

Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza

Università di Urbino Carlo Bo

Note e Commenti



SULLA REVOCABILITÀ DELLA CITTADINANZA A CAUSA DELLA COMMISSIONE DI ALCUNI REATI

Paolo Morozzo Della Rocca

Abstract

[The revocability of citizenship due the commission of some crimes] The paper analyzes the problems arising from the introduction in Italy, by the Decree n. 113/2018, of the revocation citizenship of those convicted of crimes related to terrorism. The author examines the constitutional legitimacy of the new rule.

Key Words:

citizenship, terrorism, discrimination, right to private and family life

Vol. 10 (2022)





Sulla revocabilità della cittadinanza a causa della commissione di alcuni reati

Paolo Morozzo Della Rocca *

1. Il nuovo art.10 bis della legge n.91 del 1992

Il D.L. n.113 del 2018 ha aggiunto l'art.10-bis nel corpo della legge n.91, disponendo la revoca della cittadinanza italiana (se acquisita per matrimonio, per concessione, o per opzione al diciottesimo anno del nato in Italia) in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera *a*), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli articoli 270-*ter* e 270-*quinquies*.2, del codice penale*. Detta revoca non discende però immediatamente da tale condanna, dovendo essere adottata, su proposta dal Ministro dell'Interno, entro il termine perentorio (apparso a molti troppo lungo†) di tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza.

Benché la norma sembri al momento destinata ad una applicazione piuttosto limitata (non risultando ad oggi revoche già proposte o adottate), la sua gravità sul piano politico è indubbia, in particolare, per l'impatto che essa esercita sull'idea stessa di cittadinanza, la cui disciplina peraltro conosce già, segnatamente all'art.12 della legge n.91 del 1992‡, anche altre ipotesi di decadenza le quali sono riferibili a particolari situazioni di conflitto di lealtà che coinvolgano un altro Stato oppure

* Paolo Morozzo Della Rocca è Professore ordinario di Diritto privato presso l'Università per stranieri di Perugia.

Mail: p.morozzodellarocca@unistrapg.it

* Si tratta di 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, ma anche di delitti di fiancheggiamento e assistenza ad attività eversive; nonché di sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro.*

† Così, ad esempio, S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n.113/2018 (c.d. decreto sicurezza)*, in *Federalismi.it*, 2018, 22.

‡ È bene tuttavia sottolineare che l'ipotesi contemplata all'art.12 della legge italiana sulla cittadinanza, sulla cui costituzionalità qualche dubbio potrebbe pur essere mosso, oggi non sarebbe più ammissibile, ai termini della Convenzione sull'apolidia del 1961, se non in quanto già sussistente alla data della sua approvazione. Incomparabile è invece l'altra ipotesi di revoca di cui all'art.3, dove la decadenza dalla cittadinanza è in realtà la conseguenza dell'inesistenza del suo presupposto originario.

un'organizzazione internazionale. In quelle ipotesi l'esito del conflitto di lealtà è però rimesso alla valutazione del Governo che emetterà al riguardo formale diffida all'interessato, dando così luogo alla rescissione del legame di cittadinanza qualora il cittadino persista nel rapporto di collaborazione con lo Stato o con l'organizzazione cui l'Italia non partecipa ritenendola ostile.

Si aggiunge ora a tale ipotesi quella introdotta con l'art.10-bis. In tal modo il nostro legislatore, seguendo con qualche variazione l'esempio di diversi altri paesi, cade in una narrazione non condivisibile del fenomeno della violenza nichilista che pervade oggi le società europee ferendole con atti atroci di terrorismo. Un fenomeno che va combattuto e vinto all'interno della comunità dei cittadini e non invece cancellando la cittadinanza dei soggetti coinvolti.

V'è inoltre il fondato pericolo che la revoca della cittadinanza, qualora conduca operativamente solo ad allontanare dal territorio nazionale l'ex cittadino, finisca per indebolire la sicurezza internazionale, trasferendo ma anche amplificando fuori dal territorio dello Stato i rischi per la sicurezza rappresentati dalle attività dei terroristi, dei loro fiancheggiatori e dei foreign terrorist fighters[§].

2. Sul rispetto del principio di proporzionalità

Vero è che, almeno in astratto, della legittimità internazionale dell'istituto della revoca della cittadinanza sarebbe difficile dubitare, dato che la stessa Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia, all'art.8, par.2, ne ammette la possibilità in determinate circostanze.

Va inoltre considerato l'art.7 della Convenzione europea sulla nazionalità del 1997, ove è consentita agli Stati aderenti di revocare la cittadinanza per alcune ipotesi tassativamente previste, tra le quali le condotte « seriously prejudicial to the vital interests of the State Party », a condizione però che tale provvedimento non causi l'apolidia dell'interessato**.

Come si evince dal rapporto esplicativo, la Convenzione intende qui riferirsi alle ipotesi di tradimento (come nel caso della collaborazione con i servizi segreti di un altro Stato). Non vi sono invece esplicitamente ricompresi i reati oggi contemplati dall'art.10-bis della legge n.91 del 1992^{††}, il che rende ancor più necessario verificare se la norma rispetti, sia nel suo enunciato sia attraverso il

[§] Come nota C. Cipolletti, *La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign terrorist fighters e il diritto internazionale*, in Riv.dir.int., 2016, p.155

** Article 7, par.1 “A State Party may not provide in its internal law for the loss of its nationality *ex lege* or at the initiative of the State Party except in the following cases: a) voluntary acquisition of another nationality; b) acquisition of the nationality of the State Party by means of fraudulent conduct, false information or concealment of any relevant fact attributable to the applicant; c) voluntary service in a foreign military force; d) conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party; e) lack of a genuine link between the State Party and a national habitually residing abroad; f) where it is established during the minority of a child that the preconditions laid down by internal law which led to the *ex lege* acquisition of the nationality of the State Party are no longer fulfilled; g) adoption of a child if the child acquires or possesses the foreign nationality of one or both of the adopting parents”.

^{††} Sul punto le esatte considerazioni di C. Cipolletti, op.cit., p.131 s.

procedimento che vi è (assai lacunosamente) configurato, il principio di proporzionalità della sanzione rispetto al comportamento sanzionato.

La necessità di verificare, anche alla luce del caso *Rottmann*[‡], se la decadenza dalla cittadinanza italiana sia qui giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione in concreto commessa dall'interessato, nonché al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, è stata già ben sottolineata dalla dottrina a commento della nuova disposizione (quanto invece ad un'ulteriore condizione posta dalla sentenza *Rottmann*, ovvero la possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine, è opportuno soffermarvisi in un successivo paragrafo) ^{§§}.

Abbiamo già osservato come le fattispecie penali considerate dall'art.10-bis non siano del tutto omogenee, includendo la norma anche ipotesi di collaborazione non espressasi in azioni personali di aggressione all'integrità fisica o alla vita delle persone.

Quanto invece al punto relativo all'effettivo radicamento personale del condannato nella società italiana e al possesso della cittadinanza italiana più risalente nel tempo rispetto al successivo coinvolgimento in attività eversive, l'art.10-bis semplicemente ne prescinde.

Al riguardo pare interessante un più stretto confronto con gli articoli 25 e 25.1 code civil, ove per lo meno il legislatore ha stabilito un limite temporale pari a dieci oppure a quindici anni dalla data della naturalizzazione o dell'acquisto della cittadinanza francese, oltre il quale non può trovare applicazione l'istituto della revoca (è questo un punto su cui occorrerà a breve nuovamente soffermarsi al fine di valutare la legittimità costituzionale dell'art.10-bis).

Altri ovviamente potrebbero essere gli elementi di bilanciamento utili allo svolgimento di uno scrutinio di proporzionalità, come ad esempio il rispetto della vita familiare del condannato ai sensi dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e dell'art.8 C.E.D.U., nonché la necessaria considerazione del superiore interesse del minore, la cui pregnante rilevanza appartiene ai diversi livelli ordinamentali nazionale, sovranazionale e internazionale.

Nel richiamare tali parametri va però considerato, per un verso, come la giurisprudenza nazionale e sovranazionale (sia della Corte di Giustizia che della Corte europea dei diritti dell'uomo) tenda a traslare il bilanciamento con il diritto alla vita familiare e con il superiore interesse del minore sul diverso e successivo terreno dell'espellibilità o meno dal territorio nazionale del Paese revocante. Per altro verso vanno poi anche considerate con realismo le possibilità di

[‡] Corte di Giustizia Ue, 2 marzo 2010, n. 15/2010, causa C-135/08 Janko Rottmann c. Freistaat Bayern, ha confermato che uno Stato membro dell'Unione europea può, nell'esercizio della propria competenza in materia di cittadinanza, revocare ad un cittadino dell'Unione la sua cittadinanza, conferita per naturalizzazione, qualora questi l'abbia ottenuta in maniera fraudolenta. Ma deve essere rispettato il principio di proporzionalità, specie se dalla privazione della cittadinanza discende la possibilità che l'interessato divenga apolide e perda di conseguenza la cittadinanza europea.

^{§§} Così M. Borraccetti, *Le misure di revoca*, cit, p.203.

bilanciamento in relazione all'allarme suscitato dalla commissione (e dal pericolo di reiterazione) di reati costituiti da atti di violenza terroristica, avendo la Corte di Strasburgo più volte osservato che “terrorist violence constituted in itself a serious threat to human rights”, tale da costituire una pesante ipoteca nella valutazione degli interessi e dei diritti da bilanciare^{***}. Ciò a maggior ragione impone all'interprete di operare sui casi concreti, individuando le opportune distinzioni riguardo alle fattispecie criminose attuate dal singolo, non tutte di pari gravità.

Pur tenendo conto di tali non favorevoli premesse, nel più particolare caso dell'art.10-bis alcuni fondati dubbi di legittimità costituzionale potrebbero forse derivare dal carattere incondizionato della previsione di cui all'art.10-bis, pur a fronte di fattispecie penali piuttosto eterogenee e non sempre ben precisate^{†††}. Tale caratteristica sembra non consentire (o almeno ostacolare) prima all'Amministrazione e successivamente all'autorità giudiziaria^{‡‡‡} di operare alcun bilanciamento.

Del resto anche su questo punto la lettera dell'art.10-bis non manca di ambiguità: per un verso infatti la revoca appare come un atto dovuto (“la cittadinanza ... è revocata in caso di condanna definitiva ...”) ma per altro verso si onera il Ministero dell'Interno di proporla, potendo invero l'espressione “su proposta” fare ritenere all'interprete che essa possa quindi non essere formulata oppure che, una volta formulata detta proposta, essa venga seguita da una valutazione non predeterminata nel merito da parte del Ministro. Ma non sembra davvero che sia così, configurandosi la norma come un automatismo, sia pure rimesso all'avvio di ufficio del relativo procedimento^{§§§}.

Come infatti è stato condivisibilmente affermato, la norma non prevede al suo interno nessun meccanismo che consenta di bloccare l'applicazione, “elemento che ha assunto rilievo nel giudizio di legittimità eurounionale condotto dalla Corte di giustizia nella sentenza *Tjebbe*”. In particolare “risulta del tutto assente la possibilità di effettuare una verifica ‘incidentale’ della situazione individuale, sia dell'interessato sia della sua famiglia”^{****}.

^{***} In tal senso Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 novembre 2020, *Ghoumid and Others v. France*, n. 52273/16, 52285/16, 52290/16, 52294/16 and 52302/16, che ha infatti escluso la violazione dell'art.8 C.E.D.U.

^{†††} Eterogeneità e indeterminatezza che hanno suscitato ulteriori dubbi di incostituzionalità. Sul punto cfr. L. Ronchetti, *Anche la cittadinanza diventa precaria*, in Menabò, 2018, 95, 17 dicembre 2018, nonché C. Panzera, voce *Cittadinanza*, in C. Panzera e A. Rauti, *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020, p.147. Critico anche A. Rauti, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, 2020, p.435.

^{‡‡‡} A mio parere individuabile nel giudice ordinario, non importando, sotto questo aspetto, il fatto che la revoca consegua ad un provvedimento amministrativo avviato d'ufficio dal Ministero dell'Interno. Ma in senso diverso: L. Viola, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini: profili processuali e (nuovi) cantieri aperti*, in *Federalismi.it*, 2019, 3, p.9.

^{§§§} In stretta analogia con i cosiddetti automatismi espulsivi, su cui le utili riflessioni di M. Savino, *op.cit.*, p.189 ss.

^{****} Così R.Palladino, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell'Unione europea*, in *www.federalismi.it*, postato il 30 ottobre 2019, p.19.

Merita tuttavia di essere considerata una diversa ipotesi interpretativa secondo la quale il lasso termine dei tre anni dato all'Amministrazione per avviare la procedura di revoca potrebbe avvalorare una lettura costituzionalmente orientata che escluda l'automatismo del procedimento presupponendo un più che adeguato tempo di osservazione e di valutazione del caso concreto da parte del Ministero, cui spetterebbe un potere di proposta riservato ma non vincolato in positivo^{†††}.

3. Revocare per espellere? Non sempre e non solo

È stato già osservato come l'art.10-bis intenda porsi, al pari dei suoi omologhi in altri ordinamenti, a protezione della sicurezza nazionale in un contesto di guerra asimmetrica da affrontare e vincere contro il terrorismo e le sue quinte colonne; ed in effetti la norma pare funzionale, in particolare, all'obiettivo di potere espellere dal territorio nazionale il "nemico interno" una volta che questi abbia scontata la pena inflittagli, in quanto non più cittadino^{‡‡‡}. Tuttavia, come pure è stato osservato, questo obiettivo non può darsi quale effetto sicuro e automatico della perdita della cittadinanza, sottostando ai limiti costituzionali interni e internazionali posti all'espellibilità dello straniero, tra i quali quelli derivanti dal rispetto degli articoli 3 e 8 C.E.D.U.

All'ex cittadino, potenziale destinatario di un provvedimento di espulsione verso un paese che magari non ha mai visto prima, o nel quale rischierebbe di subire trattamenti inumani e degradanti proprio a causa della sua ingombrante biografia, spetterebbe allora – in relazione alle categorie attuali del diritto italiano dell'immigrazione - la "protezione speciale" di cui all'art.19 d.lgs. n.286 del 1998.

Quanto infine alla posizione dello Stato ipoteticamente destinato a ricevere l'ex cittadino italiano sul proprio territorio, questo non potrà che essere il suo residuale Stato di cittadinanza oppure quello di sua abituale residenza. Ciò non esclude che tali Stati possano disconoscere l'effetto extraterritoriale della privazione della cittadinanza, non autorizzando l'ingresso sul loro territorio dell'espulso oppure chiedendone all'Italia la riammissione^{§§§§}.

Va infine osservato come in altri ordinamenti nazionali – ed in particolare nel Regno Unito – la revoca della cittadinanza per atti di terrorismo o di partecipazione ad organizzazioni armate è stata in concreto utilizzata, oltre che ai fini dell'allontanamento, anche e forse soprattutto per impedire il reingresso sul territorio nazionale dell'ormai cittadino straniero a suo tempo espatriato per combattere all'estero come foreign fighter, nonché per negargli qualsiasi forma di protezione diplomatica, specie in occasione della sua cattura da parte delle forze combattenti sue avversarie^{*****}

^{†††} Così A. Rauti, *La decisione*, cit., 436.

^{‡‡‡} Effetto questo opportunamente sottolineato in dottrina. Cfr., tra gli altri, E. Cavasino, *Ridisegnare il confine tra "noi" e "loro": interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *www.dirittoimmigrazionecittadinanza*, 2019, 1, p.30.

^{§§§§} Sul punto C. Cipolletti, op.cit., p.142.

^{*****} Come nel caso esaminato da High Court, 7 August 2019, n. 1802/2019, Abdullah Muhammad Rafiqul Islam v. Secretary of State for the Home Department.

4. L'ambivalente censura di incostituzionalità per violazione del divieto di discriminazione

Così come in altri paesi, la revoca della cittadinanza per terrorismo differenzia la posizione dei cosiddetti cittadini originari da quelli che tali sono divenuti per averla acquistata (per naturalizzazione, iure communicatione, o per beneficio di legge). Si fa dunque leva, sia pure con qualche eccezione^{####}, sulla tradizionale distinzione tra regole di attribuzione della cittadinanza (cittadinanza perciò originaria^{####}) e regole di acquisto successivamente alla nascita, riservando esclusivamente ai beneficiari di queste ultime la possibilità di incorrere nella revoca dello status civitatis.

Non solo in Italia ci si è quindi interrogati se tale differenziazione nel trattamento dei cittadini sia lecito o se invece costituisca una illecita discriminazione, contraria sia ai principi costituzionali dei paesi membri che allo stesso diritto dell'Unione Europea.

L'argomento ricorrente a difesa di tale differenziazione presso i diversi paesi membri dell'Unione e del Consiglio d'Europa consiste nel presentare come ragionevoli motivazioni del differente trattamento dei cittadini acquisiti rispetto ai cittadini di nascita gli stessi argomenti con cui sono state introdotti e poi rafforzati i diversi requisiti culturali previsti dalla legge per la naturalizzazione, i quali consistono nel fatto di avere ormai abbracciato i valori nazionali e di avere osservato una buona condotta, ciò che "giustificherebbe, di converso, il potere di revocarla a chi venga meno a questi doveri"^{#####}.

Viceversa, l'attribuzione originaria della cittadinanza non richiede il possesso di nessun'altra condizione che si accompagni al criterio in sé considerato per l'attribuzione originaria al neonato, sia questo riconducibile al ius sanguinis o al ius soli. Pertanto, secondo la simmetria proposta, non vi sarebbe alcun presupposto culturale su cui si fondi l'acquisto dello status civitatis il cui venir meno ne giustifichi la revoca.

Tali argomenti paiono però tutt'altro che insuperabili, sebbene si debba ricorrere a ragioni non sempre tenute in debito conto dal legislatore italiano, da sempre favorevole al riconoscimento illimitato e incondizionato della cittadinanza iure sanguinis e, all'opposto, divenuto negli ultimi trent'anni ancor più diffidente che in passato nei riguardi delle modalità di acquisto della cittadinanza conseguenti ai flussi di immigrazione e della trasmissione della cittadinanza iure communicatione.

Si calcola, in effetti, che svariati milioni di soggetti nel mondo oggi possano vantare il possesso non ancora certificato della cittadinanza italiana originaria per essere discendenti di italiani che in un passato risalente anche a prima del 1861 si erano recati nel loro paese di residenza e/o di cittadinanza.

Non sono contemplati, in particolare, gli acquisti iure communicatione dal genitore neocittadino

La quale è decisa sulla base del principio dello ius sanguinis oppure dello ius soli, o dalla variegata combinazione dei due.

Come nota C. Cipolletti, op.cit., p.148.

Si pensi, ad esempio, alla storica presenza italiana in Tunisia, Libia, Somalia, Etiopia ed Eritrea, nonché ad altre significative emigrazioni italiane anche in altri paesi di tradizioni islamiche. Da tali paesi, in effetti, proviene un flusso di immigrazione minoritario ma mai interrotto di italiani con doppia cittadinanza, entrambe però originarie, e in molti casi senza effettivi legami culturali con l'Italia.

In tutti questi casi sia l'identificazione culturale con l'Italia, così come la totale estraneità ad essa, non incidono in nessun modo sul procedimento di riconoscimento della cittadinanza già posseduta, sia pure inconsapevolmente, sin dalla nascita (si è parlato al proposito di cittadinanza familista anziché civica, o di cittadinanza di carta).

Diversa è la geografia della cittadinanza di altri grandi paesi europei che più dell'Italia hanno subito il successo della propaganda jihadista tra i loro cittadini e di conseguenza anche la più numerosa partecipazione alle guerre del sedicente stato islamico da parte di un maggior numero di cittadini originari; anche se spesso membri di famiglie di origine straniera residenti nel Paese da due o tre generazioni.

Di qui anche l'appunto di scarsa efficienza rivolto alle norme che nei diversi paesi limitano l'istituto della revoca della cittadinanza per terrorismo ai soli cittadini per acquisizione successiva alla nascita. E assieme a tali rilievi critici si registrano ovviamente le prime proposte di modifica legislativa volte ad estendere la revocabilità della cittadinanza anche ai cittadini originari se titolari di un'altra cittadinanza.

Per alcuni Paesi questo non costituirebbe nemmeno una novità, come nel caso dell'Olanda, che già prevede la revoca della cittadinanza nei riguardi dei suoi cittadini originari, purché titolari anche di un'altra cittadinanza, che vivano all'estero per lungo tempo senza esercitare alcun atto espressivo del rapporto di cittadinanza, come nel caso in cui non rinnovino il passaporto olandese.

Interpellata sulla liceità eurounionale della disciplina olandese della revoca della cittadinanza, la Corte di Giustizia ha avuto modo di acconsentirvi avallando così l'ipotesi che ad esserne destinatario possa essere un cittadino europeo già cittadino originario di un Paese membro*****.

Quanto all'Italia non è certo il fine angustamente funzionalista di realizzare una maggiore e più estesa efficienza dell'istituto della revoca che spinge una parte della dottrina a sottolineare il contrasto dell'art.10-bis con il principio di eguaglianza di cui all'art.3, c.1 Cost. e dunque con il divieto di porre in essere differenziazioni giuridiche discriminatorie.

Tuttavia è da chiedersi se le argomentazioni preferite dalla dottrina non rischino di condurre ad un'eterogeneità dei fini proprio affermando quel fine funzionalista che si è detto estraneo alle intenzioni di partenza. Vero è infatti che, accolte tale tesi riguardo all'incostituzionalità per violazione del principio di eguaglianza, la Consulta si limiterebbe probabilmente a dichiarare l'illegittimità dell'art.10-bis. Ma questo non impedirebbe di lì a poco al legislatore di reintrodurre

***** Così Corte giust. 12 marzo 2019, causa C-221/17, *Tjebbes*, su cui, con specifico riguardo a questo punto, M. Borraccetti, op.cit. 190 ss.

la clausola di revocabilità ampliandone l'ambito di applicazione e dunque emendandola da questo specifico profilo di incostituzionalitàper difetto.

Presumibilmente, ove si giungesse a questo non auspicabile passo, anziché nell'acquisizione della cittadinanza italiana successivamente alla nascita, il presupposto legale per la comminazione della revoca della cittadinanza ai condannati per terrorismo potrebbe divenire più semplicemente quello del possesso di un'altra cittadinanza; una condizione giuridica, questa, che caratterizza maggiormente gli italiani nati in famiglie di origine straniera rispetto agli altri cittadini.

A mio parere tuttavia questo scenario, oltre che non auspicabile, è anche evitabile senza dovere rinunciare a sollevare la questione dell'incompatibilità dell'art.10-bis con l'art.3 Cost., purché questa si ponga il più circoscritto obbiettivo di contenere il potere di revoca nei limiti di un determinato periodo di tempo calcolato a partire dalla data di acquisto della cittadinanza. Un tempo, quindi, da considerarsi probatorio prima del consolidamento definitivo della cittadinanza, la quale a quel punto non sarebbe dunque più revocabile.

L'individuazione di un congruo termine non può però essere realizzata dal Giudice delle leggi, il quale potrebbe forse indirizzare al legislatore una sentenza monito perché quest'ultimo vi provveda, senza che ciò comunque impedisca la dichiarazione di incostituzionalità della norma per come essa è oggi configurata.

Un mutamento legislativo in tal senso, ove pure si decidesse di mantenere nel nostro ordinamento l'istituto della revoca della cittadinanza, sarebbe comunque opportuno anche guardando ad una recente pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardo ad un caso di annullamento della cittadinanza per naturalizzazione da parte della Russia.

Il Giudice di Strasburgo ha infatti incluso la mancata considerazione da parte della normativa russa del periodo già trascorso dal giorno dell'acquisizione dello status civitatis tra le ragioni della illegittimità convenzionale della normativa interna in materia di revoca della cittadinanza per contrasto con l'art.8 della Convenzione⁺⁺⁺⁺.

Non si tratta di una decisione inaspettata o non prevedibile. E infatti a questo riguardo è altresì utile rammentare che già nel 2015 la medesima differenziazione giuridica tra cittadini originari e cittadini acquisiti, introdotta in Francia con la revoca della cittadinanza di cui agli articoli 25 e 25.1 code civil, aveva potuto reggere l'urto delle censure di incostituzionalità anche in ragione della temporaneità (sia pure lunga) dello status di "cittadino revocabile", corrispondente ad un tempo di dieci oppure di quindici anni decorrenti dalla data dell'acquisto dello status civitatis ⁺⁺⁺⁺.

⁺⁺⁺⁺ Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 dicembre 2020, ric. n. 43936/18, *Usmanov c. Russia*.

⁺⁺⁺⁺ Il riferimento normativo è agli articoli 25 e 25-1 del *Code civil* ove la decadenza è prevista per quattro ipotesi tassativamente elencate, limitatamente (come in Italia) ai cittadini francesi 'non originari'. Il Conseil constitutionnel (6 juillet 1996, n. 96-377; e soprattutto 23 janvier 2015, n.

È questa la significativa differenza rispetto al nostro art.10-bis, a termini del quale invece la differenziazione di status tra cittadini originari e cittadini acquisiti risulta permanente, potendo la revoca essere proposta senza alcun limite temporale riferibile all'acquisizione dello status civitatis, purché adottata entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Proprio questo carattere permanente della differenziazione tra cittadini originari ed acquisiti potrebbe dunque essere decisivo nel favorire una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art.10-bis, in relazione all'art.3, c.1, Cost, non appena la sua applicazione dovesse darne occasione, evitando però di esporre il divieto costituzionale di discriminazione a successivi disegni normativi ancor più aspri, inutili e forse ugualmente discriminatori, sia pure in modo indiretto, nei riguardi dei cittadini di origine straniera (tra i quali i titolari di più cittadinanze sono senz'altro più numerosi che nel totale dei cittadini italiani)§§§§§§.

5. Se la revoca produce una nuova apolidia

Colpiscono certamente nel segno coloro che segnalano l'illegittimità costituzionale dell'art.10-bis, anche in relazione all'art.117, c.1 Cost., nella parte in cui non esclude dalla revoca della cittadinanza i condannati privi di almeno una seconda cittadinanza, i quali sarebbero quindi destinati a divenire apolidi, i quali, tra l'altro, anche una volta caduti in questo sfavorevole "non status" rimarrebbero tendenzialmente inespellibili dall'Italia, ove questo sia il Paese di loro abituale residenza se non anche di nascita.

Benché in alcuni casi i legislatori nazionali e le corti domestiche abbiano ritenuto di non esserne vincolati^{*****}, la revoca della cittadinanza, nel caso in cui

2014-439) ha dichiarato costituzionali tali disposizioni osservando che benché la condizione di cittadino originario e quella di cittadino acquisito siano uguali, le gravi esigenze di rafforzamento della lotta al terrorismo giustificano "la possibilité, pendant une durée limitée, pour l'autorité administrative de déchoir de la nationalité française ceux qui l'ont acquise, sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d'égalité". Cfr., sul punto, Conseil constitutionnel, In tema M. CAVINO, *Sécurité, égalité, fraternité. La fragilità costituzionale della Francia (osservazioni a un mese dagli attentati di Parigi)*, in Consultaonline, n. 3/2015, 832 ss.

§§§§§§ L'illiceità costituzionale della differenziazione tra cittadini originari e cittadini acquisiti (estranea alla pur discutibile trama dell'art.12 della legge n.91) è stata esattamente sottolineata, tra gli altri, da M. Benvenuti, Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione 1a (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica, in Osservatorio AIC, 2018, 3, p.169; nonché da M. Ruotolo, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto "sicurezza e immigrazione")* Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all'esame in sede referente del disegno di legge n. 840 (d.l. 113/2018-sicurezza pubblica), Roma, 16 ottobre 2018, in Osservatorio AIC, 2018, 3, p.176.

***** Nel Regno Unito la questione ha suscitato ampio dibattito in occasione, nel 2014, del Immigration Act, modificativo del British Nationality Act del 1981, contenente la possibilità di revocare la cittadinanza del naturalizzato nonostante l'effetto di apolidia se vi siano comunque sufficienti prospettive che il revocato possa riacquisire un'altra cittadinanza. Da osservare però che il Regno Unito ha apposto alla propria ratifica della Convenzione del 1961 una riserva all'art.8

renda il soggetto apatride, non sembra compatibile con la Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia del 1961, ratificata ed eseguita dall'Italia senza apporre una specifica riserva sul punto.

Va inoltre richiamata la Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997 (che l'Italia ha firmato ma non ratificato) la quale all'art.7 non consente la privazione della cittadinanza su iniziativa statale quando da ciò derivi la condizione dell'apolidia, con l'unica eccezione riguardo al caso della cittadinanza acquisita "à la suite d'une conduite frauduleuse, par fausses informations ou par dissimulation d'un fait pertinent de la part du requérant"⁺⁺⁺⁺⁺.

Ma è possibile che la questione di legittimità costituzionale sul punto verrà evitata dallo stesso Ministero dell'Interno, adeguando in questo caso la propria azione ad un'interpretazione integrativa dell'art.10-bis tale da evitare di formulare la proposta di revoca della cittadinanza nei riguardi di persone che altrimenti diverrebbero apolidi.

Del resto, come già è stato osservato, comportando la condizione di apolide già residente di lungo periodo in Italia la tendenziale inespellibilità sia di fatto che di diritto del revocato, la stessa Amministrazione dovrebbe probabilmente avervi uno scarso interesse⁺⁺⁺⁺⁺.

6. Funzione rieducativa della pena e divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici

Altre censure sono state formulate all'indirizzo dell'art.10-bis^{ssssssss}, tra le quali quella relativa alla violazione dell'art.22 Cost., che pone il divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici.

Tali censure hanno però dovuto farsi carico della consolidata opinione secondo la quale non andrebbero considerati "politici" i reati con finalità di terrorismo che attentano alla vita delle persone comuni o che sono realizzati "con particolare malvagità"^{*****}.

Al riguardo è stato osservato che, a fronte di reati ugualmente o anche più gravi che siano stati commessi da criminali comuni o da membri di altri tipi di

della Convenzione stessa in ragione della quale ha mantenuto il diritto di revoca nei riguardi del cittadino che, violando i propri doveri di lealtà, abbia creato grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato. Al riguardo cfr. la Supreme Court, nel caso *Pham v. Secretary of State for the Home Department* (ha avallato la revoca inflitta a un cittadino di origini vietnamite rimasto per conseguenza apolide).

⁺⁺⁺⁺⁺ In argomento cfr. L. Panella, *Sulla revoca della cittadinanza come misura degli Stati per combattere il fenomeno dei foreign fighters*, in www.federalismi.it, postato il 25 settembre 2015.

⁺⁺⁺⁺ Diversamente, si avrebbe violazione dell'art. 117, comma 1, creandosi indubbiamente contrasto con l'art. 8 della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia del 30 agosto 1961.

^{ssssssss} Repertoriate da C.Bertolino, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. Sicurezza*, in Federalismi.it, n. 3, 2019, p.1 ss.

^{*****} Come nota L. Viola, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto sicurezza*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n.1, 2021, p.96 s.

associazioni, solo il particolare scopo politico dell'eversione destina i loro autori a poter ricevere un provvedimento di revoca della cittadinanza⁺⁺⁺⁺⁺.

Non si valuta quindi l'atto in sé ma il suo scopo di sovversione. È stato inoltre osservato come non si tratti qui di stabilire se possa rientrare nel concetto di "motivo politico" della privazione della cittadinanza il fatto della motivazione politica del reato commesso dal revocato, quanto di verificare se l'art.22 Cost. escluda che la revoca possa intervenire "per motivi connessi agli interessi pubblici della comunità"⁺⁺⁺⁺⁺. Ed il carattere politico dell'atto di revoca che di tali interessi è espressione sembra reso particolarmente evidente, secondo tale lettura, dal provvedimento prescelto: il decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno^{ssssssss}.

Si tratta, grosso modo, dello stesso modello procedimentale e provvedimentale previsto nella legge fascista 31 gennaio 1926, n.108 (cosiddetta legge per i fuoriusciti) che fu poi abrogata, con molto ritardo, dall'art.26 della legge n.91/1992. Anche in tal caso infatti, la perdita della cittadinanza (prevista per fatti compiuti all'estero allo scopo di turbare l'ordine pubblico della Repubblica) avveniva con decreto presidenziale su proposta del Ministro per l'interno (di concerto però con il Ministro per gli affari esteri e sentita una speciale commissione).

Sino alla sua abrogazione in pochissimi dubitavano dell'incostituzionalità della legge n.108 ed in effetti non se ne ebbero applicazioni^{*****}.

Ma la fattispecie del fatto diretto a turbare l'ordine pubblico ha contorni ben diversi e assai più vaghi di quelli dei reati eversivi e terroristici considerati oggi dall'art.10-bis, la cui censura di incostituzionalità, andando ben oltre l'interpretazione storico-psicologica che può trarsi dalla lettura dei lavori dell'Assemblea Costituente⁺⁺⁺⁺⁺, richiede invece una prospettiva interpretativa ben più avanzata in forza della quale la cittadinanza, una volta che essa sia stata acquisita senza frode riguardo ai presupposti o condizioni per l'acquisto stesso, non può essere oggetto di una privazione per iniziativa unilaterale dello Stato in costanza della volontà di rimanere cittadino dell'interessato⁺⁺⁺⁺⁺.

⁺⁺⁺⁺⁺ Cfr., tra gli altri, M. Benvenuti, p.170.

⁺⁺⁺⁺⁺ Così, E. Cavasino, op.cit., p.27.

^{ssssssss} Così M. Benvenuti, op.cit., p.170, il quale vi vede la possibilità di un ampio esercizio di potere discrezionale, che riterrei però riferibile solo al provvedimento del Presidente della Repubblica e non invece alla fase della proposta da parte del Ministero dell'Interno.

^{*****} G. Biscottini *Cittadinanza (dir. vig.)*, Enc. Dir., vol.VII, Milano, 1960, p. 141 considerava la legge implicitamente abrogata dall'art.22 Cost.

⁺⁺⁺⁺⁺ Dagli interventi dei costituenti emerge infatti una volontà limitata a impedire che la privazione della cittadinanza derivi come conseguenza dell'essere membro di una parte o fazione politica, fermo restando il favore dei costituenti stessi al mantenimento di ipotesi legali di privazione della cittadinanza per altre cause, quali l'infedeltà alla Repubblica mediante l'intesa con o la collaborazione con altri Stati. Cfr., sul punto, V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, 2 ed., Roma, 1954, p.76.

⁺⁺⁺⁺⁺ Ed in tal senso, infatti, R. Quadri, *Cittadinanza*, in Noviss. Dig.330; S. labriola, *Status civitatis e norme costituzionali*, in Riv.tri.dir.proc.civ., 1977, p. 1332.

Benché la revoca della cittadinanza non costituisca una sanzione penale bensì una misura, per così dire, di carattere amministrativo a contenuto comunque afflittivo, è stata talvolta ipotizzata la sua illegittimità costituzionale in relazione all'art. 27 Cost., che afferma la funzione rieducativa della pena.

La questione ne richiama una per certi versi simile benché diversa: quella dell'espulsione dello straniero nato in Italia, o ivi da lungo tempo residente, a seguito della commissione di un reato. Si consideri però che nel caso dell'art.10-bis la misura della revoca della cittadinanza costituisce una conseguenza ulteriore della condanna penale che non interferisce sull'esecuzione della pena. Deve quindi essere a maggior ragione considerato quanto già affermato dalla Consulta riguardo alla legittimità costituzionale dell'espulsione, secondo la quale la finalità rieducativa della pena concerne il trattamento penitenziario in quanto applicato, mentre non può venire in questione quando tale trattamento è interrotto ovvero, come nel caso della espulsione, quando è sospeso", o, come nel nostro caso, non ne subisce alcuna variazione

Conclusioni queste che potrebbero sembrare affette da un certo formalismo, dato che la prospettiva della perdita della cittadinanza – e forse ancor più quella dell'espulsione – non sembrano potersi conciliare del tutto, almeno al ricorrere di determinate circostanze, con un nuovo progetto di vita. Questo però è il punto di equilibrio cui la Consulta è sin qui giunta nel bilanciare i diversi valori costituzionali coinvolti.

§§§§§§§§ Corte Cost., 6 luglio 1994, n.283.

Cultura giuridica e diritto vivente

Direttivo

Direzione scientifica

Direttore: Giuseppe Giliberti (Università di Urbino)

Co-direttori: Luigi Mari (Università di Urbino), Lucio Monaco (Università di Urbino), Paolo Morozzo Della Rocca (Università di Urbino).

Direttore responsabile

Valerio Varesi (La Repubblica)

Consiglio scientifico

Luigi Alfieri (Università di Urbino), Jean Andreau (ÉHÉSS), Franco Angeloni (Università di Urbino), Antonio Blanc Altemir (Università di Lleida), Alessandro Bondi (Università di Urbino), Licia Califano (Università di Urbino), Maria Aránzazu Calzada González (Università di Alicante), Piera Campanella (Università di Urbino), Antonio Cantaro (Università di Urbino), Donato Carusi (Università di Genova), Francesco Paolo Casavola (Presidente Emerito della Corte Costituzionale), Alberto Clini (Università di Urbino), Maria Grazia Coppetta (Università di Urbino), Lucio De Giovanni (Università di Napoli, Federico II), Laura Di Bona (Università di Urbino), Alberto Fabbri (Università di Urbino), Carla Faralli (Università di Bologna), Fatima Farina (Università di Urbino), Lorenzo Gaeta (Università di Siena), Vincenzo Ferrari (Università di Milano), Paolo Ferretti (Università di Trieste), Andrea Giussani (Università di Urbino), Matteo Gnes (Università di Urbino), Peter Gröschler (Università di Magonza), Guido Guidi (Università di Urbino), Chiara Lazzari (Università di Urbino), Giovanni Luchetti (Università di Bologna), Guido Maggioni (Università di Urbino), Manuela Mantovani (Università di Padova), Valerio Marotta (Università di Pavia), Realino Marra (Università di Genova), Luca Nogler (Università di Trento), Paolo Pascucci (Università di Urbino), Susi Pelotti (Università di Bologna), Aldo Petrucci (Università di Pisa), Paolo Polidori (Università di Urbino), Elisabetta Righini (Università di Urbino), Orlando Roselli (Università di Firenze), Eduardo Roza Acuña (Università di Urbino), Massimo Rubechi (Università di Urbino), Gianni Santucci (Università di Trento), Desirée Teobaldelli (Università di Urbino), Patrick Vlacic (Università di Lubiana), Umberto Vincenti (Università di Padova).

Coordinamento editoriale

Marina Frunzio (Università di Urbino), M. Paola Mittica (Università di Urbino)

redazioneculturagiuridica@uniurb.it

Redazione

Luciano Angelini (Università di Urbino), Chiara Gabrielli (Università di Urbino)

Collaborano con *Cultura giuridica e diritto vivente*

Giovanni Adezati, Athanasia Andriopoulou, Cecilia Ascani, Chiara Battaglini, Alice Biagiotti, Chiara Bigotti, Roberta Bonini, Darjn Costa, Marica De Angelis, Giacomo De Cristofaro, Elisa De Mattia, Federico Losurdo, Matteo Marchini, Marilisa Mazza, Maria Morello, Natalia Paci, Valeria Pierfelici, Ilaria Pretelli, Giulia Renzi, Edoardo A. Rossi, Francesca Stradini.

Referee esterni

Stefano Barbati, Andrea Bonomi, Nerina Boschiero, Antonio Cavaliere, Donato Antonio Centola, Maria Vita De Giorgi, Valentina Fiorillo, Gabriele Fornasari, Biagio Giliberti, Paolo Heritier, Orazio Licandro, Angela Lupone, Alessandra Magliaro, Arrigo Manfredini, Felice Mercogliano, Massimo Miglietta, Vania Patanè, Stefano Polidori, Alvisè Schiavon, Chiara Scivoletto, Laura Scomparin, Susanna Screpanti, Matteo Timiani, Giovanni Battista Varnier.

Cultura giuridica e diritto vivente - Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR ai fini dell'ASN - è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
