



18 NOVEMBRE 2020

# La revoca della cittadinanza e il giudice amministrativo

di Luigi Viola

Consigliere T.A.R. Toscana e Professore a contratto di Diritto sportivo  
Università degli Studi di Udine



# La revoca della cittadinanza e il giudice amministrativo\*

**di Luigi Viola**

Consigliere T.A.R. Toscana e Professore a contratto di Diritto sportivo  
Università degli Studi di Udine

**Abstract [It]:** Lo scritto analizza le diverse problematiche di compatibilità costituzionale, comunitaria e con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo della nuova ipotesi di revoca della cittadinanza per fatti di terrorismo prevista dall'art. 14, 1° comma lett d) del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in l. 1° dicembre 2018, n. 132. Vengono anche approfondite le problematiche relative al giudice competente a sindacare l'applicazione della misura e delle conseguenze che tale innovazione porterà sul momento di concessione della cittadinanza.

**Abstract [En]:** The paper analyzes the various issues of constitutional, community and European Convention on Human Rights compatibility of the new hypothesis of revocation of citizenship for acts of terrorism provided for by art. 14, paragraph 1 letter d) of the legislative decree 4 October 2018, n. 113, conv. in l. 1 December 2018, n. 132. The issues relating to the judge competent to review the application of the measure and the consequences that this innovation will have on the moment of granting citizenship are also investigated.

**Sommario:** 1. Le innovazioni in materia di cittadinanza previste dal decreto sicurezza e l'introduzione nel nostro ordinamento della revoca per reati di terrorismo. 2. Il quadro comparatistico e la lotta ai *foreign fighters*. 3. La (dubbia) compatibilità costituzionale della nuova ipotesi di revoca della cittadinanza. 3.1. La compatibilità con il diritto dell'Unione Europea. 3.2. ... con la C.E.D.U. e con altre convenzioni internazionali. 4. Alla ricerca di un giudice per la revoca della cittadinanza: le due possibili letture della disposizione. 5. Funzioni latenti, simboliche e (forse) impreviste della norma.

*«In un mondo di grandi migrazioni (transnazionali o no) ..... i criteri che determinano l'acquisto e la perdita della cittadinanza ..... non devono considerarsi parte tecnica e peraltro poco interessante del diritto amministrativo: si tratta di una questione di peso costituzionale dal momento che queste politiche determinano, seppure in modo mediato, chi sono coloro che hanno diritto a partecipare al processo decisionale collettivo!».*

## 1. Le innovazioni in materia di cittadinanza previste dal decreto sicurezza e l'introduzione nel nostro ordinamento della revoca per reati di terrorismo

Come ampiamente noto, uno dei provvedimenti emanati dal primo governo Conte e che dovevano maggiormente caratterizzare l'azione di governo è costituito dal cd. decreto sicurezza, spesso denominato anche Salvini; in particolare, si tratta del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, intitolato «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

\*Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, Firenze University Press, 2014, cap. II, 4 (citazioni dall'edizione digitale) che, successivamente (cap. III, 4), individua in Rudolf Smend l'autore maggiormente incline a considerare riduttivamente la cittadinanza in termini di mera «tecnica della legislazione speciale».

per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata» e convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132.

Tra i numerosi (ed estremamente eterogenei<sup>2</sup>) contenuti del decreto legge, si evidenziano anche una serie di interventi in materia di cittadinanza indubbiamente caratterizzati dalla finalità (neanche tanto nascosta) di renderne più difficile la concessione e di garantire all'amministrazione un termine più lungo per la definizione delle relative istanze; in particolare, si tratta di un risultato che viene raggiunto attraverso:

- a) l'eliminazione del silenzio significativo di cui all'art. 8, 2° comma della l. 5 febbraio 1992, n. 91 (nuove norme sulla cittadinanza) che, con riferimento all'acquisizione della cittadinanza italiana per matrimonio di cui all'art. 5 della stessa legge, precludeva il rigetto dell'istanza, una volta decorsi due anni dalla data di presentazione (art. 14, 1° comma lett. a) del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in l. 1° dicembre 2018, n. 132);
- b) l'introduzione, con riferimento alle istanze di acquisizione della cittadinanza italiana per matrimonio e cd. "naturalizzazione" (artt. 5 e 9 della l. 5 febbraio 1992, n. 91), dell'obbligo, per il richiedente, di essere in possesso di attestato<sup>3</sup> di conoscenza della lingua italiana in misura non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (nuovo art. 9.1 della l. 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dall'art. 14, 1° comma lett. a-bis) del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in l. 1° dicembre 2018, n. 132);
- c) l'aumento (per la verità, in maniera non molto significativa) del contributo dovuto per le pratiche di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza (art. 9-bis della l. 5 febbraio 1992, n. 91, modificato dall'art. 14, 1° comma lett. b) del decreto Salvini) che ha raggiunto l'importo di 250 euro;
- d) la legificazione del termine per la definizione dei procedimenti di acquisizione della cittadinanza di cui agli artt. 5 e 9 della l. 5 febbraio 1992, n. 91 che è stato portato a 48 mesi (dai 730 giorni, in precedenza, previsti dall'art. 3 del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 362<sup>4</sup>) decorrenti dalla data di

---

<sup>2</sup> «Ben riassunti nel titolo del provvedimento e ulteriormente aumentati in sede di conversione (dai 40 articoli iniziali, suddivisi in 101 commi del decreto legge si è passati ai 74 articoli, suddivisi in 185 commi, del disegno di legge di conversione approvato in prima lettura dal Senato).....(con l'ulteriore) aggiunta in sede di conversione di due deleghe legislative - su ruoli e carriere del personale rispettivamente delle forze armate e di polizia: S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *federalismi.it*, 2018, 22, 3.

<sup>3</sup> Attestato non richiesto ai richiedenti che abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'articolo 4-bis del t.u. 25 luglio 1998, n. 286, o che siano titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'articolo 9 del medesimo testo unico (che già richiede, al comma 2-bis, il superamento di un *test* di conoscenza della lingua italiana); si tratta di un'innovazione che ha avvicinato l'ordinamento italiano ad altri ordinamenti (come, ad es., quello francese) che già prevedevano il superamento di un *test* di cittadinanza e che ha poi praticamente determinato il cd. caso Suarez.

<sup>4</sup> Termine che, unitamente al periodo di 10 anni richiesto per la naturalizzazione dall'art. 9, 1° comma lett. d) della l. 5 febbraio 1992, n. 91, era già ritenuto «espressione di un netto "atteggiamento di chiusura", rispetto alla rapida

presentazione della domanda dal nuovo art. 9-ter della l. 5 febbraio 1992, n. 91 (sempre introdotto dall'art. 14, 1° comma lett. c) del decreto Salvini) e poi “ribassato” a 36 mesi dall'art. 4, 5° comma del d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 (attualmente in fase di conversione)<sup>5</sup>.

Ma l'innovazione più importante e problematica<sup>6</sup> è, di certo, quella derivante dall'art. 14, 1° comma lett. d) del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in l. 1° dicembre 2018, n. 132, che, attraverso la creazione di un nuovo art. 10-bis della l. 5 febbraio 1992, n. 91, ha introdotto nel nostro ordinamento la possibilità di disporre la revoca della cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, 2° comma (relativo allo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e che abbia dichiarato di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data), 5 (relativo al coniuge di un cittadino italiano che abbia soddisfatto le condizioni previste dal detto articolo) e 9 (relativo agli stranieri cui sia stata concessa, per diverse ragioni, la cittadinanza con decreto del Presidente della Repubblica) della medesima legge, 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»; in questo caso, «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».

Una previsione che aveva già dato vita ad una serie di rilievi critici in sede di audizione di alcuni costituzionalisti da parte della Commissione Affari costituzionali del Senato<sup>7</sup>, cui si sono progressivamente aggiunte le voci di praticamente tutta la dottrina<sup>8</sup> che si è occupata della problematica.

---

integrazione dei cittadini stranieri residenti in Italia»: P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, in *www.federalismi.it*, 2018, 20, 8, nota 25.

<sup>5</sup> Molto complicata e foriera di contrasti interpretativi si presenta la disciplina transitoria; il nuovo termine di cui all'art. 9-ter della l. 5 febbraio 1992, n. 91 (introdotto dall'art. 14, 1° comma lett. c) del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in l. 1° dicembre 2018, n. 132) risulta applicabile ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto, per effetto della disciplina transitoria di cui all'art. 14, 2° comma del decreto Salvini, ma l'art. 4, 7° comma del d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 (come già rilevato, ancora non convertito) ha abrogato la disciplina transitoria del decreto Salvini e previsto, al 6° comma, l'applicazione del “nuovo” termine di 36 mesi solo alle «domande di cittadinanza presentate dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto». Rimane ancora aperta (così come ancora aperte sono probabilmente le relative istanze) la problematica del termine applicabile alle istanze in corso alla data di entrata in vigore del decreto Salvini; probabilmente risulta applicabile il termine di cui all'art. 3 del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 362, ma, in questo modo, si è raggiunto il poco onorevole risultato di prevedere tre termini di definizione del procedimento diversi in poco tempo. Forse sarebbe stato meglio uniformare tutti i regimi ai 36 mesi oggi previsti “a regime”.

<sup>6</sup> Non a caso, è stato rilevato come si tratti della norma che presenta «il profilo d'incostituzionalità più grave del decreto legge»: S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, cit., 12.

<sup>7</sup> S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, cit., 22; 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*

Ed in effetti, si è trattato di un sostanziale *shock* per un ordinamento che, dopo l'abrogazione dell'istituto della perdita della cittadinanza da parte di chi «commett(a) 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» previsto dall'articolo unico della l. 31 gennaio 1926, n. 108<sup>9</sup> (definitivamente abrogato dall'art. 26 della l. 5 febbraio 1992, n. 91), si era ormai acquietato in una soluzione che, in qualche occasione, ha portato a prospettare anche una qualche forma di irrevocabilità del provvedimento di concessione della cittadinanza<sup>10</sup>; da cui un giudizio sulla previsione in termini di sostanziale novità e di «pericoloso inedito

---

*destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*», in *Osservatorio costituzionale*, 2018, 3, 167; M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto "sicurezza e immigrazione")*, *ivi*, 2018, 3, 173; al proposito, si veda anche il parere *pro veritate* reso all'A.S.G.I. dal Prof. Alessandro Pace (A. PACE, *Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del c.d. decreto legge "sicurezza e immigrazione"*, consultabile all'indirizzo: [www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/decreto-113-2018-il-parere-del-prof-alessandro-pace](http://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/decreto-113-2018-il-parere-del-prof-alessandro-pace)).

<sup>8</sup> Senza alcuna pretesa di completezza, si vedano, al proposito, A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in *costituzionalismo.it*, 2018, 2, 167; D. BACIS, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, in *DPCE on line*, 2019, 1, 935 e ss.; C. BERTOLINO, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. "Sicurezza"*, in *federalismi.it*, 2019, 3; R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione europea*, *ivi*, 2019, 20; E. KHANARI e T. SPANDRIO, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, in *Dirittifondamentali.it*, 2018, 2; al momento, le uniche voci parzialmente possibiliste (con molte limitazioni) sono, in pratica, quella di chi scrive (L. VIOLA, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini: profili processuali e (nuovi) cantieri aperti*, in *federalismi.it*, 2019, 13) e di A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel 'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini'*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, 1-2, 65

<sup>9</sup> L'attenzione sulla «tristemente nota l. n. 108/1926 in cui la perdita della cittadinanza, di certo sulla base di presupposti ben più discriminatori di quelli attuali, poteva essere disposta, però, con il concerto del Ministro per gli affari esteri e previo parere di una Commissione ministeriale» è riportata da M. BENVENUTI, *Audizione, .... cit.*, 170; per le vicende relative alla cd. «legge sui fuoriusciti» (l. 31 gennaio 1926, n. 108) ed alle altre norme del periodo fascista (l. 25 novembre 1926, n. 2008) che prevedevano la perdita della cittadinanza per reati politici ed alla conseguenziale problematica dell'abrogazione delle stesse a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 22 Cost., si rinvia a S. LABRIOLA, *«Status civitatis» e norme costituzionali*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1977, 1317 ss.; U. DE SIERVO, *Commento all'art. 22*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1978, 15 e ss. Anche in Francia, la materia della revoca della cittadinanza è una materia particolarmente «calda» e politica che ha registrato episodi storici come la revoca della cittadinanza a *De Gaulle* da parte del Maresciallo *Pétain* o la revoca della cittadinanza agli ebrei durante la parentesi di Vichy; in termini generali, si vedano: P. WEIL, *Qu'est-ce qu'un français? Histoire de la nationalité française depuis la révolution*, Paris, Grasset, 2002 e M. MANSOURI, C. ROUSSEAU, G. STURM, F. TOUHAMI, C. MESTRE, M. FELDMAN e M.R. MORO, *Déchéance de la nationalité. Le rappel historique de l'inégalité républicaine!*, in *L'Autre*, 2015, 16, 3, 259 e ss.; per i singoli episodi: F. DUPONT, *L'impossible déchéance de nationalité. L'état français face au volontariat militaire pro-carliste (1872-1876)*, in *Le Mouvement Social*, 2017, 2, 259, 99 e ss.; D. LOCHAK, *Le droit et les juifs en France depuis la Révolution*, Paris, Dalloz, 2009.

<sup>10</sup> Si veda, al proposito, la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. III, 24 febbraio 2016, n. 742, in *De Jure*; 4 marzo 2015, n. 1084, in *Foro amm.*, 2015, 3, 702; sez. VI, 19 luglio 2005, n. 3841, in *Foro amm. CDS*, 2005, 7/8, 2278) citata da M. BENVENUTI, *Audizione, ....cit.*, 168; in realtà, si tratta però di giurisprudenza che, ad eccezione di Cons. Stato, sez. III, 4 marzo 2015, n. 1084, cit. (che opera un riferimento espresso alla previsione di cui all'art. 22 Cost.), si limita a prendere atto (spesso *incidenter tantum*) della mancanza di una previsione normativa legittimante la revoca del provvedimento di concessione della cittadinanza e che oggi potrebbe «entrare in crisi» secondo quanto rilevato al § 5.

nel nostro ordinamento, ammettendo una revoca discriminata in considerazione della precedente modalità di acquisto<sup>11</sup>».

In realtà, la situazione normativa italiana è decisamente più sfumata e, pur essendo stata caratterizzata, per un lungo periodo di tempo, dal minore ricorso a previsioni prevedenti la perdita della cittadinanza, ha continuato a prevedere norme di tal fatta.

Restringendo l'attenzione alla sola l. 5 febbraio 1992, n. 91 è il caso, ad esempio, della previsione dell'art. 12 che ha continuato a mantenere l'istituto della perdita della cittadinanza nei confronti di chi, «avendo accettato un impiego pubblico od una carica pubblica da uno Stato o ente pubblico estero o da un ente internazionale cui non partecipi l'Italia, ovvero prestando servizio militare per uno Stato estero, non ottempera, nel termine fissato, all'intimazione che il Governo italiano può rivolgergli di abbandonare l'impiego, la carica o il servizio militare» (in caso di guerra, anche in mancanza di intimazione e sulla base del semplice fatto di aver accettato la cittadinanza dello stato in questione); in questo caso, si tratta però di una norma applicabile a tutti i cittadini italiani e non solo a chi abbia acquistato successivamente la cittadinanza e che si pone pertanto in una logica diversa da quella del nuovo art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 e non risulta pertanto soggetta agli stessi problemi sistematici (soprattutto, per quello che riguarda la creazione di due diverse categorie di cittadini di “serie A” e “serie B” più oltre affrontata).

Decisamente più vicino al nuovo art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 è però l'istituto della perdita della cittadinanza, a seguito della revoca dell'adozione di minore previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 3 della l. 5 febbraio 1992, n. 91; in questo caso, la revoca dell'adozione «per fatto dell'adottato» (in sostanza, ai sensi dell'art. 51 della l. 4 maggio 1983, n. 184) importa, infatti, per l'adottato la perdita della «cittadinanza italiana, sempre che sia in possesso di altra cittadinanza o la riacquisti»<sup>12</sup>.

Al di là della previsione relativa al possesso di altra cittadinanza od alla possibilità di riacquistarla (che viene ad integrare una significativa differenza tra la previsione citata e la revoca della cittadinanza che oggi ci occupa) e della qualificazione letterale in termini di perdita e non di revoca della cittadinanza, siamo pertanto in presenza di una norma che si muove in una logica profonda non dissimile dal nuovo art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91; in particolare, del tutto analoga è la previsione di una “fetta” di

---

<sup>11</sup> E. XHANARI e T. SPANDRIO, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018, cit.*, 14 che così continuano «le stesse ipotesi di perdita della cittadinanza già previste dalla L. 91/1992 non fanno alcuna distinzione in ordine al titolo di acquisto: alla ricorrenza di stringenti requisiti di carattere oggettivo, il soggetto viene privato indiscriminatamente della propria condizione di cittadino»; in buona sostanza, si tratta dello stesso dibattito e delle stesse opposizioni che la *déchéance de la nationalité* ha incontrato al momento del suo inserimento nell'ordinamento francese, nel 1927 (P. WEIL, *Qu'est-ce qu'un français? Histoire de la nationalité française depuis la révolution, cit.*, Cap. 9, *La déchéance une contrepartie du libéralisme*).

<sup>12</sup> La norma è richiamata anche da S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, cit., 13, ma con riferimento alla sola problematica della possibile apolidia derivante dalla revoca della cittadinanza.

cittadini (quelli che abbiano acquistato la cittadinanza per effetto della previsione dell'art. 3, 1° comma della l. 5 febbraio 1992, n. 91) caratterizzati da uno *status* più ridotto rispetto a chi abbia acquisito la cittadinanza per altra causa e che prevede la possibile perdita dello *status* per effetto dell'accertamento dell'autorità giudiziaria (in questo caso, civile) in ordine all'adozione di alcuni gravi comportamenti di rilevanza penale (anche la revoca della cittadinanza «per fatto dell'adottato» di cui all'art. dell'art. 51 della 4 maggio 1983, n. 184 deriva, infatti, sia pure con la mediazione del Giudice civile, dalla commissione di gravi fatti di rilevanza penale nei confronti dell'adottante, del suo coniuge o di altri familiari) che sono ritenuti idonei ad escludere il legame di appartenenza con l'intera comunità.

In buona sostanza, una previsione caratterizzata da molti punti in comune con la nuova revoca della cittadinanza; sia perché applicabile solo a chi abbia solo successivamente acquisito la cittadinanza ai sensi di una ben precisa disposizione di legge, sia perché la perdita sopravvenuta della cittadinanza viene ad essere ricollegata, in buona sostanza, alla commissione di una determinata tipologia di reato; una sostanziale analogia di *ratio* e struttura (eccettuato quanto già rilevato con riferimento alla problematica dell'apolidia) che, nel caso della previsione di cui all'art. 3, 3° e 4° comma della l. 5 febbraio 1992, n. 91, viene peraltro a coniugarsi, per effetto della rilevanza attribuita a comportamenti attinenti alla sfera privata senza diretta incidenza sulla sicurezza pubblica, in una logica preventivo-sanzionatoria anche più rigida della nuova previsione di cui all'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91.

Piuttosto che nei termini assoluti di «pericoloso inedito nel nostro ordinamento» pare pertanto a chi scrive che la valutazione della nuova previsione di cui all'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 debba partire dal terreno più concreto dell'analisi delle finalità della norma, della compatibilità costituzionale, comunitaria ed internazionale della stessa e delle (non poche) problematiche applicative.

Cominciamo pertanto questo non facile compito.

## **2. Il quadro comparatistico e la lotta ai *foreign fighters***

I primi commenti al nuovo art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 hanno immediatamente evidenziato come, per effetto dell'introduzione della norma, anche l'ordinamento italiano, si sia inserito in un dibattito presente in molte democrazie occidentali, originato «dall'acuirsi del fenomeno della radicalizzazione islamista e ... (dalla) conseguente emersione della figura dei c.d. *foreign fighters*» e che ha spesso prospettato la revoca della cittadinanza come misura indispensabile per poter allontanare dal territorio dello Stato «l'individuo che abbracci la causa dello Stato islamico e che, in nome del Califfato,

commetta gravi reati a fini terroristici ed eversivi dell'ordine costituito<sup>13</sup>» e che risulti impossibile espellere per effetto dell'ostacolo costituito dall'acquisizione della cittadinanza.

Introducendo la norma, l'Italia ha quindi sostanzialmente «seguito l'esempio di altri paesi del continente europeo (tra cui Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Paesi Bassi, Regno Unito, Norvegia, Svizzera, Turchia) ed extraeuropeo (come ad esempio Australia e Nuova Zelanda) che già da tempo hanno previsto la denazionalizzazione come misura punitiva in capo a coloro che sono stati condannati, o in alcuni limitati casi, soltanto sospettati di terrorismo<sup>14</sup>», inserendosi così in un dibattito estremamente spinoso che ha già portato a sentenze della C.E.D.U. e non può pertanto essere ritenuto completamente nuovo.

Nel panorama comparatistico, si oscilla poi tra legislazioni maggiormente rigoristiche, come quella del *British Nationality Act* del Regno Unito (del 1981, ma più volte emendato nel corso degli anni) che prevedono la revoca della nazionalità anche indipendentemente da una condanna penale (nei casi di acquisizione fraudolenta della cittadinanza o in cui la revoca miri a tutelare interessi fondamentali del paese) ed anche nell'ipotesi in cui il soggetto corra il rischio di divenire apolide (ma sussista la ragionevole possibilità che il soggetto denazionalizzato possa acquisire la cittadinanza di un altro Stato<sup>15</sup>) e legislazioni maggiormente garantiste che prevedono la perdita della nazionalità solo a seguito della condanna passata in giudicati per reati legati al terrorismo (come nel caso della legislazione australiana); una legislazione sostanzialmente a metà tra i due poli sopra richiamati è poi quella prevista dagli artt. 25 e 25-1 del *code civil* francese, in cui la revoca risulta possibile, non solo in ipotesi di condanna per determinati reati, ma anche nelle ipotesi in cui il soggetto si sia «*livré au profit d'un Etat étranger à des actes incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la France*», ma con il rilevante contrappeso costituito dal possesso di una doppia nazionalità e dalla previsione di un termine

---

<sup>13</sup> Le citazioni sono da D. BACIS, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 937.

<sup>14</sup> F. RAIMONDO, *Il «privilegio» della cittadinanza: la revoca come strumento di contrasto al terrorismo. La riforma nel contesto europeo*, in <http://www.forumcostituzionale.it> e in *Quad. cost.*, 2019, 416 che evidenzia altresì come solo la Spagna abbia seguito la logica, in un certo senso, "opposta", costituita dall'attribuzione della cittadinanza alle vittime degli attentati e non della perdita della cittadinanza per gli attentatori. Per un quadro comparatistico della materia si veda anche D. BACIS, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 937; per la legislazione francese: D. BACIS, *État d'urgence e déchéance de nationalité: la lotta al terrorismo entra in Costituzione*, in *DPCE On line*, 2016, 2;

<sup>15</sup> F. RAIMONDO, *Il «privilegio» della cittadinanza: la revoca come strumento di contrasto al terrorismo. La riforma nel contesto europeo*, cit. 2 che sottolinea altresì come non si tratti di normativa puramente simbolica, «visto che ben centoquattro persone sono state denazionalizzate nel solo 2017» (circostanza che spiega anche perché una delle prime decisioni emesse dalla C.E.D.U. in materia riguardi il Regno Unito, come sarà richiamato al § 3.2); D. BACIS, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 937

massimo di decadenza per la pronuncia della *déchéance de nationalité* di 10 o 15 anni (a seconda della gravità del reato commesso) decorrente dalla «*perpétration desdits faits*»<sup>16</sup>.

Siamo pertanto in presenza di una norma finalizzata al contenimento dei *foreign terrorist fighters*<sup>17</sup> che presenta indubbi punti di contatto con la legislazione australiana (per quello che riguarda l'aggancio esclusivo con una condanna per reati di terrorismo), ma anche con la legislazione del Regno Unito (per quello che riguarda, almeno in apparenza, la possibilità di disporre la misura anche ove dovesse determinare l'apolidia del soggetto) e della Francia (per quello che riguarda il termine per l'applicazione della misura, anche se decorrente dal passaggio in giudicato della condanna e non dalla commissione del fatto).

Ed in effetti, si tratta di una previsione normativa abbastanza ben calibrata sulla figura dei *foreign terrorist fighters*, attraverso il richiamo delle previsioni di cui agli artt. 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) del codice penale e dell'art. 407, 2° comma, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale (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 delitti di cui agli articoli 270, terzo comma e 306, secondo comma, del codice penale<sup>18</sup>), ma che evidenzia immediatamente alcune problematiche funzionali e applicative, proprio nella logica della lotta ai *foreign terrorist fighters* sopra richiamata.

Sotto il profilo della lotta al terrorismo, un primo punto problematico è indubbiamente costituito dal periodo massimo di tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza penale previsto per l'applicazione della misura; con tutta evidenza, si tratta di una previsione da qualificarsi in termini di decadenza (proprio per l'incidenza su una posizione soggettiva fondamentale) e che costituisce espressione di una logica forse eccessivamente "attendista" che mal si sposa con la logica di prevenzione posta a base della norma; logica che ha spinto la dottrina ad interrogarsi criticamente sull'opportunità e la *ratio* della

---

<sup>16</sup> Anche in questo caso, non sembra che si tratti di una legislazione dal carattere puramente simbolico, essendo stata applicata in un certo numero di casi (nettamente minore di quello del Regno Unito) che hanno dato vita a decisioni del *Conseil d'État* e della C.E.D.U.; per un quadro delle relative questioni, si veda, a livello giornalistico, A. TENAGLIA, *Cinq questions sur la déchéance de nationalité*, in <https://www.leparisien.fr/faits-divers/cinq-questions-sur-la-decheance-de-nationalite-25-10-2019-8180274.php>.

<sup>17</sup> D. BACIS, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018, cit.*, 937 rileva giustamente come la finalità sia stata espressamente enunciata nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione.

<sup>18</sup> Non si condivide pertanto l'opinione di D. BACIS, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018, cit.*, 937 che ha ritenuto di poter censurare l'eccessiva latitudine applicativa della previsione («il rinvio all'art. 407 consente di ricorrere alla revoca della cittadinanza anche per reati sì gravi (si pensi all'estorsione, alla violenza sessuale o agli atti sessuali con minorenne), ma per i quali il collegamento con il terrorismo internazionale di matrice jihadista sembra quantomeno labile, se non addirittura assente»), ritenendo applicabile la revoca a tutti i reati previsti dall'art. 407 c.p.p., quando il richiamo, in realtà, è solo ai reati previsti dal 2° comma lettera a), n. 4) ed è quindi abbastanza ben calibrato sulle problematiche della lotta al terrorismo.

previsione di un così rilevante periodo di tempo tra il passaggio in giudicato della sentenza penale e la (possibile) applicazione della misura: «ammettendo che l'Istituto risponda a logiche di pubblica sicurezza e che, quindi, miri ad impedire che un soggetto socialmente pericoloso possa continuare a costituire una minaccia per la collettività, ci si chiede perché la revoca non venga automaticamente disposta dall'autorità giudiziaria al momento dell'applicazione della pena. Né, invero, si comprende come mai, vista la comprovata pericolosità del cittadino già condannato, il Ministro possa ritardarne l'espulsione – *rectius* la revoca – per addirittura un triennio<sup>19</sup>».

Un secondo punto problematico deriva da quello che era immediatamente evidente prima e dopo l'approvazione della norma, ovvero dal fatto che «la revoca della cittadinanza non garantisce automaticamente la possibilità di espellere il soggetto. L'espulsione, infatti, deve necessariamente avvenire verso un Paese terzo e questo implica la conclusione di specifici accordi bilaterali. Inoltre, l'espulsione verso Paesi in cui l'individuo correrebbe il serio rischio di essere sottoposto a tortura e/o a trattamenti inumani e degradanti è preclusa in virtù dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (*ex multis*, si veda la decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo *Chahal v. UK*, App. n. 22414/93, 1996). Ne consegue, quindi, che anche una volta disposta la revoca della cittadinanza, l'espulsione dell'ormai *ex* cittadino non è garantita<sup>20</sup>».

L'efficacia preventiva della misura è, quindi “depotenziata” o del tutto impedita da un lato, dalla previsione di (possibili) tempi applicativi eccessivamente lunghi e, dall'altro, dalla sostanziale mancanza di un legame consequenziale ed automatico con l'espulsione dal territorio nazionale, così rischiando di dare vita ad una “sistematica zoppa” in cui il cittadino potenzialmente pericoloso per la sicurezza interna continua, in realtà, a rimanere sul territorio nazionale, sia prima che dopo l'intervento del provvedimento di revoca della cittadinanza.

È pertanto molto forte il sospetto che, piuttosto che a una logica effettiva di prevenzione nell'interesse della sicurezza nazionale, la norma risponda «a logiche diverse, potenzialmente di natura più simbolica (...) aderendo alle logiche di matrice jihadista, l'individuo tiene una condotta che infrange il legame di fedeltà (sancito dall'art. 54 Cost.) con la comunità politica di cui fa parte. L'Esecutivo, dunque, sembra

---

<sup>19</sup> D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 938.

<sup>20</sup> D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 938; per un riferimento giurisprudenziale più recente rispetto a quello richiamato nella citazione, si veda C.G.U.E. 14 maggio 2019 grande sezione, C-391/16, C-77/17 e C-78/17 (in *Guida al diritto*, 2019, 24, 42; *D&G*, 2019, 14 maggio con nota di Milizia), relativa alla materia dell'estradizione, ma sulla base di un'impostazione complessiva pienamente estensibile alla materia che ci occupa; E. KHANARI e T. SPANDRIO, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, cit., 16 sottolineano ulteriormente come, proprio la condizione di apolidia eventualmente originata dalla revoca della cittadinanza, possa rendere «pressoché impossibile procedere a un'espulsione (verso quale Stato?) con la conseguenza che un soggetto resosi responsabile di gravissimi reati contro lo Stato continuerà a risiedere sul territorio nazionale in un cono d'ombra che ne renderà ancor più difficile la vigilanza».

non poter che prendere atto del mutamento di lealtà e recedere il legame rappresentato dallo *status* di cittadino<sup>21</sup>»; l'effetto simbolico della revoca della cittadinanza sembra quindi prevalere su un reale effetto preventivo che risulta troppo “lento” e problematicamente ricollegato con l'espulsione dal territorio nazionale per essere credibile e reale.

Per di più, l'effetto fortemente simbolico a base della disposizione appare destinato ad accompagnarsi ad una serie di forti problematicità della norma che appaiono rilevanti, sia al livello interno che al livello comunitario ed internazionale e che portano già a concludere per una sostanziale prevalenza delle problematicità originate dalla norma rispetto ai (pochi) vantaggi applicativi; ed a queste problematicità saranno appunti destinati i paragrafi seguenti.

### **3. La (dubbia) compatibilità costituzionale della nuova ipotesi di revoca della cittadinanza**

Come già anticipato, la nuova previsione dell'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 non ha avuto una buona accoglienza in dottrina e praticamente tutti i commenti finora pubblicati non hanno fatto che amplificare le rilevazioni relative ad alcune possibili problematicità costituzionali già emerse in sede di audizione di alcuni costituzionalisti presso la Commissione Affari costituzionali del Senato.

Una prima area investe in realtà, più che la previsione dell'art. 14, 1° comma lett d) del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in l. 1° dicembre 2018, n. 132, l'intero impianto del cd. decreto sicurezza, contestato sotto i due profili (in realtà, collegati) della mancanza dei requisiti dell'eccezionalità ed urgenza e dell'omogeneità dei contenuti necessari per il ricorso alla decretazione d'urgenza.

In particolare, si tratta di un percorso argomentativo che parte dalla storica Corte cost. 23 maggio 2007, n. 171<sup>22</sup> relativa alla possibilità, per il Giudice delle leggi, di sindacare l'effettiva sussistenza dei «casi straordinari di necessità ed urgenza» necessari per il ricorso al decreto legge, per contestarne la sussistenza nel caso concreto, «alla luce dell'accertata diminuzione dei flussi migratori nel nostro paese, rispetto all'apice raggiunto nel 2015-16<sup>23</sup>» e, comunque, alla luce della mancanza di una motivazione

---

<sup>21</sup> D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 938; sulla logica simbolica del decreto legge, si vedano anche A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, cit., 198 e ss. e S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, cit., 14 che rileva esattamente come si sia voluto inviare un «preciso messaggio nei confronti dell'opinione pubblica».

<sup>22</sup> In *Giust. civ.*, 2007, 6, I, 1300; *Giur. cost.*, 2007, 3, 1662, con nota di Sorrentino; *Foro it.*, 2007, 7-8, I, 1985, con nota di Romboli e 10, I, con nota di Ruggeri; *Foro amm. CDS*, 2007, 9, 2395, con nota di Geninatti Satè; *Riv. dir. fin.*, 2007, 4, II, con nota di Cipollina; *Cass. pen.*, 2007, 10, 3591, con nota di Celotto; *Giur. it.*, 2007, 12, 2675, con nota di Carnevale.

<sup>23</sup> S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, cit., 2; al proposito, si vedano anche i numeri citati da A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, cit. 168 e ss. che rileva come, al momento di emanazione del decreto legge, non sussistesse più «una situazione di emergenza in relazione ai numeri della protezione temporanea umanitaria, o quanto alla presenza di rifugiati».

effettiva e non apodittica in punto sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza in tutto l'impianto del decreto legge e della legge di conversione<sup>24</sup>.

Attraverso il riferimento ulteriore a Corte cost. 16 febbraio 2012, n. 22<sup>25</sup>, si arriva poi all'ulteriore specificazione per cui «a ogni “caso straordinario di necessità e di urgenza” deve corrispondere “un” decreto legge; omogeneità finalistica significa che il d.l. può avere contenuto materiale disomogeneo purché accomunato dalla finalità di reagire al “caso straordinario di necessità e di urgenza”; se i casi straordinari sono più d'uno, più d'uno devono essere i dd.ll.»; ed in questa prospettiva, appare quasi impossibile non rilevare come «dal titolo e poi dal preambolo del decreto-legge in esame sembr(i) proprio emergere che i previsti casi straordinari siano più d'uno. Mi chiedo quale omogeneità (e quale urgenza) possa rinvenirsi nell'adozione di disposizioni inserite in un decreto-legge che accomuna, già nell'intitolazione, oggetti sicuramente eterogenei quali la destinazione di beni confiscati alla criminalità organizzata, la riorganizzazione del Ministero dell'Interno, nonché l'immigrazione e la sicurezza pubblica, basandosi peraltro, in quest'ultimo caso, su equazioni costituzionalmente discutibili, come quella per cui la tutela della sicurezza si possa fondare, ad esempio, sulla riduzione degli spazi della c.d. protezione umanitaria<sup>26</sup>».

Sempre sotto il profilo dell'eterogeneità dei contenuti del decreto legge, merita di essere richiamata anche l'opinione di chi ha ritenuto di poter ulteriormente sottolineare come «il tema della revoca della cittadinanza non ... (abbia) nulla a che vedere con i diritti “degli altri”, cioè degli stranieri, ma parla di noi cittadini, riguarda i nostri diritti, la nostra condizione giuridica; e questo, rispetto alle restanti disposizioni contenute nel titolo I del d.l. n. 113/2018, cambia radicalmente la prospettiva con cui siamo tenuti ad affrontare la questione<sup>27</sup>».

In sostanza, si tratta di problematiche generali del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in l. 1° dicembre 2018, n. 132, condivise praticamente da tutta la dottrina che si è occupata della problematica<sup>28</sup> e poste

<sup>24</sup> A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, cit. 169.

<sup>25</sup> In *Giur cost.*, 2012, 1, 248, con note di Zaccaria, Manetti e Rossi; *Foro it.*, 2013, 3, I, 795; *Foro amm. CDS*, 2012, 2, 251; *Guida al diritto*, 2012, 13, 24, con nota di Oricchio.

<sup>26</sup> Citazioni da M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto “sicurezza e immigrazione”)*, cit., 175; come già rilevato alla nota 2, si tratta di rilevazione aggravata dall'aggiunta, in sede di conversione del decreto legge, anche di due deleghe legislative su ruoli e carriere del personale delle forze armate e di polizia: S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, cit., 3.

<sup>27</sup> M. BENVENUTI, *Audizione*,..... cit., 168; con riferimento alla sostanziale diversità concettuale tra problematiche connesse alla cittadinanza e tematiche relative all'accoglienza degli stranieri, si veda però quanto più oltre rilevato in ordine alla rilevazione in ordine alla “frantumazione” a livello sociologico della distinzione tra cittadini e non cittadini in una scala caratterizzata da diverse posizioni caratterizzate da un grado maggiore o minore di diritti.

<sup>28</sup> Oltre agli autori già citati, si vedano D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 935; A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza ‘Salvini’*, cit., 67; L. VIOLA, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini: profili processuali e*

alla base anche di alcuni dei ricorsi presentati dalle Regioni alla Corte costituzionale avverso il decreto sicurezza<sup>29</sup> e che, come noto, non risultano essere state decise per difetto del requisito della motivazione in ordine alla “ridondanza” della problematica sull’esercizio delle competenze regionali<sup>30</sup>.

Ci sono poi alcune problematiche specifiche di possibile incostituzionalità che investono esclusivamente la nuova ipotesi di revoca della cittadinanza introdotta nell’ordinamento dall’art. 14, 1° comma lett d) del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in l. 1° dicembre 2018, n. 132<sup>31</sup>; anche in questo caso, si tratta di punti problematici già evidenziati nel corso delle audizioni di alcuni costituzionalisti presso la Commissione Affari costituzionali del Senato in sede di conversione del decreto.

Un primo punto attiene al possibile contrasto “frontale” tra la nuova ipotesi di revoca della cittadinanza ed il divieto di privare della cittadinanza per motivi politici di cui all’art. 22 della Costituzione<sup>32</sup>; a questo proposito, appare però sicuramente preferibile l’opinione di chi, sulla base del ben noto orientamento dottrinale e giurisprudenziale tendente ad escludere la possibilità di considerare come politici i reati di terrorismo<sup>33</sup>, ha rilevato come non appaia «convincente la tesi secondo cui, trattandosi di reati compiuti per motivi politici, essi rientrerebbero tra le ipotesi le quali l’art. 22 Cost. vieta che si possa essere privati della cittadinanza. Tale conclusione, infatti, si pone in contrasto con quella giurisprudenza che non considera politici – ai fini della concessione dell’extradizione o dell’esecuzione del mandato d’arresto europeo – i reati lesivi dei diritti e delle libertà costituzionali, come quelli con finalità di terrorismo, che

---

(nuovi) cantieri aperti, cit., 3; E. XHANARI e T. SPANDRIO, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, cit., 1 e 13.

<sup>29</sup> Per un quadro “panoramico” delle relative questioni, si rinvia a D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) e in *Quad. cost.*, 2019, 413.

<sup>30</sup> Corte cost. 24 luglio 2019, n. 194, in *Giur. cost.*, 2019, 4, 2186, punto 5.4 della motivazione; per una diversa soluzione sulla questione della “ridondanza” delle disposizioni del cd. decreto sicurezza sulle competenze regionali si veda Corte cost. 24 luglio 2019, n. 195 (in *Guida al diritto*, 2019, 40, 16; *Giur. cost.*, 2019, 4, 2246; *Diritto & Giustizia*, 2019, 25 luglio, con nota di Marino) che però si riferisce a ricorsi che non contenevano la censura “generale” che ci interessa.

<sup>31</sup> In sostanza, si tratta delle problematiche già sollevate dal ricorso presentato dalla Regione Piemonte nei confronti del decreto sicurezza; già di dubbia ammissibilità per difetto di “ridondanza” sull’esercizio di competenze regionali, (essendo riferite a «norme ... (che) esauriscono i loro effetti in un ambito che, per definizione, esclude le competenze regionali e, quindi, qualsiasi ridondanza che non sia di mero fatto»: D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, cit., 2), le censure non sono state però decise nel merito per effetto della rinuncia al ricorso successivamente presentata dalla Regione Piemonte (Corte cost. ord. 23 luglio 2020, n. 162 in <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>).

<sup>32</sup> Si tratta di rilevazione già articolata da M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto “sicurezza e immigrazione”)*, cit., 175 e M. BENVENUTI, *Audizione,..... cit.*, 168 in sede di audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato e successivamente condivisa da A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, cit., 192; C. BERTOLINO, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. “Sicurezza”*, cit., 6; A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza ‘Salvini’*, cit., 73; E. XHANARI e T. SPANDRIO, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, cit., 15, peraltro senza un sostanziale approfondimento.

<sup>33</sup> Al proposito si rinvia a G. DE FRANCESCO, *Reato in generale: Reato politico*, in *Encicl. dir.*, Milano, 1987, vol. XXXVIII, 897, §§ 5 e 6; in giurisprudenza, si veda Cass. sez. VI, 10 giugno 2008, n. 23727, in *Cass. pen.*, 2009, 10, 3924.

mettono in pericolo la vita di persone estranee o compiuti con particolare malvagità (Cass., I pen. 767/1992)<sup>34</sup>».

Si tratta pertanto di rilevazione che viene a valorizzare, sotto il profilo interpretativo, lo stesso aggancio tra la revoca della cittadinanza di cui alla nuova previsione dell'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 ed alcune fattispecie di terrorismo già rilevato al § precedente; sotto il profilo sistematico, risulta però anche evidente come la detta impostazione venga a determinare un sostanziale “travaso” di un’elaborazione formatasi con riferimento al delitto politico di cui agli artt. 10, ult. comma e 26, 2° comma Cost. ai «motivi politici» di cui all'art. 22 della Costituzione; al di là della novità della problematica nell'ambito della cittadinanza e della mancanza degli “agganci” costituiti dalle norme in materia di estradizione, si tratta di un'impostazione che, ad avviso di chi scrive, potrebbe risultare legittima (e forse anche agevole) apparendo estensibile anche alla previsione di cui all'art. 22 Cost. l'esigenza di dedurre, anche in via interpretativa, «dalle stesse disposizioni costituzionali .... l'esistenza di un limite, per così dire, interno all'ambito di estensione della categoria del "politico", tale da escludere l'operatività del divieto allorché si tratti di azioni criminose che, per il loro carattere particolarmente violento e disumano, e per il fatto di dirigersi indiscriminatamente contro persone del tutto estranee agli obiettivi perseguiti (come accade, appunto, nelle forme più gravi e più frequenti di terrorismo) non possono non ripugnare ai principi più elementari ed essenziali di quello stesso regime democratico alla stregua del quale va stimato il fondamento costituzionale del divieto di estradizione<sup>35</sup>».

Per evidenti ragioni di connessione, la problematica di un possibile contrasto tra la nuova revoca della cittadinanza e la previsione di cui all'art. 27, 3° comma Cost.<sup>36</sup> sarà poi trattata al § 4, destinato all'esame delle problematiche della tutela giurisdizionale e della qualificazione della misura sotto il profilo del diritto interno; in quella sede, sarà rilevata la sostanziale infondatezza di una qualificazione della revoca della cittadinanza nei termini penalistici di pena accessoria o conseguenza penale del reato. Alla fine, rimane il punto problematico forse più importante derivante dalla «palese discriminazione tra il cittadino italiano per nascita che, commettendo i reati previsti, non perderebbe la cittadinanza, e lo straniero che, acquisita diversamente la cittadinanza, in quelle ipotesi la perderebbe. Il far discendere da una medesima fattispecie penale sanzioni diverse a seconda delle modalità di acquisizione della cittadinanza pare costituire palese violazione del principio d'eguaglianza, e segnatamente del divieto di distinzioni per condizioni personali»; in buona sostanza, una «nuova disciplina, ...(che), se ci è

<sup>34</sup> S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, cit., 13.

<sup>35</sup> G. DE FRANCESCO, *Reato in generale: Reato politico*, cit., § 6

<sup>36</sup> Possibile contrasto rilevato da D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 938; C. BERTOLINO, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. “Sicurezza”*, cit., 6; A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza ‘Salvini’*, cit., 73 (in termini più possibilistici).

permesso il termine, crea cittadini di “serie A” e cittadini di “serie B”, il cui *status*, rispetto ai primi, è perennemente *sub iudice*, non essendo previsto un termine oltre cui la cittadinanza acquisita non potrebbe più essere revocata<sup>37</sup>».

Anche in questo caso, un contrasto quindi frontale con una «categoria giuridica, qual è per l'appunto la cittadinanza, insuscettibile di ogni possibile frammentazione che ne farebbe per avventura (per sventura) un istituto parziale e, dunque, senza qualità<sup>38</sup>».

Oltre a quanto già rilevato al § 1 in ordine alla sostanziale non novità dell'introduzione nel nostro ordinamento di ipotesi di cittadinanza caratterizzate da uno *status* “più ridotto” e da una possibilità di revoca logicamente e funzionalmente collegata alla *ratio* dell'acquisto (è il caso dei già richiamati commi 3 e 4 dell'art. 3 della l. 5 febbraio 1992, n. 91), si tratta però di una prospettazione destinata ad entrare in conflitto con alcuni aspetti non contestati della materia (come l'obbligo di prestare il giuramento previsto dall'art. 10 della l. 5 febbraio 1992, n. 91, riferito solo a chi acquisti la cittadinanza per decreto concessorio e non a tutti i cittadini) e che risultano non contestati dalla dottrina<sup>39</sup>, oltre che incidentalmente “salvati” dalla Corte costituzionale<sup>40</sup>.

In termini più generali, appare di immediata evidenza come una simile prospettazione importi poi una netta presa di posizione su uno dei temi più dibattuti del nostro tempo, costituito dalla necessità di definire (o ridefinire) natura e funzioni della categoria della cittadinanza<sup>41</sup> e dal significato che viene ad assumere l'istituto in un contesto che, soprattutto sociologicamente, tende a divenire sempre più

---

<sup>37</sup> Citazioni da S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, cit., 13; nello stesso senso, A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, cit., 191 (che rileva come «la violazione dell'eguaglianza formale...(sia) palese (...) (e) tale da inficiare lo stesso concetto di cittadinanza. La cittadinanza liquida, con la Rivoluzione francese, i privilegi cetuali dell'*Ancien Régime* e introduce una condizione universale, connotata dal riconoscimento di un identico *status* per tutti»), D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 939 (che rileva come «la norma cre(i) quindi due categorie di cittadini, così come è avvenuto in ogni ordinamento che ha introdotto l'istituto»); M. BENVENUTI, *Audizione,..... cit.*, 168; C. BERTOLINO, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. “Sicurezza”*, cit., 6; A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza ‘Salvini’*, cit., 71; R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell'Unione europea*, cit., 19; M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto “sicurezza e immigrazione”)*, cit., 175; E. XHANARI e T. SPANDRIO, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, cit., 15.

<sup>38</sup> M. BENVENUTI, *Audizione,..... cit.*, 168.

<sup>39</sup> Si veda, al proposito, C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, in *Encicl. giur., Treccani*, Roma, 1988, vol. VI, 10 che, con riferimento all'obbligo di giuramento, rileva come, «pur aderendo alla tesi avvalorata tra l'altro da alcune sentenze della Corte Costituzionale (sent. 23 novembre 1967, n. 120 e 26 giugno 1969, n. 104) per la quale la locuzione “cittadini” adoperata in alcuni articoli della Carta costituzionale relativi ai “diritti costituzionali” deve ritenersi comprensiva anche degli stranieri, questi ultimi, in quanto tali, non si trovano nella stessa situazione dei cittadini tali non per atto di concessione».

<sup>40</sup> Corte cost. 7 dicembre 2017, n. 258 (in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 2018, 3, I, 793; *Giur. cost.*, 2017, 6, 2741; *Foro it.*, 2018, 2, I, 439; *Diritto & Giustizia* 2017, 11-12 dicembre, con nota di Marino) punti 7 e 7.1 della motivazione che ricollegano espressamente l'istituto del giuramento alla previsione dell'art. 54 Cost.

<sup>41</sup> Il dibattito al proposito appare più consapevole dopo l'uscita del libro di P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, cit.; al proposito, si veda il dibattito a più voci in *Materiali storia cultura giur.*, 2015, 403 e ss.

frammentato e di difficile inquadramento in una categoria unitaria<sup>42</sup>; anche a livello costituzionale, la rilevazione in ordine al “contrasto frontale” con la stessa essenza (unitaria e non graduabile) della categoria della cittadinanza richiede poi una preliminare ricostruzione della problematica relativa alla possibilità di desumere dalla Costituzione una definizione generale di «cittadinanza costituzionale<sup>43</sup>» in eventuale contrasto con le previsioni di legge ordinaria che non è per nulla facile e di univoca ricostruzione.

In ogni caso, si tratta di una delle grandi problematiche del nostro tempo e la Corte costituzionale potrebbe prendere spunto proprio dalla problematica della revoca della cittadinanza per “dire la propria” su un dibattito che continuerà a rimanere centrale anche nei prossimi anni; del resto, la Corte di Giustizia dell’Unione Europea è intervenuta sul dibattito già da tempo ed ha già “detto la sua” con precedenti che delineano già l’ossatura europea della problematica.

### 3.1. La compatibilità con il diritto dell’Unione Europea

Come ampiamente noto, «alla cittadinanza europea è connaturato un carattere “derivato”, poiché il legame che unisce l’Unione ai suoi cittadini si stabilisce solo per il tramite dell’attività di “intermediazione” degli Stati membri e si manifesta come attributo della cittadinanza nazionale degli Stati che partecipano al processo di integrazione europea»; pur non venendo ad integrare l’attuale formulazione dell’art. 20 del T.F.U.E. che regolamenta oggi la cittadinanza europea una qualche «autonoma regolamentazione giuridica della cittadinanza europea rispetto alla cittadinanza nazionale<sup>44</sup>», si è però affermata da tempo, soprattutto per effetto della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione, una soluzione “intermedia” che riconosce che le competenze in materia di cittadinanza spettanti agli Stati membri debbano essere esercitate nel rispetto del diritto comunitario<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> A questo proposito, si rinvia allo «scollamento tra integrazione giuridica e integrazione sociale» rilevato da P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell’inclusione e dell’esclusione*, cit., cap IV, 7 e a E. GARGIULO e G. TINTORI, *Giuristi e no. L’utilità di un approccio interdisciplinare allo studio della cittadinanza*, in *Materiali storia cultura giur.*, 2015, 516 che rilevano come «tra la condizione di cittadino formalmente incluso e quella di non cittadino formalmente escluso... vi (siano) numerose posizioni intermedie: lo spazio che separa lo straniero “legale” da quello “illegale” non si configura come una dicotomia, ma come un insieme di condizioni formali contrassegnate da diverse dotati di diritti».

<sup>43</sup> L. RONCHETTI, *La costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali storia cultura giur.*, 2015, 441 e ss.; ad es., la categoria di cittadinanza costituzionale proposta da Laura Ronchetti (a pag. 449) in contrapposizione alla cittadinanza statale (ovvero quella conformata dalle leggi) ricade nelle critiche già rivolte da P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell’inclusione e dell’esclusione*, cit., cap I, 1 alla «continua insistenza sui diritti umani quale fine escatologico della “cittadinanza” (che) rivel(a) .... la confusione tra *status personae* e *status civitatis*».

<sup>44</sup> Citazioni da R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell’Unione europea*, cit., 4.

<sup>45</sup> G. GAJA e A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell’Unione europea*, Bari, IV ed., 2019, I, 3 (citazione dall’edizione digitale) che citano la storica C.G.U.E. 7 luglio 1992, in causa C-369/90, *Micheletti* (in *Riv. dir. internaz.*, 1995, 178; *Riv. dir. pubbl. comunit.* 1993, 189).

In questa linea ricostruttiva si è posta anche una decisione della Corte di Giustizia U.E.<sup>46</sup> che ha affrontato la particolare problematica di un cittadino tedesco cui era stata revocata la cittadinanza fraudolentemente ottenuta e che, nel frattempo, aveva perduto l'originaria cittadinanza austriaca e quindi rischiava di perdere (e poi ha effettivamente perso), per effetto di questa particolare concatenazione di eventi, anche la cittadinanza U.E.; fattispecie che ha permesso alla C.G.U.E. di affermare la propria competenza in materia e di precisare in concreto «la portata di quelle limitazioni o condizionamenti all'autonomia degli Stati membri, genericamente formulati nella precedente giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>47</sup>» (in realtà, riferita alla diversa ipotesi del mancato acquisto della cittadinanza).

In questo contesto, la Corte di Giustizia U.E. ha decisamente affermato, da un lato, la necessità di riportare alla «sfera del diritto dell'Unione<sup>48</sup>» la revoca della cittadinanza nazionale e, dall'altro, la legittimità, in linea di principio, di «una decisione di revoca della naturalizzazione a motivo di atti fraudolenti (che) corrisponde ad un motivo di pubblico interesse. Al riguardo, è legittimo che uno Stato membro voglia proteggere il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra esso e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza<sup>49</sup>».

Il fatto stesso che il cittadino possa perdere, per effetto della revoca della cittadinanza, anche la cittadinanza dell'Unione Europea non viene pertanto ad integrare un qualche ostacolo assoluto e di principio all'esplicazione del potere statale di revoca<sup>50</sup>; il riconoscimento della competenza statale in

---

<sup>46</sup> C.G.U.E., grande sezione, 2 marzo 2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman c. Freistaat Bayern*, in *Dir. comunitario e scambi internaz.*, 2010, 2, 291; *Riv. dir. internaz.*, 2010, 3, 856; *Guida al diritto*, 2010, 15, 97, con nota di Castellaneta; *Giust. cin.*, 2010, 6, I, 1279; il legame tra la sentenza della Corte di Giustizia UE e la nuova ipotesi di revoca di cui all'art. 10-bis della l. 5 febbraio 1992, n. 91 è stato rilevato per la prima volta in L. VIOLA, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini: profili processuali e (nuovi) cantieri aperti*, cit., 7. Sulla sentenza, si vedano G. GAJA e A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, cit., I, 3, E. RIGO, *Cittadini europei (e no). Alcune riflessioni sull'attivismo della corte di giustizia dell'Unione europea in tempo di crisi*, in *Materiali storia cultura giur.*, 2015, 412 e ss., F. FABBRINI, *La corte di giustizia europea e la cittadinanza dell'Unione*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 702, P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, cit., cap. III, 6 e la dottrina citata da R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione europea*, cit., 9, nota 23.

<sup>47</sup> R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione europea*, cit., 7.

<sup>48</sup> C.G.U.E., grande sezione, 2 marzo 2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman*, cit., punto 42.

<sup>49</sup> C.G.U.E., grande sezione, 2 marzo 2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman*, cit., punto 51 e punti 52-53 che rilevano altresì come, nel caso di specie, la «decisione di revoca della naturalizzazione ... risulta(sse) corroborata dalle pertinenti disposizioni della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia...(e) conforme al principio di diritto internazionale generale secondo cui nessuno può essere arbitrariamente privato della propria cittadinanza, il quale viene ripreso all'art 15, n. 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e all'art. 4, lett. c), della Convenzione europea sulla cittadinanza. Infatti, allorché uno Stato priva una persona della sua cittadinanza a motivo della condotta fraudolenta, legalmente accertata, da essa posta in essere, una simile privazione non può essere considerata come un atto arbitrario».

<sup>50</sup> Si tratta di una conclusione che è stata criticata da una parte della dottrina che ha considerato «un po' pilatesca» la soluzione e letto la sentenza *Janko Rottman* in termini di rinuncia a «definire i confini entro cui la condotta degli Stati lesiva dello *status* dei cittadini europei può considerarsi legittima»: F. FABBRINI, *La corte di giustizia europea e la*

materia risulta però temperato da una soluzione, non a caso considerata di «compromesso»<sup>51</sup>, che attribuisce al «giudice del rinvio (il compito di) verificare se la decisione di revoca in questione nella causa principale rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione, in aggiunta, se del caso, all'esame della proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale...vista l'importanza che il diritto primario annette allo *status* di cittadino dell'Unione, è (infatti) 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»<sup>52</sup>.

Del tutto esattamente, la dottrina che ha affrontato la problematica ha pertanto rilevato come il rispetto del diritto dell'Unione, imponga al giudice nazionale della revoca della cittadinanza, «un doppio “test di proporzionalità”: su di esso, infatti, incombe l'onere di verificare se la decisione di revoca sia rispettosa del principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione e, in aggiunta, se del caso, di esaminare la proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale»<sup>53</sup>; *test* di proporzionalità in rapporto al diritto dell'Unione che trova applicazione più rigorosa nelle ipotesi in cui «l'interessato non abbia recuperato la cittadinanza del suo Stato membro di origine.....(in questo caso) spetta tuttavia al giudice nazionale valutare se, alla luce dell'insieme delle circostanze pertinenti, il rispetto del principio di proporzionalità esiga che, prima che una siffatta decisione di revoca della naturalizzazione divenga efficace, venga concesso all'interessato un termine ragionevole affinché egli possa tentare di recuperare la cittadinanza del suo Stato membro di origine»<sup>54</sup>.

Pur in presenza di un'evidente sistematica di compromesso, l'aver goduto della cittadinanza di uno Stato dell'Unione e, di conseguenza, della cittadinanza europea<sup>55</sup> importa pertanto una sostanziale

---

*cittadinanza dell'Unione, cit.*, 708 che, alle pagine successive, propone anche un suggestivo parallelo tra la decisione in discorso e la decisione *Dredd Scott* della Corte Suprema americana.

<sup>51</sup> F. FABBRINI, *La corte di giustizia europea e la cittadinanza dell'Unione, cit.*, 707.

<sup>52</sup> C.G.U.E., grande sezione, 2 marzo 2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman, cit.*, punti 55 e 56.

<sup>53</sup> R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell'Unione europea, cit.*, 8. Al proposito, si veda quanto rilevato al § 4 in ordine alla natura vincolata o discrezionale del provvedimento di revoca; non è pertanto sempre scontato che il diritto nazionale imponga un giudizio di proporzionalità e che il *test* di proporzionalità sia sempre “doppio”, potendo anche in astratto limitarsi al giudizio di proporzionalità imposto dal diritto comunitario (e dalla C.E.D.U., come sarà rilevato al § successivo).

<sup>54</sup> C.G.U.E., grande sezione, 2 marzo 2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman, cit.*, punti 57 e 58.

<sup>55</sup> La rilevazione sopra richiamata è chiaramente enunciata al punto n. 49 di C.G.U.E., grande sezione, 2 marzo 2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman, cit.*: «contrariamente alla ricorrente nella causa decisa dalla citata sentenza Kaur, la

differenziazione rispetto alla posizione soggettiva di chi non abbia mai goduto di tale opportunità e una più sostanziosa “comunitarizzazione” di una materia che, pur continuando, in linea di principio, ad essere riportata alla competenza statale, non può non registrare gli effetti della «componente visionaria della cittadinanza<sup>56</sup>» europea e della sempre più evidente «capacità del diritto dell’Unione europea, se non di adottare norme proprie che disciplinino l’acquisto della cittadinanza, quanto meno di influenzare gli ordinamenti nazionali sulla determinazione della cittadinanza nazionale<sup>57</sup>».

In sostanza, un processo che tende sempre di più ad attribuire alla cittadinanza europea «una crescente autonomia rispetto alla cittadinanza nazionale dalla quale pure deriva, pur nella consapevolezza che il “test” di proporzionalità imposto agli Stati membri lascia comunque a questi ultimi considerevoli margini di discrezionalità, e non esclude la possibilità che soluzioni diverse siano adottate all’interno dei vari ordinamenti nazionali»; margini di discrezionalità che sono testimoniati dal fatto stesso che, nella fattispecie portata all’attenzione della C.G.U.E., «il giudice *a quo*, a seguito dell’interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, ... (abbia poi) ritenuto proporzionata la misura amministrativa di revoca della cittadinanza tedesca del ricorrente, poiché il sig. *Rottmann*, pur avendo avuto a disposizione un tempo ragionevole per riacquistare la precedente cittadinanza, prima dell’atto definitivo di revoca, non ..(aveva) adottato le misure a tal uopo necessarie<sup>58</sup>».

La sistematica della sentenza *Janko Rottman* è poi stata sostanzialmente confermata dalla successiva C.G.U.E., grande sezione, 12 marzo 2019, in causa C-221/17, *M.G. Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*<sup>59</sup> che ha affrontato la diversa ipotesi della perdita della cittadinanza per ragioni non sanzionatorie, in quel caso, la perdita *ipso iure* della cittadinanza prevista dalla legislazione olandese e finalizzata ad «evitare il possesso di più cittadinanze (cd. cittadinanze multiple) da parte di uno stesso soggetto, nonché ad impedire che ottengano o mantengano la cittadinanza dei Paesi Bassi persone che non abbiano o non abbiano più un legame con il Regno dei Paesi Bassi<sup>60</sup>»; problematica che non rileva particolarmente ai fini che ci occupano, ma che è stata comunque risolta sulla base dei principi già

---

quale, non rispondendo alla definizione di cittadino del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, non ha potuto essere privata dei diritti derivanti dallo *status* di cittadino dell’Unione, il ricorrente nella causa principale ha incontestabilmente posseduto le cittadinanze prima austriaca e poi tedesca ed ha goduto, di conseguenza, del detto *status* e dei diritti ad esso correlati».

<sup>56</sup> E. RIGO, *Cittadini europei (e no). Alcune riflessioni sull’attivismo della corte di giustizia dell’Unione europea in tempo di crisi*, cit., 410.

<sup>57</sup> R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell’Unione europea*, cit., 8.

<sup>58</sup> Citazioni da R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell’Unione europea*, cit., 9 che, per la conclusione del caso *Rottman*, cita «*Bundesverwaltungsgericht, BVerwG 5 C 12.10*, dell’11 novembre 2010».

<sup>59</sup> In *Diritto & Giustizia*, 19 aprile 2019; *Guida al diritto*, 2019, 15, 28; *Foro amm.*, 2019, 3, 431.

<sup>60</sup> R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell’Unione europea*, cit., 10.

affermati nella sentenza *Janko Rottman* soprattutto, attraverso il ricorso al doppio *test* di proporzionalità riferito al diritto dell'Unione ed al diritto interno sopra richiamato e devoluto al giudice del rinvio<sup>61</sup>.

Ad avviso di una parte della dottrina, la sentenza *Tjebbes* avrebbe però rimarcato una sostanziale evoluzione del *test* di proporzionalità che sarebbe passato, dalla struttura “più chiusa” prevista dalla sentenza *Janko Rottman* (che richiamava solo la «gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, ..(il) tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, ...(e la) possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine»), ad una struttura più ampia e tesa a prendere in «considerazione tutte le circostanze specifiche di ciascun singolo caso...siffatto tipo di valutazione è richiesto dalla Corte di giustizia che pone particolarmente l'accento anche sulla verifica di conformità ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali, in particolare del suo art. 7 (che impone il rispetto della vita familiare) e dell'art. 24 (superiore interesse del minore)<sup>62</sup>» e che risulterebbe applicabile anche alle ipotesi di revoca della cittadinanza di natura sanzionatoria che ci occupano.

In definitiva, dopo la sentenza *Janko Rottman* della C.G.U.E., il potere di revoca della cittadinanza di uno degli Stati membri dell'Unione deve pertanto trovare estrinsecazione nel necessario rispetto del principio di proporzionalità; un principio che, come si vedrà anche al § 4, potrebbe essere violato da una certa interpretazione del nuovo art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 in termini di potere vincolato, non prevedendo «la disciplina italiana al suo interno nessun meccanismo che consenta di “bloccare” l'applicazione della norma, elemento che ha assunto rilievo nel giudizio di legittimità al diritto dell'UE condotto dalla Corte di giustizia nella sentenza *Tjebbes*. In secondo luogo, nell'ordinamento italiano risulta del tutto assente la possibilità di effettuare una verifica “incidentale” della situazione individuale, sia dell'interessato sia della sua famiglia, finalizzata a valutare se la perdita della cittadinanza nazionale sia in grado di incidere in modo sproporzionato sullo sviluppo normale della vita familiare e professionale dei soggetti coinvolti, sotto il profilo del diritto dell'Unione<sup>63</sup>».

Un vincolo di provenienza comunitaria che potrebbe evidenziare un profilo di incostituzionalità ulteriore rispetto a quelli esaminati al § precedente (ovviamente, attraverso il collegamento di cui agli artt. 10 e 117, 1° comma Cost.) o la necessità di procedere alla disapplicazione della fonte interna in

<sup>61</sup> C.G.U.E., grande sezione, 12 marzo 2019, in causa C-221/17, *M.G. Tjebbes e altri cit.*, punti 41 e ss.

<sup>62</sup> R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell'Unione europea, cit.*, 1; si vedano, al proposito, i punti 44-47 di C.G.U.E., grande sezione, 12 marzo 2019, in causa C-221/17, *M.G. Tjebbes e altri cit.* ed in particolare, il punto 46 che impone al giudice del rinvio di prendere in considerazione anche le «limitazioni nell'esercizio del suo diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri che possono, se del caso, rendergli particolarmente difficile continuare a recarsi nei Paesi Bassi o in un altro Stato membro al fine di mantenere legami regolari e effettivi con i suoi familiari, di esercitarvi la sua attività professionale o di intraprendervi le iniziative necessarie per esercitarvi una siffatta attività».

<sup>63</sup> R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell'Unione europea, cit.*, 19.

(eventuale) contrasto con il diritto comunitario; in ogni caso, si tratta di una rilevazione che aggiunge un nuovo ed ulteriore profilo di forte problematicità a quelli già evidenziati dalla dottrina, rendendo, con tutta evidenza, «per lo meno complicato, se non impensabile, percorrere in senso inverso il sentiero che porta alla cittadinanza<sup>64</sup>».

Al momento, non risulta ancora espressamente affrontato dalla Corte Giustizia U.E. il profilo problematico già evidenziato al § precedente e costituito dalla possibile natura discriminatoria della limitazione a solo alcune categorie di cittadini della possibilità di revocare la cittadinanza (quel profilo che è stato plasticamente sintetizzato nella formula dei “cittadini di serie A e di serie B”).

Una parte della dottrina ha ritenuto di poter individuare, nella ben nota limitazione della possibilità di revoca prevista dall’art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 a solo alcune ipotesi di cittadinanza per acquisto o naturalizzazione, un chiaro «*discrimen* tra situazioni paragonabili, la previsione normativa – che pure potrebbe ritenersi motivata in astratto per il sottostante motivo di protezione della sicurezza nazionale e del rapporto di “lealtà” tra cittadini e Stato – palesa un contrasto con il diritto dell’Unione europea sotto il profilo del principio della non discriminazione<sup>65</sup>»; come rilevato dalla stessa Autrice, l’esame della problematica risulta però condotto sulle base delle decisioni della C.G.U.E. relative alla diversa problematica dell’elettorato alle elezioni del Parlamento europeo e quindi “sconta” inevitabilmente la mancanza di precedenti specifici relativi alla revoca della cittadinanza.

Quel che è certo è che la Corte di Giustizia<sup>66</sup> ha già considerato legittima la scelta “genetica” di alcuni Stati di prevedere forme di cittadinanza “differenziata” da quella ordinaria (come i cittadini britannici d’oltremare previsti dalla normativa del Regno Unito) e non prevedenti la possibilità di fare ingresso sul territorio nazionale, ritenendo che detta scelta rientrasse nella sfera di competenza dei singoli Stati; rimane pertanto da capire se si tratti di soluzione, in qualche modo, estensibile anche all’ipotesi della revoca o se il fatto storico di aver goduto della cittadinanza<sup>67</sup> continui a rimanere un rilevante elemento di differenziazione rispetto alla discriminazioni “genetiche” nell’accesso pieno alla cittadinanza.

---

<sup>64</sup> E. RIGO, *Cittadini europei (e no). Alcune riflessioni sull’attivismo della corte di giustizia dell’Unione europea in tempo di crisi*, cit., 413.

<sup>65</sup> R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell’Unione europea*, cit., 19.

<sup>66</sup> Si veda, al proposito, C.G.U.E., 20 febbraio 2001, in causa C-192/99, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur*, in <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=it>; la sentenza è citata dalla stessa R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell’Unione europea*, cit., 6, nota 18.

<sup>67</sup> In questo senso, sembra deporre la precisazione di cui al punto 25 di C.G.U.E., 20 febbraio 2001, in causa C-192/99, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur*, cit.: «occorre poi rilevare che l’adozione di questa dichiarazione non ha avuto come effetto di privare una persona che non rispondeva alla definizione di cittadino del Regno Unito di diritti che essa poteva pretendere di avere in applicazione del diritto comunitario, ma ha avuto come conseguenza che tali diritti non sono mai sorti per essa».

### 3.2. ... con la C.E.D.U e le altre convenzioni internazionali

La dottrina specificamente destinata al nuovo art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 non ha dato grande attenzione alla problematica del possibile contrasto della previsione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>68</sup> e si tratta certamente di un vero peccato perché la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo oggi vanta una giurisprudenza in materia di revoca della cittadinanza che, pur caratterizzata da qualche oscillazione, accenna a stabilizzarsi su alcuni punti fondamentali.

Dopo una serie di decisioni dedicate alla problematica dell'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione<sup>69</sup>, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha cominciato ad affrontare anche la problematica della perdita della nazionalità con C.E.D.U., *quatrième section*, 21 giugno 2016, *requête* n° 76136/12, *Ramadan c. Malte*<sup>70</sup>, emessa con riferimento ad un cittadino maltese naturalizzato per matrimonio cui era stata revocata la cittadinanza, a seguito dell'annullamento del matrimonio (e che, nel frattempo, aveva perso l'originaria cittadinanza egiziana).

La struttura motivazionale della decisione parte dal superamento del precedente orientamento degli organi della Convenzione che aveva portato a respingere i ricorsi relativi alla perdita della cittadinanza (ritenendoli relativi a problematica non espressamente menzionata dalla Convenzione), per riconoscere come, analogamente a quanto già deciso con riferimento alla problematica del diniego arbitrario di cittadinanza, si tratti di una misura che può avere un impatto sulla vita privata e familiare dell'interessato, come tale riportabile alla sfera di applicabilità della previsione dell'art. 8 della Convenzione<sup>71</sup>; nel caso di specie, viene poi riconosciuto il carattere non arbitrario della revoca della cittadinanza, in considerazione della previsione da parte di una legge, della garanzia del principio del contraddittorio nella relativa procedura, della previsione della possibilità di una contestazione giurisdizionale del provvedimento di revoca ed in definitiva, della necessità di riportare la perdita della cittadinanza al comportamento fraudolento posto in essere dallo stesso ricorrente (che avrebbe contratto matrimonio al solo scopo di ottenere la cittadinanza)<sup>72</sup>.

<sup>68</sup> L'unica eccezione è praticamente costituita da una citazione in nota della R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione europea*, cit., 8, nota 22.

<sup>69</sup> Per una rassegna delle decisioni relative all'eventuale carattere discriminatorio della legislazione maltese e lettone in proposito, si rinvia a J. LEPOUTRE, *La déchéance de la nationalité à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue critique de droit international privé*, 2017, 3, 383.

<sup>70</sup> Tutte le citazioni di sentenze della C.E.D.U. provengono dalla versione in lingua francese delle decisioni o dal relativo *Communiqué de presse* disponibili sulla banca dati HUDOC ([https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw&c=fr&n14623550146344788789831\\_pointer](https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw&c=fr&n14623550146344788789831_pointer)).

<sup>71</sup> C.E.D.U., *quatrième section*, 21 giugno 2016, *requête* n° 76136/12, *Ramadan c. Malte*, cit., punti 84 e 85: «*il n'est pas exclu qu'un refus arbitraire de la nationalité puisse dans certaines conditions poser un problème au regard de l'article 8 de la Convention à raison de l'impact que pareil refus peut avoir sur la vie privée de la personne concernée ... Néanmoins, la Cour estime que la perte d'une nationalité acquise ou de naissance peut produire un effet identique (voire un effet plus important encore) sur la vie privée et familiale de la personne concernée. Il s'ensuit que rien ne justifie d'opérer une distinction entre les deux situations et que c'est le même critère qui doit s'appliquer*».

<sup>72</sup> C.E.D.U., *quatrième section*, 21 giugno 2016, *requête* n° 76136/12, *Ramadan c. Malte*, cit., punti 86-87 e 89.

Decidendo poi una problematica che sarà riproposta anche nei casi successivi, il punto 88 di *Ramadan c. Malte* ha poi escluso che il considerevole ritardo nell'adozione del provvedimento di revoca della cittadinanza (intervenuto circa 9 anni e 6 mesi dopo l'annullamento del matrimonio) potesse aver penalizzato il ricorrente «*qui a continué de tirer parti de la situation*»; sostanzialmente sulla stessa linea ricostruttiva, i punti successivi della sentenza hanno poi concluso per la sostanziale assenza di effetti dannosi sulla sfera familiare e privata del ricorrente, in considerazione della mancanza di un provvedimento di espulsione, della possibilità per lo stesso di richiedere un titolo di soggiorno a diverso titolo (non potendo la Corte sindacare la tipologia di titolo spettantegli), della mancanza di un provvedimento di revoca della cittadinanza nei confronti dei due figli presenti sul territorio maltese ed in definitiva, della consistente possibilità per l'interessato di «*poursuivre ses activités professionnelles et continuer de résider à Malte*<sup>73</sup>».

Di particolare interesse è poi il punto 92 di *Ramadan c. Malte* che ha sostanzialmente escluso che possa rilevare, in qualche modo, lo stato di apolidia derivante dalla rinuncia del ricorrente alla cittadinanza egiziana, in considerazione della mancata prova da parte del ricorrente dell'impossibilità di riacquistare la cittadinanza originaria e della mancanza di un'obbligazione per lo stato maltese di regolarizzare comunque chi abbia perso la propria nazionalità originaria e sia quindi divenuto apolide<sup>74</sup>; impostazione che, unitamente a quanto sopra rilevato in ordine alla possibilità, per il ricorrente, di utilizzare un titolo di soggiorno non presupponente la cittadinanza, ha portato la dottrina a rilevare come la Corte Europea dei diritti dell'uomo abbia utilizzato (ed utilizzi) «*en effet une approche fonctionnelle de la nationalité*<sup>75</sup>» che porta a vedere, nella cittadinanza, non un fine, ma un mezzo per pervenire ad una garanzia effettiva dei diritti fondamentali (che risultano, in sostanza, garantiti anche da titoli giuridici, diversi dalla cittadinanza ma che comunque permettano il soggiorno sul territorio dello Stato “di interesse”).

L'approccio funzionale alla problematica della perdita della cittadinanza è poi stato confermato dalla successiva C.E.D.U., 7 febbraio 2017, *requête* n° 42387/13, *K2 c. Royaume-Uni*, relativa al *British Nationality Act* del Regno Unito che, come già rilevato, risulta essere caratterizzato da un'impostazione particolarmente rigoristica in punto perdita della cittadinanza; in particolare, si trattava di un ricorrente in possesso della cittadinanza inglese e sudanese (circostanza che escludeva già che potesse assumere

---

<sup>73</sup> C.E.D.U., *quatrième section*, 21 giugno 2016, *requête* n° 76136/12, *Ramadan c. Malte, cit.*, punti 90-91.

<sup>74</sup> C.E.D.U., *quatrième section*, 21 giugno 2016, *requête* n° 76136/12, *Ramadan c. Malte, cit.*, punto 92: «*en tout état de cause, le fait qu'un ressortissant étranger ait renoncé à la nationalité d'un État n'implique pas en principe qu'un autre État soit dans l'obligation de régulariser son séjour sur son territoire (voir, par exemple, le cas de ressortissants roumains qui avaient renoncé à leur nationalité et souhaitaient rester en Allemagne dans l'affaire Dragan et autres c. Allemagne (déc.), no 33743/03, 7 octobre 2004)*».

<sup>75</sup> J. LEPOUTRE, *La déchéance de la nationalité à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme, cit.*, 386; si tratta di un approccio funzionale che si presenta sostanzialmente in linea con le acquisizioni della teoria sociologica della cittadinanza che hanno rilevato come la distinzione più importante al giorno d'oggi, non sia «più quella fra cittadino e straniero, bensì quella fra coloro che hanno titolo per stare sul territorio e coloro che ne sono privi» (P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione, cit.*, cap 3, 7).

concreta rilevanza la problematica relativa all'apolidia) cui era stata revocata la cittadinanza inglese dopo che lo stesso aveva lasciato spontaneamente il Regno Unito e si era dedicato in Somalia ad attività presumibilmente legate al terrorismo.

La conclusione di *K2 c. Royaume-Uni* è nel senso della manifesta infondatezza del ricorso sulla base di un *test* in tre tappe, esplicitamente formalizzato per la prima volta e che, in sostanza, risponde a tre domande fondamentali: «*la déchéance est-elle prévue par la loi ? les autorités ont-elles agi avec diligence et célérité ? des garanties procédurales ont-elles été respectées ?*»<sup>76</sup>; la risposta positiva alle tre domande<sup>77</sup> desunta dalle fonti normative in materia e dagli elementi di fatto della vicenda ha poi portato la C.E.D.U. ad escludere il carattere arbitrario della perdita della cittadinanza.

Anche per quello che riguarda le conseguenze della misura ed in un contesto in cui, per di più, la doppia cittadinanza escludeva ogni profilo relativo alla creazione dell'apolidia, *K2 c. Royaume-Uni* ha poi avuto gioco facile ad escludere ogni violazione dell'art. 8 della Convenzione, in considerazione del fatto che lo stesso ricorrente aveva spontaneamente lasciato il territorio britannico e che la sua famiglia non vi abitava più ed era libera di fargli visita in Sudan; a differenza di *Ramadan c. Malte*, il caso *K2* (così identificato per effetto del sistema di anonimizzazione dei ricorrenti utilizzato nel Regno Unito) si presentava pertanto basato su una particolare situazione di fatto che sostanzialmente escludeva già in radice che la perdita della cittadinanza potesse incidere, in maniera effettiva, su una vita privata e familiare già solidamente radicata in altri contesti territoriali.

Per ragioni processuali (non avendo il ricorrente previamente sollevato la questione davanti alle giurisdizioni interne), non risulta poi purtroppo affrontata da *K2 c. Royaume-Uni* la questione sollevata dal ricorrente relativa alla natura discriminatoria della misura ed alla possibile violazione dell'art. 14 della Convenzione per effetto della pratica limitazione solo ad una categoria di cittadini (quelli in possesso almeno di una doppia nazionalità) della possibilità di disporre la revoca della cittadinanza.

Al proposito, merita però certamente adesione l'opinione dottrinale che ha ritenuto tale limitazione potenzialmente riportabile alla previsione dell'art. 14 della Convenzione (essendo fondata sulla nazionalità e forse anche sull'origine etnica), ma sostanzialmente giustificata dalla finalità (posta a base della limitazione della revoca ai soli soggetti in possesso di due nazionalità espressamente prevista da alcune legislazioni, come quella francese) di evitare di creare situazioni di apolidia, non potendo

---

<sup>76</sup> J. LEPOUTRE, *La déchéance de la nationalité à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme*, cit., 384, cui si rinvia per l'approfondimento delle tre questioni, tra cui quelle relative alle forti particolarità della procedura di revoca della cittadinanza ed alla possibilità di esercitare con effettività il diritto al ricorso (in considerazione dell'impossibilità, per il ricorrente, di rientrare sul territorio nazionale), che non interessano ai fini che ci occupano.

<sup>77</sup> J. LEPOUTRE, *La déchéance de la nationalité à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme*, cit., 385.

pertanto esserci dubbi in ordine al fatto «*que la Cour européenne reconnaîtrait l'évitement de l'apatridie comme une justification légitime d'une discrimination entre les mononationaux et les plurinationaux*<sup>78</sup>».

Molto di recente, la Corte Europea dei diritti dell'uomo è poi stata chiamata ad affrontare la versione francese della misura (la cd. *déchéance de la nationalité*) in una decisione (C.E.D.U., *cinquième section*, 25 giugno 2020, *requête n° 52273/16 et 4 autres, Ghommid et autres c. France*) originata dalla perdita della cittadinanza nel 2015 da parte di cinque cittadini francesi in possesso anche di altra cittadinanza (per quattro, marocchina e per il rimanente, turca) condannati per un reato associativo finalizzato al terrorismo commesso 10 anni prima della perdita della cittadinanza; anche in questo caso, la risposta della C.E.D.U. è nel senso del rigetto del ricorso e della validazione del potere statale di revoca della nazionalità, ma secondo una struttura argomentativa decisamente più sfumata e approfondita della giurisprudenza *Ramadan c. Malte* e *K2 c. Royaume Uni* sopra richiamata.

Per quello che riguarda la possibile violazione dell'art. 8 della Convenzione, la valutazione di non arbitrarietà della misura parte dal *test* a tre domande già enunciato in *K2 c. Royaume-Uni*, che trova sicura risposta positiva per quello che riguarda la previsione della misura da parte dell'art. 25-1 del *code civil* francese e per alcune problematiche di diritto transitorio (che in questa sede non interessano) relative al termine massimo di applicabilità della misura.

Più problematica risulta la soluzione della seconda domanda relativa alla «*diligence et célérité*» della misura; a questo proposito, la sostanziale neutralizzazione dell'elemento temporale operata dalla giurisprudenza *Ramadan c. Malte* (che sostanzialmente validava anche misure disposte a notevole distanza di tempo dal fatto generativo della revoca della cittadinanza, sulla base della considerazione che il ricorrente «*a continué de tirer parti de la situation*», ovvero si è avvantaggiato della tardiva applicazione della misura), aveva già lasciato il passo al generico riferimento alla dovuta «*diligence et célérité*» della misura operato da *K2 c. Royaume-Uni* che viene sostanzialmente confermato da *Ghommid et autres c. France*.

La particolare “lentezza” nell'applicazione della misura (derivante da un fatto-reato commesso 10 anni prima e che aveva portato ad una condanna di primo grado a distanza di 8 anni dalla revoca della cittadinanza ed al passaggio in giudicato della condanna penale 7 anni prima) viene, infatti, ad essere giustificata sulla base delle argomentazioni articolate in giudizio dallo Stato francese e relative al fatto che la situazione dei ricorrenti avesse costituito oggetto di “revisione” dopo gli attentati terroristici del 2015; e si tratta di una giustificazione eccezionale considerata condivisibile dalla C.E.D.U. che «*peut admettre toutefois qu'en présence d'évènements de cette nature, un État puisse reprendre avec une fermeté renforcée*

---

<sup>78</sup> J. LEPOUTRE, *La déchéance de la nationalité à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme*, cit., 387 e ss. che cita anche l'opinione dell'allora Presidente della Corte Guido Raimondi che ha ritenuto la questione meritevole di approfondimento.

*l'évaluation du lien de loyauté et de solidarité existant entre lui-même et des personnes condamnées antérieurement pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme...en conséquence ..., dans les circonstances particulières de l'espèce, le temps écoulé entre les condamnations des requérants permettant en droit français d'engager une procédure de déchéance de nationalité et la date à laquelle ces procédures ont été mises en oeuvre à leur égard ne suffit pas à lui seul pour entacher d'arbitraire la décision de les déchoir de la nationalité française<sup>79</sup>».*

Decisamente interessante risulta poi anche la “rivisitazione” della terza domanda di *K2 c. Royaume-Uni* relativa al rispetto delle «*garanties procédurales*» operato da *Ghoumid et autres c. France* che viene meglio precisato e riferito al fatto che i ricorrenti abbiano avuto accesso «*à un contrôle juridictionnel adéquat...si les autorités ont agi avec diligence et promptitude*»; in questa prospettiva, il carattere non arbitrario della procedura trova un sicuro riscontro, sia nel fatto che il procedimento si fosse svolto in contraddittorio (e con l'ulteriore garanzia del parere preventivo del *Conseil d'Etat* prevista dal diritto francese), sia nel fatto che i ricorrenti avessero potuto giovare di un ricorso al giudice amministrativo in cui «*ont pu notamment faire valoir leurs droits au regard de la Convention et dans le cadre du recours en annulation, le Conseil d'État a procédé à un contrôle de proportionnalité<sup>80</sup>*»; attraverso il riferimento espresso al necessario «*contrôle de proportionnalité*» si viene pertanto ad operare un “ponte” con la giurisprudenza della C.G.U.E. *Janko Rottman*, non a caso, richiamata dalla C.E.D.U. ai punti 15 (attraverso il richiamo delle conclusioni del *rapporteur public* nel giudizio avanti al *Conseil d'Etat*) e 23 di *Ghoumid et autres c. France* come parte integrante ed incontestata del “diritto vivente” francese.

Anche la valutazione della problematica relativa alle conseguenze sulla sfera privata e familiare dei ricorrenti risulta caratterizzata da una decisiva evoluzione rispetto alla soluzione neutralizzante di *Ramadan c. Malte* (che, sostanzialmente, rinviava il momento lesivo alla possibile adozione di misure di allontanamento dal territorio nazionale e considerava sufficiente la semplice possibilità di rilascio di un qualsivoglia titolo di soggiorno); l'impostazione viene sostanzialmente richiamata dai punti 42 e 49, ma in un contesto che non manca di rilevare come, per effetto della sola perdita della cittadinanza da parte dei ricorrenti, «*leur capacité à rester en France s'en trouve fragilisée*», potendo gli stessi essere destinatari, in qualità d'«*étrangers sur le sol français, .... d'une mesure d'éloignement*»; al di là della possibile incidenza immediata della misura sulla vita privata e familiare dei ricorrenti «*en ce qu'elle pourrait notamment provoquer la perte de leur travail, leur séparation de leurs proches et une rupture des liens sociaux qu'ils ont pu développer en France*» che risulta sostanzialmente rinviata all'intervento di un provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale (secondo la sistematica di *Ramadan c. Malte*), risulta pertanto indiscutibile alla Corte come gli stessi abbiano comunque subito «*la perte d'un élément de leur identité*».

<sup>79</sup> C.E.D.U., *cinquième section*, 25 giugno 2020, *requête n° 52273/16 et 4 autres, Ghoumid et autres c. France cit.*, punto 45; per una prima lettura della sentenza in termini giornalistici, si veda J.B. Jacquin, *Terrorisme: la CEDH valide la déchéance de nationalité*, in *Le Monde*, 27 giugno 2020, 15.

<sup>80</sup> C.E.D.U., *cinquième section*, 25 giugno 2020, *requête n° 52273/16 et 4 autres, Ghoumid et autres c. France cit.*, punti 44 e 47.

Anche in questo caso, si tratta di una perdita che risulta, in qualche modo, “controbilanciata” dalla nuova “fermezza” nei confronti delle persone condannate per reati legati al terrorismo originata dai fatti del 2015 e quindi da un particolare contesto che, in definitiva, porta la C.E.D.U. a poter «*accepter les arguments du Gouvernement*»<sup>81</sup>.

Un procedimento argomentativo quindi decisamente più sfumato rispetto a *Ramadan c. Malte* e che non nega più, con argomentazioni astratte e di principio, l’incidenza della perdita della cittadinanza sulla sfera tutelata dall’art. 8 della Convenzione, ma ne opera una lettura in termini di bilanciamento con l’interesse alla lotta al terrorismo posto a base della misura.

In questa prospettiva, decisamente interessante risulta poi il riferimento inserito al punto 50 di *Ghoumid et autres c. France* in ordine alla «*grande importance*», ai fini del bilanciamento tra conseguenze sulla vita privata e familiare dei ricorrenti/interesse statale alla lotta al terrorismo, attribuita al fatto che la legislazione francese, attraverso la limitazione della possibilità di applicare la *déchéance de la nationalité* a chi sia in possesso di almeno due cittadinanze, renda impossibile la creazione di situazioni di apolidia; precisazione che rende evidente come sia in atto un sostanziale processo di revisione della soluzione neutralizzante di cui al punto 92 di *Ramadan c. Malte* (che sostanzialmente escludeva ogni rilevanza alla circostanza, sulla base della rilevazione generale relativa alla mancanza di un’obbligazione per lo stato maltese di regolarizzare comunque chi avesse perso la propria nazionalità originaria e fosse quindi divenuto apolide) e che, unitamente alla tendenza a leggere la perdita della cittadinanza in termini di «*perte d’un élément de leur identité*», tende a riportare pienamente la (possibile) creazione di situazioni di apolidia alla previsione di cui all’art. 8 della Convenzione.

I punti 63-73 di *Ghoumid et autres c. France* sono poi destinati alla nuova problematica (in precedenza non esaminata) relativa alla possibilità di considerare la *déchéance de la nationalité* in termini di «*punition pénale*» rilevante ai sensi dell’art. 4 del Protocollo n° 7 alla C.E.D.U.<sup>82</sup>; analisi condotta, come in altre occasioni, sulla base dei tre criteri previsti da C.E.D.U., *cour plénière*, 8 giugno 1976, *requêtes* n° 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, *Engel et autres c. Pays-Bas*<sup>83</sup> (qualificazione giuridica da parte del diritto nazionale; natura stessa della misura; natura e grado di severità della sanzione) e che si è concluso per la natura non penale della misura, anche sulla base, per quello che riguarda la valutazione di severità della sanzione, di quanto già precedentemente rilevato in ordine alla necessità di rinviare gli effetti più impattanti della misura (eccettuato il «*sérieux ... message que l’État adresse ainsi à ceux qu’elle vise*») alla successiva (ed eventuale) adozione di provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale.

<sup>81</sup> C.E.D.U., *cinquième section*, 25 giugno 2020, *requête* n° 52273/16 et 4 autres, *Ghoumid et autres c. France cit.*, punti 42, 49 e 50.

<sup>82</sup> In Italia, la relativa problematica era stata sollevata solo da A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza ‘Salvini’, cit.*, 71, anche se con alcune inesattezze.

<sup>83</sup> Anche in *Dir. uomo e libertà fondamentali*, 2006, 1, 201; *Riv. dir. internaz.*, 1980, 83.

In sostanza, l'evoluzione della giurisprudenza della C.E.D.U. relativa alla problematica della revoca della cittadinanza finora intervenuta<sup>84</sup> evidenzia un chiaro percorso verso un sindacato più effettivo e meno “simbolico” della prima ricostruzione proposta dalla giurisprudenza *Ramadan c. Malte*, soprattutto con riferimento ai profili della celerità di adozione della misura, delle garanzie procedurali, della valutazione dell'incidenza sugli interessi tutelati dall'art. 8 della Convenzione e della rilevanza del possibile stato di apolidia derivante dalla revoca della cittadinanza.

Ed è proprio alla luce dell'approdo più recente della giurisprudenza della C.E.D.U. (ovvero di *Ghoumid et autres c. France*) che deve essere operata una prima valutazione del nuovo art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91.

A questo proposito, non dovrebbero ovviamente sussistere problemi per quello che riguarda la prima valutazione di cui al triplice *test* di *K2 c. Royaume-Uni* e *Ghoumid et autres c. France*, trattandosi di misura prevista da una legge; anche la problematica relativa alla *célérité* della misura dovrebbe risolversi favorevolmente, visto il termine di tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna previsto dall'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 (molto più breve di quello previsto dal *code civil* francese) e la tendenza della C.E.D.U. a riportare tale termine alla (definitiva) condanna in sede penale<sup>85</sup>; il discorso potrebbe però notevolmente cambiare ove la C.E.D.U. dovesse successivamente ed eventualmente optare per una diversa ricostruzione tendente a riferire la valutazione di celerità di applicazione della misura al momento di commissione del reato, con inevitabile necessità di attribuire considerazione alle ormai “tradizionali” lentezze dei giudizi penali italiani.

La valutazione del terzo elemento di *K2 c. Royaume-Uni* relativo alle cd. *garanties procédurales* (nella rivisitazione di *Ghoumid et autres c. France*) è poi strettamente connessa ad alcune considerazioni preliminari relative alla natura vincolata o discrezionale della revoca *ex art. 10-bis* alla l. 5 febbraio 1992, n. 91 e deve pertanto essere rinviata al § successivo (in cui si chiarirà come si tratti di tematica strettamente “intrecciata” a quella del riparto di giurisdizione).

Quanto già rilevato al § 2 in ordine all'autonomia tra revoca della cittadinanza ed espulsione dal territorio nazionale porta poi a ritenere che la valutazione delle conseguenze sulla vita privata e familiare di un ipotetico cittadino italiano privato della cittadinanza ai sensi dell'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 possa non differire molto dalla valutazione posta in essere dalla C.E.D.U. con riferimento agli *ex-cittadini* francesi valutati da *Ghoumid et autres c. France*; una valutazione in cui l'aspetto più “pesante” delle conseguenze risulta essere rinviato al successivo ed eventuale allontanamento effettivo dal

---

<sup>84</sup> La *fiche thématique* disponibile sul sito della Corte evidenzia ancora due ricorsi pendenti (*El Aroud c. Belgique*, n° 25491/18 e *Songhir c. Belgique*, n° 27629/18) relativi al *code de la nationalité* belga e non ancora decisi.

<sup>85</sup> Si veda, al proposito, il riferimento al «*temps écoulé entre les condamnations des requérants ... (et la) procédure de déchéance de nationalité*» di cui al punto n. 45 di C.E.D.U., *cinquième section*, 25 giugno 2020, *requête n° 52273/16 et 4 autres*, *Ghoumid et autres c. France cit.*

territorio nazionale ed in cui la “fragilizzazione” derivante dalla possibilità di essere allontanati con più facilità dal territorio nazionale e l’indiscutibile «*perte d’un élément de ..(l’)identité*» possono essere agevolmente controbilanciate dall’interesse statale alla lotta al terrorismo.

Rimane da valutare una delle questioni forse più “impattanti” della problematica, derivante dalla stessa formulazione dell’art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 che, non limitando la perdita della cittadinanza a chi sia almeno binazionale (come nel caso della legislazione francese), rende teoricamente possibile che la revoca della cittadinanza possa creare una nuova situazione di apolidia.

Anche a questo proposito, la prima risposta della dottrina è stata nel senso del contrasto frontale ed assoluto della nuova previsione con la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961: «in assenza di specificazioni in tal senso, non è da escludere che la revoca della cittadinanza italiana possa comportare l’assunzione della condizione di apolidia per gli stranieri che per acquisire la prima abbiano dovuto rinunciare a quella originaria. Tale conseguenza viola l’art. 8.1 della Convenzione ONU sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30.8.1961 e ratificata con l. 162/2015, secondo cui nessuno Stato contraente può privare “una persona della sua cittadinanza, qualora tale privazione rendesse tale persona apolide”<sup>86</sup>».

La rilevazione è stata però contrastata da altra parte della dottrina che ha rilevato come, «a differenza di Francia, Belgio e Paesi Bassi, il legislatore italiano pare non aver preso in considerazione la problematica all’eventuale apolidia dei destinatari della revoca (come la Gran Bretagna, anche l’Italia ha posto una riserva all’art. 8, co. 3 della Convenzione sulla riduzione dell’apolidia del 1961)<sup>87</sup>».

A ben guardare, si tratta però di obiezione che era già stata confutata da Salvatore Curreri che aveva già aggiuntivamente rilevato come, nella fattispecie, debba essere attribuita considerazione anche al fatto che si tratti di ipotesi di revoca della cittadinanza «non prevista al momento della ratifica di tale Convenzione<sup>88</sup>» ed introdotta successivamente nell’ordinamento; ed in effetti, la volontà dello Stato Italiano di avvalersi della possibilità di deroga di cui all’art. 8, paragrafo 3 della Convenzione delle

---

<sup>86</sup> S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d’incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”), cit.*, 13; si tratta di rilevazione condivisa da A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza, cit.*, 192, nota 89; D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018, cit.*, 939 che richiama, al proposito, il tentativo francese non andato a buon fine di pervenire ad una modifica costituzionale che permettesse l’estensione della possibilità di disporre la *déchéance de nationalité* anche a chi risultasse titolare della sola nazionalità francese, C. BERTOLINO, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. “Sicurezza” cit.*, 6, A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza ‘Salvini’, cit.*, 73 e E. KHANARI e T. SPANDRIO, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018, cit.*, 16.

<sup>87</sup> F. RAIMONDO, *Il «privilegio» della cittadinanza: la revoca come strumento di contrasto al terrorismo. La riforma nel contesto europeo, cit.*, 3.

<sup>88</sup> S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d’incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”), cit.*, 13 che così continua: «la nuova disciplina quindi, si pone in contrasto con il principio, finora vigente nel nostro ordinamento per cui l’apolidia può essere solo originaria e mai derivata».

Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961, espressa con l'art. 2, 2° comma della relativa l. di ratifica (l. 29 settembre 2015, n. 162) deve necessariamente essere letta alla luce della detta previsione<sup>89</sup> che mantiene sostanzialmente allo Stato solo il potere di «conservare» nel proprio diritto ipotesi di privazione della cittadinanza che possano creare situazioni di apolidia presenti al momento della ratifica e non di creare successivamente nuovi istituti, come la revoca della cittadinanza di cui all'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91, che possano entrare in contrasto con il principio espresso dall'art. 8, paragrafo 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961 che espressamente prevede il divieto, per gli Stati contraenti, di privare «una persona della sua cittadinanza, qualora tale privazione rendesse tale persona apolide».

Con riferimento al divieto di creare situazioni di apolidia, la prospettiva del contrasto “frontale” con la previsione dell'art. 8, paragrafo 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961 appare pertanto fondata e tale da risolvere sostanzialmente la problematica, sia attraverso una rimessione alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità della norma (nella parte in cui dovesse trovare applicazione nei confronti di soggetti in possesso della sola cittadinanza italiana e non in grado di mantenerne o acquisirne altre e che diventerebbero pertanto apolidi), sia attraverso la possibile interpretazione “ortopedica” e costituzionalmente orientata della norma proposta al § successivo.

Quanto sopra rilevato costituisce pertanto un punto fermo ed esime da ulteriori considerazioni sulla compatibilità della creazione, attraverso la revoca della cittadinanza, di quel «*legal freak*»<sup>90</sup> che è l'apolide con il diritto comunitario e con la C.E.D.U. (alla fine, i casi *Janko Rottman* e *Ramadan c. Malte* si sono, infatti, conclusi con la creazione di situazioni di apolidia) e sul recente orientamento della C.E.D.U. tendente a far rifluire anche la creazione di dette situazioni nella valutazione delle conseguenze sulla vita privata e familiare derivanti dalla perdita della cittadinanza espressa con la sentenza *Ghounmid et autres c. France*; tendenza che si apprezza certo favorevolmente in un contesto caratterizzato da sostanziosi vuoti di tutela, ma che, per quello che ci riguarda, appare recessiva rispetto alla più piena tutela derivante dall'art. 8, paragrafo 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961.

---

<sup>89</sup> «Nonostante le disposizioni di cui al paragrafo 1 del presente articolo, uno Stato Contraente può mantenere il diritto di privare una persona della sua cittadinanza qualora al momento della firma, della ratifica o dell'adesione specifici l'intenzione di conservare tale diritto su uno o più dei seguenti motivi, a condizione che in quella circostanza tali motivi fossero presenti nel proprio diritto nazionale»; il riferimento al *mantenere e conservare* la normativa precedente la ratifica non lascia dubbi sull'ambito applicativo della riserva di cui all'art. 8, paragrafo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961.

<sup>90</sup> Così P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione, cit.*, cap 3, 7, sulle orme di Hannah Arendt.

#### 4. Alla ricerca di un giudice per la revoca della cittadinanza: le due possibili letture della disposizione

In presenza di così tante (e forti) problematicità, l'invocazione quasi unanime della dottrina è stata, fin da subito, per un intervento della Corte costituzionale destinato ad espungere dall'ordinamento una norma che forse serve a poco e che, soprattutto, sembra sollevare più problemi di quanti ne risolva.

L'intervento della Corte costituzionale, oltre a non essere dietro l'angolo, è però apparso, ad una parte della dottrina, come caratterizzato da una certa qual problematicità; in mancanza di «uno specifico rimedio giurisdizionale avverso la decisione ministeriale di disporre la revoca, il che parrebbe strozzare la via del ricorso incidentale», la dottrina si è, infatti, interrogata sulla possibilità del «ricorso all'ordinario strumento di impugnazione dinanzi il giudice amministrativo (...) che, quindi, (...) possa sollevare la questione di legittimità costituzionale» e sulla necessità di escogitare una sistemica idonea a penetrare una di quelle «c.d. zone franche che, come la legge elettorale, abbisognano di soluzioni “creative” per giungere dinanzi la Corte, in assenza di un ricorso diretto<sup>91</sup>».

A ben guardare, le ristrettezze di tutela sopra richiamate sono però più che altro apparenti, trattandosi di problematica risolvibile sulla base degli ordinari principi in materia di sindacato incidentale di costituzionalità, senza particolari sforzi creativi e previa, ovviamente, individuazione del giudice *a quo* competente.

La ricerca del giudice competente a sindacare i provvedimenti di revoca della cittadinanza adottati ai sensi del nuovo art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 deve necessariamente partire dalla qualificazione in termini penalistici affacciata in una parte della dottrina<sup>92</sup> e che potrebbe importare la “trasposizione” della problematica verso i territori dell'esecuzione penale, attraverso una ricostruzione dell'istituto in termini di pena accessoria o effetto penale della condanna.

Ad avviso di chi scrive, si tratta di una ricostruzione che può però essere agevolmente scartata, alla luce della (scarna) disciplina procedimentale prevista dallo stesso art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91; in questa prospettiva, appare, infatti, assai rilevante, più che il fatto che la misura sia applicata con d.P.R. su proposta del Ministro dell'interno, il periodo massimo di tempo di tre anni per l'applicazione della revoca, ovvero una previsione temporale che esclude, ad un tempo, le caratteristiche di diretta derivazione dalla sentenza penale ed automaticità proprie delle pene accessorie<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Citazioni da D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018, cit.*, 940.

<sup>92</sup> In questi termini, si veda A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza ‘Salvini’, cit.*, 73 che però poi, nella parte finale dell'articolo, sembra optare per una ricostruzione dell'istituto all'interno della categoria della revoca del provvedimento amministrativo di concessione della cittadinanza.

<sup>93</sup> «Appare, (...) preferibile l'interpretazione che assegna all'attributo “penali” la funzione di qualificare tali effetti sotto il profilo della loro automatica derivazione dalla sentenza di condanna ad una pena principale, con la precisazione che questa qualificazione non solo fa riferimento alla loro fonte ma serve altresì ad evidenziarne il contenuto

Tra le altre conseguenze, la sopra rilevata impossibilità sostanziale di ricostruire la fattispecie in termini di pena accessoria porta poi al deciso superamento delle ulteriori problematiche di possibile violazione dell'art. 27 Cost. spesso prospettate dalla dottrina<sup>94</sup>.

Procedendo oltre nella ricerca di un possibile giudice della misura in questione, deve poi escludersi che possa giocare un qualche ruolo nella problematica la previsione di cui all'art. 3, 2° comma del d.l. 17 febbraio 2017, n. 13 (come modificato dalla l. di conversione 13 aprile 2017, n. 46)<sup>95</sup> in materia di competenza delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea istituite presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello; a prescindere da ogni considerazione in ordine alla caratterizzazione della previsione in discorso in termini di competenza (come peraltro letteralmente previsto dall'articolo) piuttosto che di giurisdizione esclusiva dell'A.G.O.<sup>96</sup>, la previsione in discorso appare, infatti, manifestamente inapplicabile alla problematica della revoca, essendo letteralmente riferita alle sole controversie «in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana» (in questo senso, si veda già l'art. 19-*bis* del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150) e, quindi, non ad una problematica di tutela giurisdizionale che, come quella che ci occupa, sembra, da un lato, inesorabilmente collegarsi all'impugnazione di un provvedimento costitutivo e non dichiarativo e, dall'altro, non può certo essere riportata all'accertamento e riconoscimento della cittadinanza, attenendo, in realtà, al suo opposto, ovvero alla revoca.

Non sembra pertanto rimanere altro all'interprete che tentare di risolvere la problematica utilizzando gli stessi criteri di riparto della giurisdizione utilizzati per la situazione “base”, ovvero il riconoscimento della cittadinanza, vale a dire, una sistematica giurisprudenziale ormai abbastanza collaudata e che distingue tra ipotesi di acquisto a carattere vincolato, di competenza dell'A.G.O. e fattispecie di concessione a base discrezionale (come l'ipotesi prevista dall'art. 9 della l. 5 febbraio 1992, n. 91) devolute alla giurisdizione della Giurisdizione amministrativa, essendo riferite «ad un potere

---

sanzionatorio, omologo alla pena a cui accedono»: G. CERQUETTI, *Pene accessorie*, in *Encicl. dir.*, Milano, 1982, vol. XXXII, § 2 (citazione dall'edizione digitale).

<sup>94</sup> A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel 'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini'*, cit., 73, ma anche D. BACIS, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 938 e C. BERTOLINO, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. "Sicurezza"*, cit., 6.

<sup>95</sup> Sulle nuove Sezioni specializzate, si vedano, C. ASPRELLA, *Un nuovo rito applicabile in materia di protezione internazionale*, in *Corr. giur.*, 2017, 855; A.D. DE SANTIS, *Le novità in tema di tutela giurisdizionale dei diritti dei migranti. Un'analisi critica*, in *Riv. dir. proc.*, 2017, 1220; V. GAETA, *La riforma della protezione internazionale: una prima lettura*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it).

<sup>96</sup> C. ASPRELLA, *Un nuovo rito applicabile in materia di protezione internazionale*, cit., 855, nota 2 ha giustamente rilevato come «l'attribuzione alle Sezioni Specializzate delle controversie in materia di protezione internazionale non riesca nell'intento di configurare una giurisdizione unica sulle controversie in parola atteso che residuano competenze del giudice di pace, del giudice amministrativo, del giudice ordinario»; anche V. GAETA, *La riforma della protezione internazionale: una prima lettura*, cit. § 3 ha escluso che la previsione in discorso possa avere istituito una qualche giurisdizione esclusiva dell'A.G.O. in materia.

autoritativo che incide evidentemente su di un interesse legittimo, la cui tutela rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo<sup>97</sup>».

In buona sostanza, deve pertanto trovare applicazione alla fattispecie un criterio di riparto spesso estensivamente utilizzato dalla giurisprudenza anche con riferimento a fattispecie comunque ricollegabili all'istituto della cittadinanza<sup>98</sup> e che, in buona sostanza, applica alla materia una «regola operativa<sup>99</sup>» di tradizionale riparto della giurisdizione che traspone alla problematica la distinzione tra attività vincolata (spesso riportata, anche se non esclusivamente, alla giurisdizione del Giudice ordinario) e attività discrezionale della p.a. (sicuramente riportata in via esclusiva alle attribuzioni giurisdizionali del Giudice amministrativo<sup>100</sup>); vale a dire un criterio di riparto in cui gli aspetti relativi a ricostruzione della natura (discrezionale o vincolata) del potere esercitato, qualificazione della posizione soggettiva (interesse legittimo o diritto soggettivo) e individuazione del giudice fornito di giurisdizione (giudice amministrativo o ordinario) vanno insieme e non possono essere separati.

In questa prospettiva, la questione centrale da affrontare, finora abbastanza trascurata dalla dottrina, risulta pertanto quella relativa alla natura del potere previsto dalla nuova previsione dell'art. 10-*bis* alla l. 5 febbraio 1992, n. 91 ed in particolare, alla natura discrezionale o vincolata delle valutazioni prodromiche alla revoca; per di più, si tratta di un'operazione interpretativa che è resa certamente non facile dalla pessima formulazione tecnica della previsione<sup>101</sup> che, per effetto di una formulazione atecnica e non esente da un certo tasso di ambiguità («la revoca della cittadinanza è adottata, (...) con

---

<sup>97</sup> P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile? cit.*, 11 e R. DE NICTOLIS, (a cura di), *Processo amministrativo - Formulario commentato*, Ipsoa-Wolters-Kluwer, Milano, III ed., 2016, 161. In giurisprudenza, si vedano Cass. civ. SS.UU., 27 gennaio 1995, n. 1000 (in *De Jure*) e 7 luglio 1993, n. 7441 (in *Giust. civ.*, 1994, I, 440; *Giur. it.*, 1994, I, 1, 1052; *Dir. famiglia*, 1994, 596; *Riv. dir. internaz. priv. e proc.* 1994, 592; *Foro it.*, 1993, I, 3275; *Corr. giur.*, 1993, 1426, con nota di A. PAGANO, *Riparto di giurisdizione e conferimento della cittadinanza allo straniero coniugato con cittadina italiana*); per la giurisprudenza amministrativa, si vedano, tra le tante, Cons. Stato, sez. III, 6 settembre 2018, n. 5262, in *De Jure*; 19 marzo 2018, n. 1736, *ivi*. La distinzione tra fattispecie di riconoscimento della cittadinanza su base vincolata e ipotesi di concessione discrezionale viene anche ad individuare, sotto il profilo procedimentale, il discrimine di competenza tra Prefetto (nel primo caso) e del Ministro (nel secondo): Cons. Stato, ad. gen., 10 giugno 1999, n.7, in *Lavoro nelle p.a.*, 2002, 1162.

<sup>98</sup> Come il riacquisto della cittadinanza italiana per effetto delle norme sulla revisione delle opzioni degli alto-atesini; Cons. Stato, sez. IV, 12 settembre 1983, n. 646, in *Foro amm.*, 1983, I, 1853; *Cons. Stato*, 1983, I, 892.

<sup>99</sup> Sulle regole operazionali di riparto della giurisdizione, si rinvia ad A. ANGELETTI, *Ordinamento comunitario e diritto interno nel progetto di riforma del processo amministrativo: la tutela dei diritti e degli interessi*, in *Giur. it.*, 1992, IV, 385 e a L. VIOLA, *Recenti tendenze della giustizia amministrativa: verso un diverso criterio di riparto della giurisdizione?*, in *Giust. civ.*, 1996, II, 155 e *Cons. Stato*, 1996, II, 309; del resto, nella materia della cittadinanza, non è ancora emerso quel criterio di riparto per «blocchi di materie» fondato sulla «tutela dei diritti costituzionalmente garantiti» che porterebbe a riportare tutte le relative questioni alla giurisdizione dell'A.G.O. (in proposito, si rinvia sempre a L. VIOLA, *Recenti tendenze della giustizia amministrativa: verso un diverso criterio di riparto della giurisdizione?*, *cit.*).

<sup>100</sup> Per l'approfondimento della distinzione, alla luce delle categorie di H.L.A. Hart, si rinvia a F. FOLLIERI, *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Milano-Padova, Wolters-Kluwer-Cedam, 2017, 364 e ss.; L. VIOLA, *Atti vincolati, hard cases e riparto di giurisdizione*, in *federalismi.it*, 2017, 14.

<sup>101</sup> Come, del resto, di tutto il decreto: A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, *cit.*, 172.

decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno»), origina più di un dubbio sistematico in ordine alla natura discrezionale o vincolata del potere.

A questo proposito, una parte della dottrina ha già ritenuto di poter concludere per la natura discrezionale del potere di revoca della cittadinanza, facendo leva soprattutto sulla previsione del termine per l'esercizio del potere e sul già rilevato rapporto di non automaticità con la condanna penale: «il termine di tre anni, l'utilizzo del verbo proporre, nonché il fatto che la revoca non sia disposta automaticamente dal giudice al momento dell'applicazione della pena per il reato commesso, sono elementi che evidenziano un margine di discrezionalità del titolare del Dicastero degli interni laddove si ritenga di revocare la cittadinanza<sup>102</sup>».

Sempre verso i territori della discrezionalità sembra poi orientarsi, ad avviso di chi scrive, anche la posizione di chi ha ritenuto praticabile, in una prospettiva sostanzialmente “sdrammatizzante” dell'inserimento della norma nel sistema, una ricostruzione della fattispecie in termini di revoca del precedente provvedimento di concessione della cittadinanza: «si potrebbe anche sostenere che una volta acquisita la cittadinanza per concessione non sussistano (o quanto meno non dovrebbero sussistere) differenze tra cittadini (per *ius sanguinis* e *ius soli*) eppure non è difficile argomentare che se l'acquisto della cittadinanza è preventivamente escluso per la sussistenza dei motivi di sicurezza della Repubblica non si vede il perché per quegli stessi motivi di sicurezza (per altro valutati ed accertati nel corso di un processo penale solennemente celebrato e coperto dal giudicato) non si possa anche revocare la medesima cittadinanza concessa, verosimilmente, in assenza di una adeguata valutazione amministrativa di tutti gli elementi essenziali del provvedimento di concessione; per altro sotto il profilo di esercizio del potere amministrativo della concessione non potrebbero mai escludersi delle forme di autotutela revocatoria per sopravvenuti motivi d'interesse pubblico ovvero per il caso di un mutamento della situazione di fatto posta a base del provvedimento originario<sup>103</sup>».

Al di là di una certa (ed evidente) difficoltà ad inquadrare precisamente la fattispecie all'interno della previsione di cui all'art. 21-*quinquies* della l. 7 agosto 1990, n. 241 (inserito dall'art. 14, 1° comma della l. 11 febbraio 2005, n. 15), appare immediatamente evidente come l'inquadramento della fattispecie all'interno dell'istituto dell'autotutela colga un frammento di verità, imponendo l'inquadramento della previsione di cui all'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 all'interno di una più ampia tipologia di procedimenti massicciamente caratterizzati da una struttura discrezionale.

Quanto già rilevato ai §§ precedenti in ordine alla necessaria proporzionalità della misura postulata dalla giurisprudenza *Janko Rottman* della C.G.U.E. e *Gboumid et autres c. France* della C.E.D.U. viene poi ad

<sup>102</sup> D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, cit., 938.

<sup>103</sup> A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza ‘Salvini’*, cit., 75.

integrare un'ulteriore ragione profonda per una lettura della previsione di cui all'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 in termini di discrezionalità di applicazione, sia ove tale lettura dovesse prevalere “spontaneamente” ed in via principale, sia ove dovesse essere “imposta” dalla necessità di disapplicare una norma interna contrastante sul punto con il diritto comunitario (contrasto eventualmente sancito da una sentenza della C.G.U.E.); dobbiamo pertanto prendere atto che la ricostruzione in via interpretativa della natura discrezionale o vincolata della previsione non può prescindere dalle problematiche di possibile contrasto con il diritto comunitario e con la C.E.D.U. e dalla conseguenziale necessità di privilegiare l'unica interpretazione compatibile con l'istituto della cittadinanza comunitaria e la previsione dell'art. 8 della C.E.D.U.

La ricostruzione della previsione in termini di discrezionalità di applicazione sdrammatizzerebbe poi di molto anche la problematica relativa al rispetto delle necessarie «*garanties procédurales*» di cui al *test* in tre fasi riproposto (da ultimo) da *Ghoumid et autres c. France*, evitando ogni rischio che la ricostruzione della fattispecie in termini di attività vincolata e l'applicazione della previsione di cui all'art. 21-*octies*, 2° comma della l. 7 agosto 1990, n. 241 (inserito dall'art. 14, 1° comma della l. 11 febbraio 2005, n. 15) possano legittimare prassi amministrative tese ad escludere il contraddittorio procedimentale con l'interessato, così aprendo un nuovo fronte di possibile contrasto con la C.E.D.U.

Anche la problematica del contrasto tra la previsione di cui all'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 e la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961 e ratificata con l. 29 settembre 2015, n. 162, potrebbe poi essere agevolmente risolta da una qualificazione della fattispecie in termini di discrezionalità applicativa; in questa prospettiva, la discrezionalità applicativa risulterebbe, infatti, funzionale alla verifica in ordine alla sussistenza di tutti i presupposti applicativi della norma, compreso il possesso di un'altra cittadinanza (o la possibilità di riacquistarla agevolmente come nel caso *Janko Rottman*), così rendendo sostanzialmente compatibile la nuova ipotesi di revoca con il divieto di creare nuove situazioni di apolidia di cui all'art. 8, paragrafo 1 della Convenzione; il contrasto con le fonti internazionali in materia di prevenzione delle situazioni di apolidia non sarebbe pertanto più “frontale”, ma composto dalla stessa natura discrezionale della fattispecie, in una sistemica che sposterebbe il detto contrasto dalla stessa struttura della previsione di cui all'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 all'atto applicativo che dovesse eventualmente creare situazioni di apolidia in contrasto con la previsione di cui all'art. 8, paragrafo 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961.

Pur in presenza di una norma di non pregevole fattura tecnica e che potrebbe in astratto legittimare anche interpretazioni divergenti, sembra pertanto preferibile, a chi scrive, optare per la tesi che, sulla base della rilevazione della natura discrezionale del potere di revoca, finisce con il riconoscere agli interessati una posizione soggettiva di interesse legittimo, con conseguenziale giurisdizione del giudice

amministrativo; alla fine della ricostruzione sistematica sopra proposta non risulta pertanto necessario procedere oltre sui territori di “soluzioni creative” come quelle utilizzate in materia elettorale che non sembrano, per nulla, indispensabili, apparendo abbastanza agevole applicare i normali principi in materia di giudizio incidentale di costituzionalità, ovviamente previa individuazione del giudice fornito di giurisdizione in materia.

A ben guardare, la conclusione per la giurisdizione amministrativa non è però per nulla “neutra”, rilevandosi anche come una soluzione “ortopedica” in grado di risolvere tutte o, almeno, gran parte delle problematicità della norma; contrariamente a quanto inizialmente rilevato dalla dottrina in ordine all’impossibilità di «anche solo tentare un’interpretazione costituzionalmente conforme o adeguatrice del plesso normativo da ultimo modificato<sup>104</sup>», sembra, infatti, a chi scrive che l’interpretazione conforme o adeguatrice<sup>105</sup> sia, non solo possibile, ma derivi anche abbastanza agevolmente dalla necessaria qualificazione del potere e dalle connesse problematiche del riparto di giurisdizione, oltre che dall’ambientazione della norma a livello di diritto comunitario ed internazionale.

Ove dovesse prevalere la ricostruzione proposta in queste pagine, le diverse problematiche di compatibilità della norma con la Costituzione, il diritto comunitario e la C.E.D.U. finirebbero pertanto con il rifluire, dalla stessa struttura della previsione, verso l’applicazione al singolo caso che dovrebbe *in concreto* garantire il rispetto del divieto di creare apolidi e del principio di proporzionalità (avuto riferimento a tutte le circostanze della fattispecie concreta, come la gravità dell’infrazione commessa, il tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca e le conseguenze personali e familiari della revoca, secondo la “riformulazione” in senso ampliativo operata dalla sentenza *Tjebbes* della C.G.U.E.) ed il tutto sotto il controllo giurisdizionale del giudice amministrativo, ovvero di una forma di controllo giurisdizionale e di tutela che, pur in astratto somministrabile anche dall’A.G.O., sarebbe in concreto preclusa dalla stessa conclusione in ordine alla natura vincolata del potere, necessaria per il riconoscimento della stessa giurisdizione del Giudice ordinario in materia.

In buona sostanza, delle plurime problematiche di costituzionalità richiamate al § 3 rimarrebbero solo le problematiche più generali relative alla mancanza dei requisiti di eccezionalità ed urgenza ed all’eterogeneità delle norme inserite nel d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 ed al cd. «ossimoro della cittadinanza

<sup>104</sup> M. BENVENUTI, *Audizione,..... cit.*, 167.

<sup>105</sup> A chi scrive, sembra che anche la recente Corte cost. 31 luglio 2020, n. 186 (in *Diritto & Giustizia*, 2020, 3 agosto) in materia di divieto dell’iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo confermi, piuttosto che smentire, la possibilità di un’interpretazione adeguatrice della disposizione in materia di revoca della cittadinanza, da parte del Giudice dell’applicazione della misura; la Corte cost. sembra, infatti, essersi soffermata (punto 2.2.2 della motivazione) sulla più concreta questione relativa all’effettiva correttezza e praticabilità di un’interpretazione costituzionalmente orientata tesa a neutralizzare gli effetti della disposizione sospettata di incostituzionalità.

diseguale<sup>106</sup>» ovvero alla discriminazione tra “cittadini di serie A” cui risulterebbe inapplicabile la misura e “cittadini di serie B” (in sostanza, tutti quelli che abbiano acquisito la cittadinanza ai sensi degli artt. 4, 2° comma, 5 e 9 della l. 5 febbraio 1992, n. 91 e che siano in grado di mantenere o acquisire un’altra cittadinanza, per quanto sopra rilevato in ordine alla necessità di non creare nuove situazioni di apolidia) soggetti ad una possibile revoca della cittadinanza; tutte questioni che spetterebbe eventualmente al Giudice amministrativo sottoporre alla valutazione della Corte costituzionale.

Questo ovviamente ove si dovesse propendere per una ricostruzione della nuova previsione dell’art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 in termini di discrezionalità amministrativa.

La laconica previsione dell’art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 (in particolare, il generico riferimento al fatto che «la revoca della cittadinanza ... (sia) adottata ... con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell’interno») appare però suscettibile, in astratto, anche dell’interpretazione opposta, ovvero della qualificazione in termini di atto vincolato<sup>107</sup>; ed in effetti si tratta, di un’interpretazione che, nella sostanziale ambiguità della formulazione letterale della disposizione, risulta pur sempre percorribile, anche se non accompagnata dalle rilevanti coloriture sistematiche già richiamate con riferimento all’opposta soluzione e che portano chi scrive a propendere per la tesi della natura discrezionale del potere.

Anche in presenza di una qualificazione del potere di revoca della cittadinanza in termini di atto vincolato, la soluzione finale in ordine alla giurisdizione del Giudice amministrativo non cambierebbe però di molto.

La sostanziale riconduzione, in linea di principio, alla giurisdizione dell’A.G.O. delle fattispecie ricostruite in termini di vincolatività (in applicazione del criterio di riparto sopra richiamato) è stata, infatti, temperata, nei modelli giurisprudenziali, dall’applicazione di un’ulteriore distinzione derivante dallo scopo della norma e che riporta all’A.G.O. solo gli atti vincolati nell’interesse del privato, riservando comunque al Giudice amministrativo gli atti vincolati nell’interesse pubblico: «per la giurisprudenza maggioritaria (...) e per una parte della dottrina (...) per stabilire se si è in presenza di un diritto soggettivo, non basterebbe (infatti) verificare se all’amministrazione sia imposto dal diritto oggettivo un certo comportamento ma sarebbe necessario anche accertare quale sia lo “scopo della norma” che impone di tenere quel certo comportamento. Soltanto se risulterà che lo scopo della norma è la tutela degli interessi privati che vengono in rilievo, si potrà parlare di un obbligo o di

---

<sup>106</sup> A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, cit., 191.

<sup>107</sup> In questo senso, si vedano, espressamente o implicitamente, R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell’Unione europea*, cit., 19 e F. RAIMONDO, *Il «privilegio» della cittadinanza: la revoca come strumento di contrasto al terrorismo. La riforma nel contesto europeo*, cit., 3; si tratta però di impostazione sostanzialmente presupposta da tutta la dottrina che ha prospettato un possibile contrasto “frontale” tra la nuova previsione di cui all’art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 e la Costituzione.

un'obbligazione dell'amministrazione e corrispondentemente di un diritto dell'altro soggetto; mentre se la norma risulta diretta alla tutela di un interesse pubblico, di dovrà parlare di un dovere dell'amministrazione e di un interesse legittimo dell'altro soggetto<sup>108</sup>».

Nella vicenda che ci occupa, appare quasi indiscutibile rilevare come l'eventuale conclusione in termini di vincolatività dell'atto di revoca della cittadinanza implichi anche una (ovvia) considerazione della fattispecie in termini di atto vincolato nell'interesse pubblico e non ovviamente nell'interesse del privato, con conseguenziale mantenimento della conclusione in termini di giurisdizione del Giudice amministrativo, anche se sulla base di una ricostruzione sistematica della fattispecie in termini esattamente opposti.

Sotto il profilo della giurisdizione nulla quindi cambierebbe.

Quella che cambierebbe e di molto, sarebbe però la ricostruzione della problematica di incostituzionalità (soprattutto per quello che riguarda il contrasto con la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961 e ratificata con l. 29 settembre 2015, n. 162) che, senza l'"ammortizzatore" costituito dalla valutazione discrezionale della fattispecie, non si potrebbe non prospettare in termini di contrasto "frontale" con le disposizioni o i principi più volte richiamati<sup>109</sup>.

Con tutta evidenza, si tratterebbe però di una soluzione "a tempo" e soggetta ad un necessario ripensamento; ove la questione del contrasto tra la struttura vincolata della previsione e la necessaria valutazione di proporzionalità della misura affermato dalla giurisprudenza *Janko Rottman* della C.G.U.E. e *Ghoumid et autres c. France* dovesse trovare espressione in una sentenza della Corte costituzionale tesa ad affermare l'incostituzionalità dell'automatismo a base della previsione (o in una giurisprudenza tesa a disapplicare tale aspetto per contrasto con il diritto comunitario), si dovrebbe, infatti, necessariamente prendere atto del fatto che la fattispecie non avrebbe più natura di atto vincolato, ma discrezionale, con tutte le conseguenze in termini di riparto di giurisdizione.

Una struttura logica quindi essenzialmente circolare che si trova ad operare in un terreno estremamente accidentato in cui l'incrocio delle questioni di costituzionalità/compatibilità comunitaria e della problematica del riparto di giurisdizione risulta estremamente complicato e "variabile" ed in cui è veramente difficile affrontare le relative problematiche in una prospettiva "separata" e che non consideri le intersezioni richiamate alle pagine precedenti.

---

<sup>108</sup> D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, V ed. 2010, 469 e ss.; per una critica dell'orientamento in discorso, si rinvia a L. VIOLA, *Atti vincolati, hard cases e riparto di giurisdizione*, cit., 14.

<sup>109</sup> A questo punto l'esito finale della problematica, non potrebbe essere diverso da quello di Corte cost. 31 luglio 2020, n. 186, cit., ovvero il riconoscimento della non praticabilità dell'interpretazione adeguatrice (per effetto del carattere vincolato del provvedimento) e la dichiarazione di incostituzionalità di una norma caratterizzata da numerose problematicità a livello costituzionale, comunitario e C.E.D.U.

## 5. Funzioni latenti, simboliche e (forse) impreviste della norma

Al § 2, è già stato rilevato come l'efficacia della previsione di cui all'art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 nella prospettiva della lotta al terrorismo sia quanto meno dubbia, in ragione del possibile intervento della misura a notevole distanza di tempo dai fatti e dell'autonomia del momento della perdita della cittadinanza rispetto all'autonoma problematica dell'espulsione dal territorio nazionale; sulla base di queste considerazioni è stata rilevata la logica essenzialmente simbolica della previsione e, del resto, si tratta di una rilevazione comune praticamente a tutte le legislazioni esaminate dalla C.E.D.U. (che, abbastanza uniformemente, prevedono l'autonomia del momento dell'espulsione rispetto alla perdita della cittadinanza) e che ha indotto C.E.D.U., *cinquième section*, 25 giugno 2020, *requête* n° 52273/16 *et 4 autres*, *Ghoumid et autres c. France* a qualificare la misura, soprattutto, nei termini simbolici di «*sérieux ... message que l'État adresse ainsi à ceux qu'elle vise*» (punto n. 72 della motivazione), oltre che di limitata e sostanziale “fragilizzazione” del legame con lo Stato.

Con tutta evidenza, siamo pertanto in presenza di una problematica classica della sociologia del diritto, ovvero di quella scissione tra *effetti manifesti* ed *effetti latenti*<sup>110</sup> delle norme che ha trovato concreta espressione nella categoria delle cd. “leggi manifesto” (che soddisfano l'interesse avuto di mira dal legislatore, più a livello declamatorio che a livello reale) e/o in testi normativi che soddisfano effettivamente interessi diversi da quelli enunciati: «il fatto dell'inefficacia delle leggi non esclude la possibilità che queste leggi abbiano degli “effetti latenti”, effetti che possono essere così definiti in base alla ben nota distinzione elaborata da Merton tra funzioni manifeste e funzioni latenti delle istituzioni sociali<sup>111</sup>».

Nel nostro caso, l'effetto manifesto della nuova previsione, costituito dalla lotta ai *foreign fighters*, appare di problematica (se non impossibile) verifica e risultano abbastanza evidenti gli effetti latenti assolutamente prevalenti, costituiti dall'invio di un forte “monito” ai possibili destinatari della misura e, soprattutto,

dalla rassicurazione dell'opinione pubblica, attraverso la previsione di una misura fortemente simbolica di privazione dello *status* di cittadino, ma che risulta poi di problematica trasformazione in un vero ed effettivo allontanamento dal territorio della Repubblica.

La logica essenzialmente simbolica alla base della nuova previsione ha poi probabilmente influenzato anche l'orientamento dei (tanti) critici, imponendo quella prospettiva di “contrasto frontale” con la Costituzione, il diritto comunitario e la C.E.D.U. più volte richiamata nel testo; con riferimento alle

---

<sup>110</sup> Al proposito, è obbligatorio il riferimento a R. TREVES, *Sociologia del diritto*, III ed., 1987, Torino, Einaudi, 240 e ss.; sulle leggi caratterizzate da un marcato carattere simbolico, si veda anche V. FERRARI, *Diritto e società. Elementi di sociologia del diritto*, 2004, Roma-Bari, Laterza, cap. III, 2 (citazione dall'edizione digitale) e il più risalente, Id., *Il diritto in funzione del potere: Il Berufsverbot nella Repubblica Federale Tedesca*, in *Soc. dir.*, 1977, 1, 75 e ss.

<sup>111</sup> R. TREVES, *Sociologia del diritto*, cit., p. 241.

leggi marcatamente caratterizzate dal carattere simbolico è stato infatti correttamente rilevato come se, indubbiamente, «il fatto che una legge sia emanata permetta ai suoi proponenti di usarla come strumento di propaganda..(risulta altrettanto) vero che gli oppositori possono, a loro volta, criticarla pubblicamente...il potenziale simbolico della legge può (pertanto) esprimersi in due direzioni<sup>112</sup>».

Al di là di questa divaricazione di contenuti simbolici che si rivela, alla fine, molto poco produttiva, in quanto ogni parte «risponde primariamente ai propri elettori.... e...in alcuni casi, non rari, una legge esistente, ma inoperante può giovare a entrambe le parti, “l’una soddisfatta della sua esistenza, l’altra della sua mancata applicazione”<sup>113</sup>», l’analisi proposta in queste pagine ha cercato di privilegiare l’ambientazione della nuova previsione a livello di fonti internazionali ed una logica più attenta alla (pur sempre possibile) applicazione concreta della previsione, in un contesto caratterizzato dai numerosi “correttivi” e “contrappesi” tipici, alla fine, della *norma in azione* e che possono portare anche alle interpretazioni di tipo “ortopedico” sopra richiamate.

La prospettiva sociologico-giuridica sopra richiamata permette però di continuare ancora nell’individuazione delle funzioni latenti della nuova previsione di cui all’art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91, evidenziando la possibilità anche di un qualche possibile effetto *boomerang* forse impreveduto che, alla fine, potrebbe paradossalmente giocare un ruolo nella problematica-base della concessione della cittadinanza; ed in effetti si tratta di una conclusione paradossale che risulta astrattamente possibile in molte (se non in tutte) le innovazioni normative, che possono essere pienamente valutate nelle loro conseguenze, solo dopo che la norma viene definitivamente “ambientata” nell’ambito normativo di riferimento.

Come ampiamente rilevato dalla dottrina<sup>114</sup>, la giurisprudenza amministrativa relativa alla concessione della cittadinanza per naturalizzazione *ex art.* 9 della l. 5 febbraio 1992, n. 91 ha importato una sostanziale razionalizzazione e limitazione del potere di alta amministrazione in questione che è stato sostanziale “irregimentato” attraverso il ricorso agli ordinari criteri di sindacato dell’attività amministrativa<sup>115</sup>, in una sistematica indubbiamente caratterizzata da un’ampia discrezionalità dell’amministrazione in ordine all’elemento centrale costituito dall’«integrazione dello straniero nel tessuto sociale, da valutarsi – anche solo sotto un profilo indiziario – alla luce delle sue frequentazioni e delle sue condizioni lavorative, economiche, familiari e di irrepreensibilità di condotta»; per la

<sup>112</sup> V. FERRARI, *Diritto e società. Elementi di sociologia del diritto, cit.*, cap. III, 2.

<sup>113</sup> V. FERRARI, *Diritto e società. Elementi di sociologia del diritto, cit.*, cap. III, 2 che cita V. AUBERT, *Alcune funzioni sociali della legislazione*, in *Quad. sociologia*, 1965, XIV, 313.

<sup>114</sup> P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, *cit.*, 9.

<sup>115</sup> A titolo di esempio, si veda Cons. Stato, sez. III, 28 maggio 2013, n. 2920 (in *Foro amm. CDS*, 2013, 5, 1208) che ha applicato alle valutazioni in questione i canoni generali di proporzionalità e ragionevolezza, così imponendo la necessità di valutazioni globali e precise dell’eventuale pericolosità del richiedente la cittadinanza e del suo inserimento sul territorio nazionale.

concessione della naturalizzazione risulta pertanto necessario il possesso di «una sorta di cittadinanza “sostanziale” che funge da presupposto per l’attribuzione del nuovo *status* giuridico» che è, allo stesso tempo, anche un’«idea giurisprudenziale” di cittadinanza quale fruttuoso esito di un lungo processo d’integrazione supportato da una complessiva valutazione attinente alle qualità personali del richiedente e caratterizzato non solo dalla condivisione dei principi e dei valori che sono propri della comunità di riferimento, ma anche dalla presenza di una posizione economica stabile ed autonoma<sup>116</sup>».

In questo contesto, si inserisce anche la precisazione giurisprudenziale in ordine alla particolare rigorosità e cautela della valutazione in ordine all’opportunità di concedere la cittadinanza, in considerazione, proprio, della successiva impossibilità di revocarne la concessione: «la discrezionalità inerente alla concessione della cittadinanza tanto più dev’essere esercitata con la massima cautela, in quanto comunemente si ritiene che il relativo provvedimento, una volta emesso, non sia suscettibile di revoca per effetto di una rinnovata valutazione discrezionale (cfr. anche l’art. 22 della Costituzione, per il quale nessuno può essere privato, per motivi politici, della cittadinanza); a maggior ragione chi ha lo *status* di cittadino non può essere espulso, ancorché possieda, in ipotesi, una seconda cittadinanza. In questa luce si può sostenere che per giustificare il diniego (quanto meno con la clausola "allo stato") sia sufficiente una situazione di dubbio<sup>117</sup>».

In buona sostanza, la giurisprudenza amministrativa ha pertanto finora utilizzato l’irrevocabilità della cittadinanza per giustificare, sia la particolare rigorosità delle valutazioni dell’amministrazione in ordine alla concessione, sia, soprattutto, il ricorso a valutazioni prognostiche che finivano per attribuire rilevanza anche ad un semplice «dubbio» in relazione ad una «condotta di vita ... (ed) alla potenziale incidenza di questa, per frequentazioni o inserimento in specifici contesti sociali, sulla sicurezza della Repubblica, anche in assenza di procedimenti penali a carico<sup>118</sup>»; un sostanziale bilanciamento di interessi tra irrevocabilità del provvedimento di concessione della cittadinanza e maggiore rigore e discrezionalità nella concessione che affondava le proprie radici nella sostanziale assenza di precisi parametri normativi in materia e che oggi appare destinato ad entrare in crisi, proprio per effetto del riconoscimento della possibilità di revocare la concessione della cittadinanza.

---

<sup>116</sup> Citazioni da P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, *cit.*, 10; per un’analisi del diritto svizzero condotta secondo le categorie del *Law and Literature* e che porta alle medesime conclusioni, si veda F. DI DONATO, *Le recit comme outil d’analyse juridique: perspectives «top down» et «bottom-up»*. *Le cas de l’intégration des étrangers en Suisse*, in *I.S.S.L. Papers*, 2016 (liberamente consultabile sul sito: <https://www.lawandliterature.org/index.php?channel=CONTENTS&year=2016>). Con riferimento all’ordinamento francese, anche F. SUREAU, *La déchéance de la nationalité : deux catégories de français ?*, in *Études*, 2011, 4, 414, 483 rileva come i candidati a divenire cittadino francese debbano «faire la preuve, selon le Code civil (article 21-24) de leur « assimilation à la communauté française » –, soit se référer à une conception idéale du « vrai Français », insusceptible par nature de commettre aucun crime ou délit».

<sup>117</sup> Cons. Stato sez. III, 4 marzo 2015, n. 1084, *cit.* e le altre sentenze citate alla nota 10.

<sup>118</sup> P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, *cit.*, 10.

In un certo senso, le valutazioni relative alla concessione della cittadinanza sono quindi oggi certamente influenzate ed in un certo senso, “depotenziate” dal riconoscimento della possibilità di revocare la cittadinanza e, quindi, dall’entrata dell’istituto nei nuovi territori della revocabilità<sup>119</sup>.

Senza voler enfatizzare il riferimento giurisprudenziale a “rigorosità” e “cautela” delle decisioni amministrative di concessione della cittadinanza (ovvero ad un parametro essenzialmente mobile e di cui non è certo facile delineare precisamente i confini applicativi), l’introduzione nell’ordinamento della possibile revoca della cittadinanza appare probabilmente destinata ad assumere un ruolo anche nei procedimenti giurisdizionali relativi alla mancata concessione della cittadinanza, quando si discuterà della rilevanza di una qualche condanna per fatti penali (magari non gravi) diversi da quelli richiamati dall’art. 10-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 91 e non attinenti al terrorismo; si potrà ancora predicare la particolare rigorosità delle valutazioni dell’amministrazione sulla base di un’irrevocabilità del provvedimento che non esiste più o si dovrà ritenere che è stato lo stesso legislatore ad individuare i fatti penali intollerabili per la permanenza dello *status*, così implicitamente escludendo la rilevanza di altri comportamenti penalmente rilevanti, ritenuti non in grado di determinare la necessità di procedere alla revoca della cittadinanza?

Il problema non è pertanto solo l’introduzione nell’ordinamento di una possibilità di revocare la cittadinanza finora non prevista, ma anche la limitazione della detta possibilità ad alcuni reati con i conseguenti dubbi applicativi in ordine alla possibilità di valutare reati, magari altrettanto gravi, sia ai fini della revoca (con conseguenti possibili tentativi di “allargare” l’ambito applicativo della norma, attraverso la proposizione delle relative questioni di costituzionalità), sia e soprattutto ai fini della concessione, non apparendo del tutto chiari i rapporti tra fase concessiva e fase della revoca della cittadinanza e la possibilità sistematica di mantenere i due momenti sistematicamente slegati.

Risulta pertanto più che legittimo un dubbio in ordine alla possibilità di continuare a praticare, per quello che riguarda il momento di concessione della cittadinanza, un’impostazione rigoristica ed ampiamente prognostica (che si è ovviamente formata sulla base dell’operare congiunto di una fattispecie concessiva caratterizzata da ampia discrezionalità e del principio di irrevocabilità della cittadinanza) in un contesto in cui è ormai caduto il dogma dell’irrevocabilità della cittadinanza ed è stato sostituito da un nuovo sistema fondato sulla tipizzazione precisa dei comportamenti di rilevanza penale che possono portare alla perdita dello *status*; l’alternativa è pertanto tra una ricostruzione

---

<sup>119</sup> Anche F. SUREAU, *La déchéance de la nationalité : deux catégories de français?*, cit., 483 rileva come la previsione della *déchéance de nationalité* possa portare «*paradoxalement à dévaloriser la nationalité française et ses procédures d’attribution, puisque précisément cette attribution ne peut être réputée définitive*»; più articolata e maggiormente aderente al nesso tra momento concessorio ed eventuale revoca sopra evidenziato appare l’impostazione di P. WEIL, *Qu’est-ce qu’un français? Histoire de la nationalité française depuis la révolution*, cit., Cap. 9, *La déchéance une contrepartie du libéralisme* che rileva come «*la déchéance, loin d’être étrangère au droit libéral de la nationalité, en est constitutive*».



schizofrenica dei due momenti della fattispecie o una rivisitazione dell'orientamento relativo alla concessione della cittadinanza<sup>120</sup>.

O, forse, il contrasto è meno radicale di quanto potrebbe apparire ad una prima valutazione; la già citata previsione del nuovo art. 9.1 della l. 5 febbraio 1992, n. 91 relativa all'obbligo di essere in possesso del certificato di adeguata conoscenza della lingua italiana e la riduzione degli spazi di discrezionalità riconosciuti all'amministrazione in punto di concessione indirettamente derivante dall'introduzione dell'istituto della revoca della cittadinanza possono, infatti, sotto altro profilo, essere riportati anche ad una *ratio* unitaria, costituita appunto dalla riduzione dell'ampiezza della discrezionalità di valutazione nel momento concessivo, ovvero ad una (ancora embrionale, per la verità) opzione per una sostanziale riduzione degli spazi di discrezionalità in materia di naturalizzazione che potrebbe (forse) concretizzarsi ulteriormente nei prossimi anni, per effetto di ulteriori provvedimenti normativi e dell'evoluzione giurisprudenziale.

---

<sup>120</sup> In buona sostanza, si tratta pertanto della stessa impostazione di A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel 'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini'*, cit., 75, applicata alla fase di concessione della cittadinanza.