

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2021

LA REVOCA DELLA CITTADINANZA DOPO IL DECRETO SICUREZZA

di Luigi Viola

***Abstract:** Lo scritto analizza le problematiche derivanti dall'introduzione nel nostro ordinamento, da parte del decreto sicurezza del 2018, della possibilità di revocare la cittadinanza a chi sia stato condannato per reati legati al terrorismo; in particolare vengono analizzate le questioni relative alla compatibilità della nuova misura con il diritto comunitario e con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché quelle relative alla tutela giurisdizionale in materia.*

***Abstract:** The paper analyses the problems arising from the introduction in our legal system, by the 2018 security decree, of the possibility of revoking citizenship of those convicted of crimes related to terrorism; in particular, the issues relating to the compatibility of the new measure with Community law and with the European Convention on Human Rights are analysed, as well as those relating to the judicial review in this matter.*

LA REVOCA DELLA CITTADINANZA DOPO IL DECRETO SICUREZZA

di Luigi Viola*

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 CEDU e con altre Convenzioni internazionali. – 4. Alla ricerca di un giudice per la revoca della cittadinanza: le due possibili letture della disposizione.

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 caratterizzarne l'azione di governo è costituito dal cd. decreto sicurezza (spesso chiamato anche Salvini); in particolare, si tratta del d.l. 4.10.2018, 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 per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata» e convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 1.12.2018, n. 132.

Tra i numerosi (ed estremamente eterogenei¹) contenuti del decreto legge, si evidenziano anche una serie di modificazioni all'istituto della cittadinanza indubbiamente caratterizzate 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

* Consigliere Tar Toscana e Professore a contratto di diritto sportivo nell'Università degli Studi di Udine. Lo scritto riproduce, con alcune modificazioni, il testo della relazione al corso D20369 - *La nuova disciplina della protezione speciale, cittadinanza e apolidia*, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura-Struttura Territoriale di Formazione Decentrata del Distretto di Milano e svoltosi il 14-15 ottobre 2020 (Aula Virtuale Microsoft Teams).

1. «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, n. 22.2018, p. 3.

istanze²; l'innovazione più importante e problematica³ è però, di certo, quella derivante dall'art. 14, co. 1, lett. d) del d.l. n. 113/2018 che, attraverso l'inserimento di un nuovo art. 10-*bis* della l. 5.2.1992, n. 91, ha introdotto nel nostro ordinamento la possibilità di disporre la revoca della cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli artt. 4, co. 2 (relativo allo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e che abbia dichiarato di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data), 5 (relativo al coniuge di un cittadino italiano che abbia soddisfatto le condizioni previste dal detto articolo) e 9 (relativo agli stranieri cui sia stata concessa, per diverse ragioni, la cittadinanza con decreto del Presidente della Repubblica) della medesima legge, in caso di «condanna definitiva per i reati previsti dall'art. 407, co. 2, lett. a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli artt. 270-*ter* e 270-*quinqies*.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 avanti alla Commissione affari costituzionali del Senato⁴, cui si sono progressivamente aggiunte le voci di praticamente tutta la dottrina⁵ che si è occupata della problematica.

2. Per un veloce quadro riassuntivo delle innovazioni (eliminazione dell'istituto del silenzio-assenso, aumento dei termini del procedimento e del contributo per la definizione delle istanze; introduzione dell'attestato di conoscenza della lingua italiana di livello B1) apportate dal decreto sicurezza in materia di cittadinanza, successivamente parzialmente ridimensionate (ma con riferimento a profili che non interessano in questa sede) dall'art. 4 del d.l. 21.10.2020, n. 130, conv. in l. 18.12.2020, n. 173, si rinvia a L. Viola, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini: profili processuali e (nuovi) cantieri aperti*, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 13.2019, p. 18; Id., *La revoca della cittadinanza e il giudice amministrativo*, *Ivi*, n. 32.2020, p. 2.

3. Non a caso, è stato rilevato come si tratti della norma che presenta «il profilo d'incostituzionalità più grave del decreto legge»: S. Curreri, *op. cit.*, p. 12.

4. S. Curreri, *Ivi*, p. 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 destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata"*, in *Osservatorio AIC*, www.osservatorioaic.it, n. 3.2018, p. 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*, p. 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).

5. 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 disuguaglianza*, in *costituzionalismo.it*, www.costituzionalismo.it, n. 2.2018, p. 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*, www.dpceonline.it, n. 1.2019, p. 935; C. Bertolino, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. "Sicurezza"*, in

Ed in effetti, si è trattato quasi di uno *shock* per un ambiente culturale 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. 31.1.1926, n. 108⁶ (oggi definitivamente abrogato dall'art. 26 della l. n. 91/1992), 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 cittadinanza⁷; da cui un giudizio sulla previsione in termini di sostanziale novità e di «pericoloso inedito nel nostro ordinamento, ammettendo una revoca discriminata in considerazione della precedente modalità di acquisto⁸».

federalismi.it, www.federalismi.it, n. 3.2018; M. Borraccetti, *Le misure di revoca della cittadinanza nazionale e il controllo di proporzionalità: la prospettiva europea*, in questa *Rivista*, n. 3.2019, p. 190; E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra «noi» e «loro»: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in questa *Rivista*, n. 1.2019, p. 1; R. Palladino, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e «due regard» per il diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 20.2019; E. Khanari e T. Spandrio, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, in *Dirittifondamentali.it*, www.dirittifondamentali.it, n. 2.2018; 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*, cit.) e di A. Mitrotti, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel «dibattuto» Decreto sicurezza «Salvini»*, in *Osservatorio AIC*, www.osservatorioaic.it, n. 1-2.2019, p. 65.

6. 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, *op. cit.*, p. 170; per le vicende relative alla cd. «legge sui fuoriusciti» (l. 31.1.1926, n. 108) ed alle altre norme del periodo fascista (l. 25.11.1926, 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, p. 1317 e ss.; U. De Siervo, *Commento all'art. 22*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1978, p. 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 M.R. Moro, *Déchéance de la nationalité. Le rappel historique de l'inégalité républicaine!*, in *L'Autre*, n. 16.2015, p. 259 e ss.; per singoli episodi: F. Dupont, *L'impossible déchéance de nationalité. L'état français face au volontariat militaire pro-carliste (1872-1876)*, in *Le Mouvement Social*, n. 2.2017, p. 99 e ss. e, soprattutto, D. Lochak, *Le droit et les juifs en France depuis la Révolution*, Paris, Dalloz, 2009.

7. Si veda, al proposito, la giurisprudenza (Cons. St., sez. III, 24.2.2016, n. 742, in *De Jure*; 4.3.2015, n. 1084, in *Foro amm.*, 2015, 3, p. 702; sez. VI, 19.7.2005, n. 3841, in *Foro amm. CDS*, 2005, 7/8, p. 2278) citata da M. Benvenuti, *Ivi*, p. 168; in realtà, si tratta però di giurisprudenza che, ad eccezione di Cons. Stato, sez. III, 4.3.2015, 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 sembra destinata ad essere superata per effetto proprio della previsione di una tale possibilità.

8. E. Khanari e T. Spandrio, *op. cit.*, p. 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

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

Restringendo l'attenzione alla sola l. n. 91/1992 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 ottemper(i), 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); certo si tratta 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. n. 91/1992 e non risulta pertanto soggetta agli stessi problemi sistematici (soprattutto, per quello che riguarda la problematica della 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. n. 91/1992 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 stessa legge; in questo caso, la revoca dell'adozione «per fatto dell'adottato» (in sostanza, ai sensi dell'art. 51 della 4.5.1983, n. 184) importa, infatti, per l'adottato la perdita della «cittadinanza italiana, sempre che sia in possesso di altra cittadinanza o la riacquisti»⁹.

Al di là della previsione espressa 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 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. n. 91/1992; in particolare, del tutto analoga è la limitazione ad una sola “fetta” di cittadini (quelli che abbiano acquistato la cittadinanza per effetto della previsione dell'art. 3, co. 1, l. n. 91/1992) caratterizzata 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 (peraltro attinenti alla sfera privata e non alla sicurezza

momento del suo inserimento nell'ordinamento francese nel 1927 (P. Weil, *op. cit.*, cap. 9, *La déchéance une contrepartie du libéralisme*).

9. La norma è richiamata anche da S. Curreri, *op. cit.*, p. 13, ma con riferimento alla sola problematica della possibile apolidia derivante dalla revoca della cittadinanza.

pubblica) 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, co. 3 e 4, l. n. 91/1992, 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. n. 91/1992.

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. n. 91/1992 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. 5.2.1992, 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 costituito¹⁰» 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

10. Le citazioni sono da D. Bacis, *Esistono cittadini*, cit., p. 937.

sospettati di terrorismo¹¹», inserendosi così in un dibattito estremamente spinoso che ha già portato a sentenze della Corte EDU 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 possa correre il rischio di divenire apolide (ma sussista la ragionevole possibilità che il soggetto denazionalizzato possa acquisire la cittadinanza di un altro Stato¹²) e legislazioni maggiormente garantiste che prevedono la perdita della nazionalità solo a seguito della condanna passata in giudicato per reati legati al terrorismo (come nel caso della legislazione australiana); una formulazione 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 massimo per la pronuncia della *déchéance de nationalité* di 10 o 15 anni (a seconda della gravità del reato commesso) decorrente dalla «*perpétration desdits faits*»¹³.

Siamo pertanto in presenza di una norma finalizzata al contenimento dei *foreign terrorist fighters*¹⁴ che presenta indubbi punti di contatto con la legislazione australiana (per

11. F. Raimondo, *Il «privilegio» della cittadinanza: la revoca come strumento di contrasto al terrorismo. La riforma nel contesto europeo*, in *Forum Quad. cost. Rass.*, www.forumcostituzionale.it e in *Quad. cost.*, n. 2.2019, p. 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 vedano anche D. Bacis, *Esistono cittadini*, cit., p. 937; C. Casiello, *La strategia di contrasto ai foreign terrorist fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, n. 2.2017, p. 341; C. Cipolletti, *La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign terrorist fighters e il diritto internazionale*, in *Riv. dir. intern.*, 2016, p. 142 e ss.; per la sola legislazione francese: D. Bacis, *État d'urgence e déchéance de nationalité: la lotta al terrorismo entra in Costituzione*, in *DPCE on line*, www.dpceonline.it, n. 2.2016, p. 441 e ss.

12. F. Raimondo, *Ivi*, p. 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 Corte EDU in materia riguardi il Regno Unito, come sarà richiamato al § 3.2); D. Bacis, *Esistono cittadini*, cit., p. 937.

13. 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 constitutionnel*, del *Conseil d'État* e della Corte EDU; per un quadro delle relative questioni, si veda, a livello giornalistico, A. Tenaglia, *Cinq questions sur la déchéance de nationalité*, in www.leparisien.fr/faits-divers/cinq-questions-sur-la-decheance-de-nationalite-25-10-2019-8180274.php.

14. D. Bacis, *Esistono cittadini*, cit., p. 937 rileva giustamente come la finalità sia stata espressamente enunciata nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione.

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 la possibilità, almeno in apparenza, 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, co. 2, lett. 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 artt. 270, co. 3 e 306, co. 2, del codice penale¹⁵), 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 finalità di prevenzione posta a base della norma; logica che ha spinto la dottrina ad interrogarsi criticamente sull'opportunità e la *ratio* della 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 triennio¹⁶».

15. Non si condivide pertanto l'opinione di D. Bacis, *Ibidem*, 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, 2° comma lettera a) del c.p.p., quando il richiamo, in realtà, è solo ai reati di cui al n. 4) della disposizione ed è quindi abbastanza calibrato sulle problematiche della lotta al terrorismo; analogo equivoco interpretativo è anche in E. Cavasino, *op. cit.*, p. 2.

16. D. Bacis, *Ivi*, p. 938.

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 CEDU (*ex multis*, si veda la decisione della Corte EDU 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 garantita¹⁷».

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 ad una logica effettiva di prevenzione nell'interesse della sicurezza nazionale, la norma possa rispondere «a logiche diverse, potenzialmente di natura più simbolica», sul «presupposto che aderendo alle logiche di matrice jihadista, l'individuo tiene una condotta che infrange il legame di fedeltà (sancito dall'art. 54 Cost.) con la comunità politica di cui fa parte. L'Esecutivo, dunque, sembra non poter che prendere atto del mutamento di lealtà e recedere il legame rappresentato dallo *status* di cittadino¹⁸»; 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 che appaiono rilevanti, sia al livello interno che al livello comunitario ed internazionale e che portano già a concludere per una sostanziale prevalenza dei nuovi aspetti problematici originati dalla norma rispetto ai (pochi

17. D. Bacis, *Ibidem*; per un riferimento giurisprudenziale più recente rispetto a quello richiamato nella citazione, si veda Corte giust., 14.5.2019 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'extradizione, ma sulla base di un'impostazione complessiva pienamente estensibile alla materia che ci occupa; E. Khanari e T. Spandrio, *op. cit.*, p. 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».

18. D. Bacis, *Ibidem*; sulla logica simbolica alla base del decreto legge, si vedano anche A. Algostino, *op. cit.*, p. 198 e ss. e S. Curreri, *op. cit.*, p. 14 che rileva esattamente come si sia voluto inviare un «preciso messaggio nei confronti dell'opinione pubblica».

e discutibili) vantaggi applicativi; ed a queste problematiche saranno appunto 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. 5.2.1992, 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 problematiche costituzionali già emerse in sede di audizione di alcuni costituzionalisti presso la Commissione affari costituzionali del Senato.

Una prima area problematica investe in realtà, più che la previsione dell'art. 14, co. 1, lett. d), d.l. 4.10.2018, n. 113, conv. in l. 1.12.2018, 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. 23.5.2007, n. 171¹⁹ 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 2015-16²⁰» e, comunque, alla luce della mancanza di una motivazione effettiva e non apodittica sull'effettiva sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza in tutto l'impianto del decreto legge e della legge di conversione²¹.

Attraverso il riferimento ulteriore a Corte cost. 16.2.2012, n. 22²², si arriva poi all'ulteriore specificazione per cui ad «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

19. In *Giust. civ.*, 2007, 6, I, p. 1300; *Giur. cost.*, 2007, 3, p. 1662, con nota di Sorrentino; *Foro it.*, 2007, 7-8, I, col. 1985, con nota di Romboli e 10, I, con nota di Ruggeri; *Foro amm. CDS*, 2007, 9, p. 2395, con nota di Geninatti Satè; *Cass. pen.*, 2007, 10, p. 3591, con nota di Celotto; *Giur. it.*, 2007, 12, p. 2675, con nota di Carnevale.

20. S. Curreri, *op. cit.*, p. 2; al proposito, si vedano anche i numeri citati da A. Algostino, *op. cit.*, pp. 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».

21. A. Algostino, *Ivi*, p. 169.

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

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 umanitaria²³».

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 questione²⁴».

In sostanza, si tratta di problematiche generali del d.l. n. 113/2018 (conv. in l. n. 132/2018), condivise praticamente da tutta la dottrina che si è occupata della problematica²⁵ e poste alla base anche di alcuni dei ricorsi presentati dalle Regioni alla Corte costituzionale avverso il decreto sicurezza²⁶ e che, come noto, non risultano essere state affrontate nel merito, per difetto del requisito della motivazione in ordine alla “ridondanza” della problematica sull'esercizio delle competenze regionali²⁷.

Ci sono poi alcune problematiche specifiche di possibile incostituzionalità che investono esclusivamente la nuova ipotesi di revoca della cittadinanza introdotta nell'ordinamento

23. Citazioni da M. Ruotolo, *op. cit.*, p. 175; come già rilevato alla nota 1, 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, *op. cit.*, p. 3.

24. M. Benvenuti, *op. cit.*, p. 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 “frantumazione” a livello sociologico della distinzione tra cittadini e non cittadini in una “scala di integrazione” caratterizzata da diversi “gradi intermedi” con maggiori o minori diritti.

25. Oltre agli autori già citati, si vedano D. Bacis, *Esistono cittadini*, cit., p. 935; A. Mitrotti, *op. cit.*, p. 67; L. Viola, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini*, cit., p. 3; E. Khanari e T. Spandrio, *op. cit.*, pp. 1 e 13.

26. 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 *Forum Quad. cost. Rass.*, www.forumcostituzionale.it e in *Quad. cost.*, n. 2.2019, p. 413.

27. Corte cost. 24.3.2019, n. 194, in *Giur. cost.*, 2019, 4, p. 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. 24.7.2019, n. 195 (in *Guida al diritto*, 2019, 40, p. 16; *Giur. cost.*, 2019, 4, p. 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.

dall'art. 14, co. 1, lett. d) d.l. n. 113/2018²⁸; 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 problematico 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 Costituzione²⁹; a questo proposito, appare però sicuramente preferibile l'opinione di chi, sulla base del ben noto orientamento dottrinale e giurisprudenziale tendente ad escludere, ai fini soprattutto dell'extradizione, la possibilità di considerare come politici i reati di terrorismo³⁰, 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 mettono in pericolo la vita di persone estranee o compiuti con particolare malvagità (Cass., I pen. 767/1992)³¹».

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. n. 91/1992 ed alcune fattispecie di terrorismo già rilevate 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, co. 2, 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 di ulteriori norme specifiche in materia (come quelle presenti in materia di estradizione), si tratta di un'impostazione che, ad avviso di chi scrive, potrebbe risultare

28. 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, *Ivi*, p. 2), le censure non sono state però decise nel merito per effetto della rinuncia al ricorso successivamente presentata dalla Regione Piemonte (Corte cost. ord. 23.7.2020, n. 162 in www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do).

29. Si tratta di rilevazione già articolata da M. Ruotolo, *op. cit.*, p. 175 e M. Benvenuti, *op. cit.*, p. 168 in sede di audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato e successivamente condivisa da A. Algostino, *op. cit.*, p. 192; C. Bertolino, *op. cit.*, p. 6; E. Cavasino, *op. cit.*, p. 26 che la riferisce ad una non meglio individuata «*vis expansiva* all'art. 22 Cost. nel sindacato di costituzionalità delle norme in materia di cittadinanza»; A. Mitrotti, *op. cit.*, p. 73; E. Khanari e T. Spandrio, *op. cit.*, p. 15 (peraltro senza sostanziale approfondimento).

30. Al proposito si rinvia a G. De Francesco, *Reato in generale: Reato politico*, in *Encicl. dir.*, Milano, Giuffrè, 1987, vol. XXXVIII, 897, §§ 5 e 6; in giurisprudenza, si veda Cass. sez. VI, 10.6.2008, n. 23727, in *Cass. pen.*, 2009, 10, p. 3924.

31. S. Curreri, *op. cit.*, p. 13.

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 estradizione³²».

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, co. 3 Cost.³³ sarà poi trattata al § 4, destinato all'esame delle tematiche 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 in termini 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 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 revocata³⁴».

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 qualità³⁵».

32. G. De Francesco, *op. cit.*, § 6.

33. Possibile contrasto rilevato da D. Bacis, *Esistono cittadini*, cit., p. 938; C. Bertolino, *op. cit.*, p. 6; E. Cavasino, *op. cit.*; A. Mitrotti, *op. cit.*, p. 73 (in termini più possibilistici).

34. Citazioni da S. Curreri, *op. cit.*, p. 13; nello stesso senso, A. Algostino, *op. cit.*, p. 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, *Ivi*, p. 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, *op. cit.*, p. 168; C. Bertolino, *Ibidem*; A. Mitrotti, *Ivi*, p. 71; R. Palladino, *op. cit.*, p. 19; M. Ruotolo, *op. cit.*, p. 175; E. Khanari e T. Spandrio, *op. cit.*, p. 15.

35. M. Benvenuti, *op. cit.*, p. 168.

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. n. 91/1992), 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. n. 91/1992, riferito solo a chi acquisti la cittadinanza per decreto concessorio e non a tutti i cittadini) e che risultano non contestati dalla dottrina³⁶, oltre che incidentalmente "salvati" dalla Corte costituzionale³⁷.

In termini più generali, appare di immediata evidenza come una simile prospettazione importi 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 cittadinanza³⁸ e dal significato che viene ad assumere l'istituto in un contesto che, soprattutto sociologicamente, tende a divenire sempre più frammentato e di difficile inquadramento in una categoria unitaria³⁹; 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 costituzionale⁴⁰» in eventuale contrasto con le previsioni di legge ordinaria che non risulta per nulla facile e di univoca ricostruzione.

36. Si veda, al proposito, C. Romanelli Grimaldi, *Cittadinanza*, in *Encicl. giur., Treccani*, Roma, 1988, vol. VI, p. 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».

37. Corte cost. 7.12.2017, n. 258 (in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 2018, 3, I, p. 793; *Giur. cost.*, 2017, 6, p. 2741; *Foro it.*, 2018, 2, I, col. 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.).

38. 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*, Firenze, Firenze University Press, 2014, cap. II, par. 4; al proposito, si veda il dibattito a più voci in *Mat. storia cultura giur.*, 2015, p. 403 e ss.

39. A questo proposito, si rinvia allo «scollamento tra integrazione giuridica e integrazione sociale» rilevato da P. Mindus, *Ivi*, cap. IV, par. 7 (citazione dall'edizione digitale) e a E. Gargiulo e G. Tintori, *Giuristi e no. L'utilità di un approccio interdisciplinare allo studio della cittadinanza*, in *Mat. storia cultura giur.*, 2015, p. 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»).

40. L. Ronchetti, *La costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Mat. storia cultura giur.*, 2015, p. 441 e ss.; ad es., la categoria di cittadinanza costituzionale proposta da Laura Ronchetti (a p. 449) in contrapposizione alla cittadinanza *statale* (ovvero quella conformata dalle leggi) ricade nelle critiche già rivolte da P. Mindus, *Ivi*, cap. I, 1 alla «continua insistenza sui diritti umani quale fine escatologico della "cittadinanza" (che) rivela(a) la confusione tra *status personae* e *status civitatis*».

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 “detto la sua” con precedenti che delineano già l’ossatura a livello europeo 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 TFUE che regola oggi la cittadinanza europea una qualche «autonoma regolamentazione giuridica della cittadinanza europea rispetto alla cittadinanza nazionale⁴¹», 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 comunitario⁴².

In questa linea ricostruttiva si è posta anche una decisione della Corte di giustizia U.E.⁴³ 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 Corte di giustizia di affermare la propria competenza in materia e di precisare in concreto «la portata di quelle limitazioni o condizionamenti all’autonomia degli

41. Citazioni da R. Palladino, *op. cit.*, p. 4.

42. G. Gaja e A. Adinolfi, *Introduzione al diritto dell’Unione europea*, Bari, Laterza, IV ed., 2019, I, p. 3 (citazione dall’edizione digitale) che citano la storica Corte giust., 7 luglio 1992, in causa C-369/90, *Micheletti* (in *Riv. dir. intern.*, 1995, p. 178; *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1993, p. 189).

43. Corte giust. grande sezione, 2.3.2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman c. Freistaat Bayern*, in *Dir. comunitario e scambi internaz.*, 2010, 2, p. 291; *Riv. dir. intern.*, 2010, 3, p. 856; *Guida al diritto*, 2010, 15, p. 97, con nota di Castellaneta; *Giust. civ.*, 2010, 6, I, p. 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 affermato per la prima volta in L. Viola, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini*, *cit.*, p. 7. Sulla sentenza, si vedano M. Borraccetti, *op. cit.*, C. Cipolletti, *op. cit.*, p. 137, F. Fabbrini, *La Corte di giustizia europea e la cittadinanza dell’Unione*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, p. 702 e ss., G. Gaja e A. Adinolfi, *Ibidem*, P. Mindus, *op. cit.*, cap. III, 6, E. Rigo, *Cittadini europei (e no). Alcune riflessioni sull’attivismo della corte di giustizia dell’Unione europea in tempo di crisi*, in *Mat. storia cultura giur.*, 2015, p. 412 e ss., e l’ulteriore dottrina citata da R. Palladino, *op. cit.*, p. 9, nota 23.

Stati membri, genericamente formulati nella precedente giurisprudenza della Corte di giustizia⁴⁴) (in realtà, riferita alla diversa ipotesi del mancato acquisto della cittadinanza).

In questo contesto, la Corte di giustizia ha decisamente affermato, da un lato, la necessità di riportare alla «sfera del diritto dell'Unione⁴⁵» 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 cittadinanza⁴⁶».

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 revoca⁴⁷; il riconoscimento della competenza statale in materia risulta però temperato da una soluzione, non a caso considerata di «compromesso⁴⁸», 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

44. R. Palladino, *Ivi*, p. 7.

45. Corte giust. grande sezione, 2.3.2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman*, cit., punto 42.

46. Corte giust. grande sezione, 2.3.2010, 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».

47. 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, *op. cit.*, p. 708 che, alle pagine successive, propone anche un suggestivo parallelo tra la decisione in discorso e la decisione *Dredd Scott* della Corte Suprema americana.

48. F. Fabbrini, *Ivi*, p. 707.

decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, nonché alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine⁴⁹».

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 ess(o), 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 nazionale⁵⁰»; *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 origine⁵¹».

Pur in presenza di un'evidente sistematica di compromesso, l'aver goduto della cittadinanza di uno Stato dell'Unione e, di conseguenza, della cittadinanza europea⁵² importa pertanto una sostanziale 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 cittadinanza⁵³» 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 nazionale⁵⁴».

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

49. Corte giust. grande sezione, 2.3.2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman*, cit., punti 55 e 56.

50. R. Palladino, *op. cit.*, p. 8. Al proposito, si veda però 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 CEDU come sarà rilevato al § successivo).

51. Corte giust. grande sezione, 2.3.2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman*, cit., punti 57 e 58.

52. La rilevazione sopra richiamata è chiaramente enunciata al punto n. 49 di Corte giust. grande sezione, 2.3.2010, in causa C-135/08, *Janko Rottman*, cit.: «contrariamente alla ricorrente nella causa decisa dalla citata sentenza Kaur, la 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».

53. E. Rigo, *op. cit.*, p. 410.

54. R. Palladino, *op. cit.*, p. 8.

nella consapevolezza che il “*test*” di proporzionalità imposto agli Stati membri lascia comunque a questi ultimi un considerevole margine 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 Corte di giustizia «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 necessarie⁵⁵».

La sistematica della sentenza *Janko Rottman* è poi stata sostanzialmente confermata dalla successiva sentenza grande sezione, 12.3.2019, in causa C-221/17, *M.G. Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*⁵⁶ che ha affrontato le ulteriori 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 Bassi⁵⁷»; problematica che non rileva particolarmente ai fini che ci occupano⁵⁸, ma che è stata risolta sulla base dei principi già 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 rinvio⁵⁹.

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

55. Citazioni da R. Palladino, *Ivi*, p. 9 che, per la conclusione del caso *Rottman*, cita «*Bundesverwaltungsgericht, BVerwG 5 C 12.10*, dell’11 novembre 2010».

56. In *Diritto & Giustizia*, 19 aprile 2019; *Guida al diritto*, 2019, 15, p. 28; *Foro amm.*, 2019, 3, p. 431.

57. R. Palladino, *op. cit.*, p. 10.

58. È questa la conclusione anche di M. Borraccetti, *op. cit.*

59. Corte giust., grande sezione, 12.3.2019, in causa C-221/17, *M.G. Tjebbes e altri*, cit., punti 41 e ss.

interesse del minore)⁶⁰» e che risulterebbe applicabile anche alle ipotesi di revoca della cittadinanza di natura sanzionatoria che ci occupano.

In definitiva, dopo la sentenza *Janko Rottman*, 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. n. 91/1992 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'Unione⁶¹».

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, co. 1 Cost.) o la necessità di procedere alla disapplicazione della fonte interna in (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 cittadinanza⁶²».

Al momento, non risulta ancora espressamente affrontato dalla Corte di giustizia 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, infatti, ritenuto di poter individuare, nella ben nota limitazione della possibilità di revoca prevista dall'art. 10-*bis* della l. n. 91/1992 a solo alcune ipotesi di cittadinanza per acquisto o naturalizzazione, un chiaro «*discrimen* tra

60. R. Palladino, *op. cit.*, p. 1; si vedano, al proposito, i punti 44-47 di Corte giust., 12.3.2019, 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».

61. R. Palladino, *op. cit.*, p. 19.

62. E. Rigo, *op. cit.*, p. 413.

situazioni paragonabili», cosicché «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 discriminazione⁶³»; come rilevato dalla stessa Autrice, l’esame della problematica risulta però condotto sulle base delle decisioni della Corte di giustizia 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, in termini generali, la giurisprudenza della Corte di giustizia⁶⁴ 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 l’aver goduto della cittadinanza europea⁶⁵ continui a rimanere un rilevante elemento di differenziazione rispetto alla discriminazioni “genetiche” nell’accesso pieno alla cittadinanza.

3.2. ... con la CEDU e con le altre Convenzioni internazionali

La dottrina specificamente destinata al nuovo art. 10-*bis* della l. 5.2.1992, n. 91 non ha dato grande attenzione alla problematica del possibile contrasto della previsione con la Convenzione europea dei diritti dell’uomo⁶⁶ e nessuna attenzione è stata assicurata agli sviluppi più recenti della giurisprudenza della Corte EDU; e si tratta certamente di un vero peccato perché la Corte EDU oggi vanta una giurisprudenza in materia di revoca della cittadinanza che, pur caratterizzata da qualche oscillazione, risulta molto interessante ed accenna ormai a stabilizzarsi su alcuni punti fondamentali.

63. R. Palladino, *op. cit.*, p. 19.

64. Si veda, al proposito, Corte giust., 20.2.2001, 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, *Ivi*, p. 6, nota 18.

65. In questo senso, sembra deporre la precisazione di cui al punto 25 di Corte giust., 20.2.2001, 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 rispondesse 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».

66. Con le poche eccezioni della E. Cavasino, *op. cit.*, p. 24 e della R. Palladino, *op. cit.*, p. 8, nota 22.

Dopo una serie di decisioni dedicate alla problematica dell'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione⁶⁷, la Corte EDU ha cominciato ad affrontare anche la problematica della perdita della nazionalità con Corte EDU, *quatrième section*, 21.6.2016, *requête* n° 76136/12, *Ramadan c. Malte*⁶⁸, 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 attinenti 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 e che, come tale, può essere agevolmente riportata alla sfera di applicabilità della previsione dell'art. 8 della CEDU⁶⁹; nel caso di specie, viene poi riconosciuto il carattere non arbitrario della revoca della cittadinanza, in considerazione della previsione da parte di una legge, del carattere contraddittorio della 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)⁷⁰.

Decidendo 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 (interventuto circa 9 anni e 6 mesi dopo

67. 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, p. 383.

68. Tutte le citazioni di sentenze della Corte EDU 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=fre#n14623550146344788789831_pointer).

69. Corte EDU, *quatrième section*, 21.6.2016, *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*»; C. Cipolletti, *op. cit.*, p. 135 rileva giustamente come, in mancanza di una competenza espressa in materia di cittadinanza, «la Corte europea dei diritti dell'uomo si (sia) limitata a valutare la conformità alla Convenzione delle conseguenze della revoca o del diniego di cittadinanza».

70. Corte EDU, *quatrième section*, 21.6.2016, *requête* n° 76136/12, *Ramadan c. Malte*, cit., punti 86-87 e 89.

l'annullamento del matrimonio) potesse aver penalizzato il ricorrente «*qui a continué de tirer parti de la situation*»; 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), del mancato intervento 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*⁷¹».

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 dello stesso 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 apolide⁷²; 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 EDU abbia utilizzato (ed utilizzi) «*en effet une approche fonctionnelle de la nationalité*⁷³» 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 e che permettono comunque di soggiornare sul territorio dello Stato “di interesse”).

L'approccio funzionale alla problematica della perdita della cittadinanza è poi stato confermato dalla successiva Corte EDU, 7.2.2017, *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 della questione della perdita della cittadinanza; in particolare, si trattava di un ricorrente in possesso della cittadinanza inglese e sudanese (circostanza che escludeva già che potesse assumere

71. Corte EDU, *quatrième section*, 21.6.2016, *requête* n° 76136/12, *Ramadan c. Malte*, cit., punti 90-91.

72. Corte EDU, *quatrième section*, 21.6.2016, *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)*».

73. J. Lepoutre, *op. cit.*, p. 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, *op. 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, 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 ?*⁷⁴»; la risposta positiva alle tre domande⁷⁵ desunta dalle fonti normative in materia e dagli elementi di fatto della vicenda ha poi portato la Corte EDU 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 del ricorrente escludeva che potesse rilevare la questione della possibile creazione di situazioni di apolidia), *K2 c. Royaume-Uni* ha poi avuto gioco facile ad escludere ogni violazione dell'art. 8 della CEDU, 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 dal 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 CEDU, proprio 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 possibilità di disporre la revoca nei confronti dei soli soggetti in possesso di due nazionalità espressamente prevista da

74. J. Lepoutre, *op. cit.*, p. 384, cui si rinvia per l'approfondimento delle tre questioni, tra cui quella relativa alle forti particolarità della procedura di revoca della cittadinanza in questione e quella relativa alla possibilità, per il ricorrente, di esercitare con effettività il proprio diritto al ricorso (in considerazione dell'impossibilità per lo stesso di rientrare sul territorio nazionale), che non interessano ai fini che ci occupano.

75. J. Lepoutre, *Ivi*, p. 385.

alcune legislazioni, come quella francese) di evitare di creare situazioni di apolidia, non potendo pertanto esserci dubbi in ordine al fatto «*que la Cour européenne reconnaitrait l'évitement de l'apatridie comme une justification légitime d'une discrimination entre les mononationaux et les plurinationaux*⁷⁶».

Molto di recente, la Corte EDU è poi stata chiamata ad affrontare la versione francese della misura (la cd. *déchéance de la nationalité*) in una decisione (Corte EDU, *cinquième section*, 25.6.2020, *requête n° 52273/16 et 4 autres, Ghoumid 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 Corte EDU 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 CEDU, 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, ai nostri fini, 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 avesse comunque «*continué de tirer parti de la situation*»), ovvero si fosse 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 *Ghoumid 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 dell'adozione della misura amministrativa) viene, infatti, ad essere giustificata sulla base delle argomentazioni articolate dallo Stato francese e relative al fatto che la situazione dei ricorrenti avesse costituito oggetto di “revisione” dopo gli attentati terroristici del 2015; una giustificazione eccezionale considerata pienamente condivisibile dalla Corte

76. J. Lepoutre, *Ivi*, p. 387 e ss. che cita anche l'opinione dell'allora Presidente della Corte Guido Raimondi che ha ritenuto la questione meritevole di approfondimento.

EDU che «*peut admettre toutefois qu'en présence d'évènements de cette nature, un État puisse reprendre avec une fermeté renforcée l'évaluation du lien de loyauté et de solidarité existant entre lui-même et des personnes condamnées antérieurement pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme...en conséquence .., dans les circonstances particulières de l'espèce, le temps écoulé entre les condamnations des requérants permettant en droit français d'engager une procédure de déchéance de nationalité et la date à laquelle ces procédures ont été mises en oeuvre à leur égard ne suffit pas à lui seul pour entacher d'arbitraire la décision de les déchoir de la nationalité française*⁷⁷».

Decisamente molto 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 precisata e riferita al fatto che i ricorrenti abbiano goduto o meno della possibilità di accedere «*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*⁷⁸»; attraverso il riferimento espresso al necessario «*contrôle de proportionnalité*» si viene pertanto ad operare un “ponte” con la giurisprudenza della Corte di giustizia. *Janko Rottman*, non a caso, richiamata dalla Corte EDU 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* e considerata parte integrante ed incontestata del “diritto vivente” francese⁷⁹.

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 di *Ghoumid et autres c. France*, ma in un contesto che non manca di rilevare come, per effetto della sola

77. Corte EDU, *cinquième section*, 25.6.2020, *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, p. 15.

78. Corte EDU, *cinquième section*, 25.6.2020, *requête n° 52273/16 et 4 autres, Ghoumid et autres c. France*, cit., punti 44 e 47.

79. Del resto, la dottrina più avveduta aveva già rilevato come i principi in materia di controllo di proporzionalità enunciati dalla giurisprudenza *Janko Rottman* potessero essere considerati «un importante canone ermeneutico alla luce del quale ricostruire il concetto di arbitrarietà nel diritto internazionale»: C. Cipolletti, *op. cit.*, p. 138.

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 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 EDU come gli stessi abbiano comunque subito «*la perte d'un élément de leur identité*».

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 Corte EDU a poter «*accepter les arguments du Gouvernement*⁸⁰»; con tutta evidenza, si tratta però di un procedimento argomentativo 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 CEDU, 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 abbia perso la propria nazionalità originaria e sia 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 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*

80. Corte EDU, *cinquième section*, 25.6.2020, *requête n° 52273/16 et 4 autres, Ghoumid et autres c. France*, cit., punti 42, 49 e 50.

nationalité in termini di «*punition pénale*» rilevante ai sensi dell'art. 4 del Protocollo n° 7 alla CEDU⁸¹; analisi condotta, come in altre occasioni, sulla base dei tre criteri previsti da Corte EDU, *Cour plénière*, 8.6.1976, *requêtes* n° 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, *Engel et autres c. Pays-Bas*⁸² (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, sulla base, per quello che riguarda la valutazione di severità della sanzione, anche 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.

In sostanza, l'evoluzione della giurisprudenza della Corte EDU relativa alla problematica della revoca della cittadinanza finora intervenuta⁸³ 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 di incidenza sugli interessi tutelati dall'art. 8 della Convenzione e della rilevanza del possibile stato di apolidia originato dalla revoca della cittadinanza.

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

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. n. 91/1992 (molto più breve di quello previsto dal *code civil* francese) e la tendenza della Corte EDU a riportare tale termine alla (definitiva) condanna in sede penale⁸⁴; il discorso potrebbe però notevolmente cambiare ove la Corte EDU dovesse successivamente ed eventualmente optare per una diversa ricostruzione tendente a riferire la valutazione di celerità di applicazione della misura al momento di

81. In Italia, la relativa problematica era stata sollevata solo da A. Mitrotti, *op. cit.*, p. 71, anche se con alcune inesattezze.

82. Anche in *Dir. uomo e libertà fondamentali*, 2006, 1, p. 201; *Riv. dir. intern.*, 1980, p. 83.

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

84. 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 Corte EDU, *cinquième section*, 25.6.2020, *requête* n° 52273/16 et 4 autres, *Ghoumid et autres c. France*, cit.

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. n. 91/1992 e deve pertanto essere rinviata al § successivo (in cui si chiarirà come si tratti di tematica strettamente “intrecciata” con 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. n. 91/1992 possa non differire molto dalla valutazione posta in essere dalla Corte EDU 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 territorio nazionale ed in cui la “fragilizzazione” derivante dalla possibilità di essere allontanati con più facilità dal territorio nazionale e l’indubitabile «*perte d’un élément de ..(l’)identité*» possono essere agevolmente controbilanciate dall’interesse statale alla lotta al terrorismo.

Rimane da valutare l’elemento forse più rilevante, derivante dalla stessa formulazione dell’art. 10-*bis* della l. n. 91/1992 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”⁸⁵».

85. S. Curreri, *op. cit.*, p. 13; si tratta di rilevazione condivisa da A. Algostino, *op. cit.*, p. 192, nota 89, D. Bacis, *Esistono cittadini*, cit., p. 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, *op. cit.*, p. 6, A. Mitrotti, *op. cit.*, p. 73 e E. Khanari e T. Spandrio, *op. cit.*, p. 16.

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)⁸⁶».

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 Convenzione⁸⁷» 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 Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961 espressa con l’art. 2, co. 2 della relativa l. di ratifica (l. 29.9.2015, n. 162) deve necessariamente essere letta alla luce dell’espressa previsione in materia di droga prevista dalla Convenzione⁸⁸ 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 ratifica⁸⁹ e non di creare successivamente nuovi istituti, come la revoca della cittadinanza di cui all’art. 10-*bis* della l. n. 91/1992, 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 eventualmente trovare applicazione nei confronti di soggetti in possesso della sola

86. F. Raimondo, *op. cit.*, p. 3.

87. S. Curreri, *op. cit.*, p. 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».

88. «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.

89. In questo senso, si era precedentemente orientata anche la C. Cipolletti, *op. cit.*, p. 144, con riferimento all’analogia riserva apposta dal Regno Unito.

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*⁹⁰» che è l’apolide con il diritto comunitario e con la CEDU (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 Corte EDU 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 *Ghoumid et autres c. France* e le decisioni precedenti; tendenza che si registra certo favorevolmente in un contesto caratterizzato da sostanziosi vuoti di tutela, ma che, per quello che ci riguarda, appare assorbita dalla 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.

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 deciso intervento della Corte costituzionale (sperabilmente) destinato ad espungere dall’ordinamento una norma che forse serve a poco e che, soprattutto, sembra sollevare più problemi di quanti ne risolva.

Ad una parte della dottrina, un possibile intervento della Corte costituzionale è apparso però alquanto problematico; in mancanza di «uno specifico rimedio giurisdizionale avverso la decisione ministeriale di disporre la revoca, il che parrebbe strozzare la via del ricorso incidentale», ci si è, infatti, interrogati 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 diretto⁹¹».

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.

90. Così P. Mindus, *op. cit.*, cap. 3, 7, sulle orme di Hannah Arendt.

91. Citazioni da D. Bacis, *Esistono cittadini*, cit., p. 940.

La ricerca del giudice competente a sindacare i provvedimenti di revoca della cittadinanza adottati ai sensi del nuovo art. 10-*bis* della l. 5.2.1992, n. 91 deve necessariamente partire dalla qualificazione in termini penalistici affacciata in una parte della dottrina⁹² e che potrebbe importare la “trasposizione” della problematica verso i territori dell’esecuzione penale, attraverso una ricostruzione dell’istituto in termini di pena accessoria.

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. n. 91/1992; 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 o degli altri effetti penali della condanna⁹³.

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 dottrina⁹⁴.

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, co. 2, d.l. 17.2.2017, n. 13 (come modificato dalla l. di conversione 13.4.2017, n. 46)⁹⁵ 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

92. In questi termini, si veda A. Mitrotti, *op. cit.*, p. 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.

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

94. A. Mitrotti, *op. cit.*, p. 73, ma anche D. Bacis, *Esistono cittadini*, cit., p. 938 e C. Bertolino, *op. cit.*, p. 6. Particolare risulta la posizione della E. Cavasino, *op. cit.*, p. 27 che desume dal fatto che «la “revoca” della cittadinanza viene ... comminata sulla base di un apprezzamento – anche – della *indegnità morale* della persona ed ha, però, per presupposto, l’accertamento con condanna definitiva di gravi responsabilità penali» la necessità di riportare la misura alle previsioni degli artt. 25 e 27 Cost.; si tratta però di impostazione molto radicale ed innovativa e che non considera adeguatamente la strutturazione di molti istituti presenti nel nostro ordinamento (nella materia disciplinare o dei permessi di soggiorno) che verrebbe ad essere completamente stravolta dall’applicazione della previsione di cui all’art. 27 Cost.; ove dovesse essere recepita nella materia, bisognerebbe pertanto anche “riscrivere” molti altri istituti.

95. Sulle nuove Sezioni specializzate, si vedano, C. Asprella, *Un nuovo rito applicabile in materia di protezione internazionale*, in *Corriere giur.*, 2017, p. 855; A.D. De Santis, *Le novità in tema di tutela giurisdizionale dei diritti dei migranti. Un’analisi critica*, in *Riv. dir. proc.*, 2017, p. 1220; V. Gaeta, *La riforma della protezione internazionale: una prima lettura*, in *Questione Giustizia*, www.questionegiustizia.it.

considerazione in ordine alla caratterizzazione della previsione in discorso in termini di competenza (come peraltro letteralmente previsto dall'articolato), piuttosto che di giurisdizione esclusiva dell'A.G.O.⁹⁶, la disposizione 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. 1.9.2011, 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 essere certo 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. n. 91/1992) devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo, essendo riferite «ad un potere autoritativo che incide evidentemente su di un interesse legittimo, la cui tutela rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo⁹⁷».

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 cittadinanza⁹⁸ e che, in buona sostanza,

96. C. Asprella, *Ivi*, p. 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, *Ivi*, § 3 ha escluso che la previsione in discorso possa avere istituito una qualche giurisdizione esclusiva dell'A.G.O. in materia.

97. P. Lombardi, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?* in *federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 20.2018, p. 11 e R. De Nictolis, *Processo amministrativo - Formulario commentato*, Milano, Ipsoa-Wolters-Kluwer, III ed., 2016, p. 161. In giurisprudenza, si vedano Cass. SU, 27.1.1995, n. 1000 (in *De Jure*) e 7.7.1993, n. 7441 (in *Giust. civ.*, 1994, I, p. 440; *Giur. it.*, 1994, I, 1, p. 1052; *Dir. famiglia*, 1994, p. 596; *Riv. dir. intern. priv. e proc.* 1994, p. 592; *Foro it.*, 1993, I, col. 3275; *Corr. giur.*, 1993, p. 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. St., sez. III, 6.9.2018, n. 5262, in *De Jure*; 19.3.2018, n. 1736, *Ivi*. La distinzione tra fattispecie di riconoscimento della cittadinanza su base vincolata e ipotesi di concessione discrezionale viene ad individuare anche il discrimine di competenza tra Prefetto (nel primo caso) e Ministro (nel secondo): Cons. St., ad. gen., 10.6.1999, n. 7, in *Lavoro nelle p.a.*, 2002, p. 1162.

98. Come il riacquisto della cittadinanza italiana per effetto delle norme sulla revisione delle opzioni degli alto-atesini; Cons. St., sez. IV, 12.9.1983, n. 646, in *Foro amm.*, 1983, I, p. 1853; *Cons. Stato*, 1983, I, p. 892.

applica alla materia la «regola operativa⁹⁹» 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. (riportata in via esclusiva alle attribuzioni giurisdizionali del giudice amministrativo¹⁰⁰); vale a dire un criterio di riparto in cui gli aspetti relativi alla ricostruzione della natura (discrezionale o vincolata) del potere esercitato, alla qualificazione della posizione soggettiva (interesse legittimo o diritto soggettivo) e all'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* della l. n. 91/1992 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 previsione¹⁰¹ che, per effetto di una formulazione atecnica e non esente da un certo tasso di ambiguità («la revoca della cittadinanza è adottata, ... con 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 cittadinanza¹⁰²».

99. 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, p. 385 e a L. Viola, *Recenti tendenze della giustizia amministrativa: verso un diverso criterio di riparto della giurisdizione?*, in *Giust. civ.*, 1996, II, p. 155 e *Cons. Stato*, 1996, II, p. 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*, cit.).

100. Per l'approfondimento della distinzione, alla luce delle categorie di H.L.A. Hart, si rinvia a F. Folliero, *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Milano-Padova, Wolters-Kluwer-Cedam, 2017, p. 364 e ss.; L. Viola, *Atti vincolati, hard cases e riparto di giurisdizione*, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 14.2017, p. 14.

101. Come, del resto, di tutto il decreto: A. Algostino, *op. cit.*, p. 172.

102. D. Bacis, *Esistono cittadini*, cit., p. 938 e E. Cavasino, *op. cit.*, p. 3.

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 “s drammatizzante” 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 originario¹⁰³».

Al di là di una certa difficoltà ad incasellare precisamente la fattispecie all’interno della previsione di cui all’art. 21-*quinquies* della l. 7.8.1990, n. 241 (inserito dall’art. 14, co. 1, l. 11.2.2005, n. 15¹⁰⁴), appare immediatamente evidente come l’inquadramento della fattispecie all’interno dell’istituto dell’autotutela colga un frammento di verità, imponendo l’inserimento della previsione di cui all’art. 10-*bis* della l. n. 91/1992 all’interno di una più ampia tipologia di procedimenti massicciamente caratterizzati da una struttura discrezionale.

La necessità di riportare l’istituto ai territori dell’autotutela non viene poi a determinare un’ulteriore ragione di incompatibilità della nuova previsione di cui all’art. 10-*bis* della l. n. 91/1992 con il nostro ordinamento, come ritenuto da quella parte della dottrina che ha ritenuto di poter desumere dal “vecchio” principio in materia di irrevocabilità degli atti da cui siano nati diritti soggettivi (in questo caso, quello di cittadinanza) forti dubbi in ordine alla stessa ammissibilità *in radice* di una revoca della cittadinanza¹⁰⁵; oltre a risultare eccessivamente generica (non è specificato, infatti, quali sarebbero le conseguenze della rilevazione; probabilmente, si voleva prospettare una qualche forma di incostituzionalità della previsione), la tesi si basa però su un presupposto (l’irrevocabilità degli atti da cui siano nati diritti soggettivi) che non è per nulla incontestato e che risulta in fase recessiva

103. A. Mitrotti, *op. cit.*, p. 75.

104. È questa anche la posizione della E. Cavasino, *op. cit.*, p. 5 e ss.

105. E. Cavasino, *Ibidem*.

in dottrina¹⁰⁶, oltre ad essere sostanzialmente superato dalla stessa evoluzione del nostro sistema amministrativo (risulta quasi inutile richiamare, al proposito, la vicenda storica della revoca delle concessioni di illuminazione a gas) e dalla specifica disposizione della legge sul procedimento destinata alla revoca (il già citato art. 21-*quinquies* della l. n. 241/1990).

Quanto già rilevato ai §§ precedenti in ordine alla necessaria proporzionalità della misura postulata dalla giurisprudenza *Janko Rottman* della Corte di giustizia e *Ghoumid et autres c. France* della Corte EDU viene poi ad integrare un'ulteriore ragione profonda per una lettura della previsione di cui all'art. 10-*bis* della l. n. 91/1992 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 Corte di giustizia); 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 CEDU e dalla conseguenziale necessità di privilegiare l'unica interpretazione compatibile con l'istituto della cittadinanza comunitaria e la previsione dell'art. 8 della CEDU.

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*, co. 2, l. n. 241/1990 (inserito dall'art. 14, co. 1, l. 11.2.2005, 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 CEDU.

Anche la problematica del contrasto tra la previsione di cui all'art. 10-*bis* della l. n. 91/1992 e la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961 e ratificata con l. 29.9.2015, 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

106. R. Chieppa, *Provvedimenti di secondo grado (diritto amministrativo)*, in *Encicl. dir. - Annali*, Milano, Giuffrè, 2008, vol. II, tomo II, 910, § 7.

dalla stessa natura discrezionale della fattispecie, in una sistematica che sposterebbe il detto contrasto dalla stessa struttura della previsione di cui all'art. 10-*bis* della l. n. 91/1992 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 e recepita dalla l. n. 162/2015.

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 individuare il giudice fornito di giurisdizione in materia (anche ai fini della proposizione di questioni di costituzionalità o compatibilità comunitaria della norma).

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 modificato¹⁰⁷», sembra, infatti, a chi scrive che l'interpretazione conforme o adeguatrice¹⁰⁸ 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 CEDU 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*

107. M. Benvenuti, *op cit.*, p. 167.

108. A chi scrive, sembra che anche la recente Corte cost. 31.7.2020, 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.

della Corte di giustizia) 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. 4.10.2018, n. 113 ed al cd. «ossimoro della cittadinanza diseguale¹⁰⁹» 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, co. 2, 5 e 9 della l. n. 91/1992 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. n. 91/1992 in termini di discrezionalità applicativa.

La laconica previsione dell'art. 10-*bis* della l. n. 91/1992 (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 anche dell'interpretazione opposta, ovvero della qualificazione in termini di atto vincolato¹¹⁰; 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 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

109. A. Algostino, *op. cit.*, p. 191.

110. In questo senso, si vedano, espressamente o implicitamente, R. Palladino, *op. cit.*, p. 19 e F. Raimondo, *op. cit.*, p. 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. n. 91/1992 e la Costituzione.

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 un'obbligazione dell'amministrazione e corrispondentemente di un diritto dell'altro soggetto; mentre se la norma risulta diretta alla tutela di un interesse pubblico, si dovrà parlare di un dovere dell'amministrazione e di un interesse legittimo dell'altro soggetto¹¹¹».

Nella vicenda che ci occupa, appare fin troppo facile rilevare come l'eventuale conclusione in termini di vincolatività dell'atto di revoca della cittadinanza implichi anche una (del tutto 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. n. 162/2015) 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.

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 affermata dalla giurisprudenza *Janko Rottman* della Corte di giustizia e *Ghoumid et autres c. France* della Corte EDU 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 risulta operativa in un terreno estremamente accidentato in cui l'incrocio delle questioni di costituzionalità/compatibilità

111. D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, V ed. 2010, p. 469 e ss.; per una critica dell'orientamento in discorso, si rinvia a L. Viola, *Atti vincolati*, cit., p. 14.

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.