermo, Dipartimento di Giurisprudenza, reperibile alla pagina web <https://iris.unipa.it/handle/10447/240770#.XDXdL1xKg2w>.

produce «sulla vita privata della persona»¹⁰³. Nelle valutazioni relative alle possibili lesioni all'art. 8 arretrate dai provvedimenti di perdita della cittadinanza, la Corte ha pure ribadito che va applicato il medesimo *test* sia ai cittadini per nascita sia a coloro che acquistano la cittadinanza per altre cause¹⁰⁴.

Queste due decisioni della Corte di Strasburgo aprono dunque, per il giurista italiano, diversi interrogativi rispetto all'uso della denazionalizzazione come strumento che mira all'esclusione del singolo dalla comunità radicata sul territorio dello Stato: in altri termini, l'articolo 8 CEDU rappresenta un limite giuridico alla denazionalizzazione, o meglio, agli effetti che può produrre la disciplina sulla denazionalizzazione per decreto governativo. Si tratta di un limite che il legislatore italiano è tenuto a rispettare.

Questo porta ad affrontare il tema più ampio dell'uso della disciplina della cittadinanza come strumento di difesa dall'immigrazione.

8. Sulle riforme in materia di cittadinanza come strumento di difesa dall'immigrazione: un problema di filosofia politica e di diritto costituzionale

Esiste un nesso fra decisioni politiche sulla disciplina della cittadinanza e decisioni politiche sul governo dell'immigrazione¹⁰⁵. I sociologi ed i filosofi politici hanno indagato, in particolare, come la cittadinanza possa essere declinata in un contesto storico e politico in cui le migrazioni determinano legami di appartenenza ulteriori rispetto a quello della nazionalità¹⁰⁶.

In queste analisi si pone il problema, cruciale, di contemperare autodeterminazione (dei popoli) e tutela dei diritti umani.

Le scelte politiche sulla cittadinanza sono state considerate come uno strumento per assicurare una giusta distribuzione delle risorse insieme ad una giusta appartenenza: il collegamento fra cittadinanza e immigrazione esiste ed è ritenuto utile per assolvere ad una funzione proattiva, per offrire una risposta alla necessità di assicurare ad ogni persona il diritto ad avere diritti e a mantenere vivo, in una nuova declinazione giuridica, il diritto all'ospitalità immaginato da Immanuel Kant nelle sue riflessioni per assicurare la pace perpetua fra gli uomini¹⁰⁷.

Quest'ultimo diritto, che occupa lo spazio interstiziale che sussiste fra diritti umani e diritti civili, reca con se un corrispettivo dovere di ospitalità, che si pone a fronte di un diritto

103. ECtHR *Ramadan v. Malta*, Appl. no. 76136/12, Judg. 21.6.2016, par. 85.

104. ECtHR *Ramadan v. Malta*, Appl. no. 76136/12, Judg. 21.6.2016, par. 85.

105. Si vedano per una efficace e sintetica analisi di queste interrelazioni L. Zanfrini, *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

106. R. Bauböck, *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*, Aldershot, 1994.

107. I. Kant, *Zum Ewigen Frieden. Ein Philosophischer Entwurf*, trad. it. *Per la pace perpetua*, a cura di M. Montanari e L. Tundo Ferente, Milano, 2003, p. 66.

della persona a non essere trattata come nemico quando raggiunge il territorio di un'altra comunità politica (ove lo "straniero" tenga un comportamento pacifico).

Va ricordato che il diritto all'ospitalità è stato tradotto, dai neokantiani, in un diritto ad un soggiorno temporaneo, e, sulla base di tale diritto, la residenza permanente viene assicurata laddove lo straniero svolga particolari funzioni di utilità per la comunità politica localizzata su un dato territorio. Entrambi i diritti, quello al soggiorno temporaneo e quello alla residenza permanente, vanno previsti per realizzare, in prospettiva, delle vere e proprie iterazioni democratiche¹⁰⁸: la cittadinanza politica acquisisce così il senso di una comune identità culturale¹⁰⁹.

Ora, la denazionalizzazione per decreto, sembra non tenere in alcuna considerazione le problematiche storiche e filosofico-politiche che hanno condotto a ritenere necessaria una riflessione sul rapporto fra cittadinanza e immigrazione che serva ad evitare conflitti fra uomini e aggressioni alla dignità degli esseri umani.

Il diritto all'ospitalità, il diritto di residenza, la cittadinanza vanno strutturati tenendo presente che sono declinazioni del principio personalista e di uguaglianza fra gli uomini, mentre gli interventi sui regimi di protezione del non cittadino e sulla cittadinanza della fine del 2018 mirano non solo a comprimere l'effettività di questi principi costituzionali, ma introducono pure, per la prima volta nel nostro ordinamento costituzionale, l'idea che si possa frammentare lo statuto della cittadinanza e che si possa operare una differenziazione fra la condizione del cittadino per nascita o per legami di sangue (o di filiazione) rispetto a quella dello straniero divenuto cittadino.

Questa differenziazione sembra priva di qualsiasi fondamento sul piano giuridico-costituzionale: è evidentemente priva di ragionevolezza.

L'unica possibile giustificazione della disciplina sulla "revoca" della cittadinanza la si può rintracciare nell'ambito di una visione etica ed etno-nazionalistica della cittadinanza delle politiche in materia di immigrazione.

In questa prospettiva politica, la legislazione sulla cittadinanza diventa strumento di creazione e definizione dell'altro¹¹⁰ e, dunque, strumento di controllo del territorio e delle

108. S. Benhabib, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, New York, 2004, p. 171 ss.

109. Concezione che emerge in J. Habermas, nella raccolta di scritti *Morale, diritto, politica*, Torino, Einaudi, 1992, parte seconda, *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa*, p. 105 ss. Peraltro, come nota E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 288 ss. questo percorso viene aperto da E. Renan che dissocia il concetto di nazione da quello di razza o di etnia.

110. L'esperienza costituzionale slovena sui "cancellati" ci consente di immaginare le conseguenze possibili di un uso della legislazione sulla cittadinanza volto non in funzione della garanzia della persona e di riconoscimento della volontà individuale e della uguaglianza fra esseri umani, a prescindere dalle condizioni personali e sociali. Si rinvia in particolare a N. Kogovšek Šalamon, *Erased. Citizenship, Residence Rights and the Constitution in Slovenia*, cit., part III, p. 137 ss.

frontiere: strumento di una concezione etica ed artificiale della identità nazionale, costruita attraverso la cittadinanza¹¹¹.

Ma quest'uso della legge sulla cittadinanza è stato superato, pure nel diritto positivo italiano in materia di cittadinanza, perché è incompatibile con i principi costituzionali sulle relazioni fra persona e potere pubblico e con la matrice antifascista della Costituzione che emerge nitidamente nell'articolo 22 Cost.

Il recente intervento del legislatore in materia di “revoca” della cittadinanza, in altri termini, testimonia il ritorno di una idea di identità politica e della sua costruzione che non sembra affatto in linea con il quadro costituzionale, nel quale la libertà e l'apertura «dialettica ad ogni inferenza interculturale»¹¹² non ammettono meccanismi di definizione e protezione della “italianità” quali quelli sottesi a misure come una punizione politica sotto forma di denazionalizzazione irrogata dal governo.

Da qui, un segnale di allarme, perché «i discorsi della cittadinanza, in quanto discorsi, in quanto retoriche, non sono lo specchio del mondo: sono pedine di una partita estremamente complicata. Non “spiegano” la dinamica del processo: sono soltanto una delle sue numerosissime componenti e svolgono in esso un ruolo specifico, importante ma limitato, nella misura in cui delineano (suggeriscono, scoraggiano) schemi di azione la cui “pratica” realizzazione dipende dall'intervento di un numero estremamente alto di elementi “metadiscorsivi”»¹¹³: verso dove ci conduce questa dinamica dei rapporti fra “noi” e “loro”?

111. Si veda la ricostruzione differente fra concezione liberale e concezione comunitaria di cittadinanza tracciata da J. Habermas, *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa*, loc. cit. Sull'artificialità del nazionalismo, rispetto alle nazioni, E.J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780*, 1990, trad. it. a cura di P. Arlorio, *Nazioni e nazionalismi dal 1780. Programma, mito, realtà*, Torino, Einaudi, 1991, introduzione, spec. 11-12.

112. Sul tema dell'identità F. Bilancia, *Paura dell'altro. Artificialità dell'identità e scelta dell'appartenenza*, in in F. Bilancia, F.M. Di Sciullo, F. Rimoli (a cura di), *Paura dell'altro. Identità occidentale e cittadinanza*, Roma, Carocci, 2008, p. 217, spec. 227.

113. P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, cit., p. 354.