

Riflessioni sul rapporto della cittadinanza con l'ordinamento internazionale alla luce di casi recenti della prassi

Giuseppe CATALDI*

Sommario: 1. Introduzione 2. La disciplina dell'acquisto e della perdita della cittadinanza tra diritto interno e diritto internazionale 3. Il ripensamento del tradizionale concetto di cittadinanza. Cenni sulla cittadinanza europea 4. La cittadinanza e il fenomeno delle migrazioni. La discriminazione nei confronti dei "nuovi cittadini"

1. Introduzione

La cittadinanza viene generalmente definita come la condizione giuridica riconosciuta dal diritto positivo al soggetto che appartiene alla popolazione costitutiva di uno Stato. Il rapporto che lega il cittadino allo Stato è quindi un rapporto di appartenenza. Ogni singolo Stato, pertanto, decide di dotarsi di una legge sulla cittadinanza e stabilisce le situazioni giuridiche soggettive (es. nascita, filiazione, adozione, matrimonio, residenza, etc.) in base alle quali un soggetto può essere definito cittadino e può legittimamente appartenere al suo ordinamento¹.

Il vincolo della cittadinanza definisce così gli individui che fanno parte del 'popolo', uno degli elementi costitutivi dello Stato secondo il diritto internazionale. Il concetto di cittadinanza è per sua natura un concetto dinamico e in continua evoluzione.

La cittadinanza, dal punto di vista della persona fisica, è poi uno status soggettivo che denota l'appartenenza ad una comunità politica, ed ha come conseguenza la titolarità di una serie di diritti, riconosciuti e garantiti dalla comunità medesima. Con l'adozione della prospettiva individualistica propria dei Giusnaturalisti, e della fondazione contrattualistica dello Stato moderno, il cittadino viene considerato quale unità costitutiva dello Stato, titolare di diritti che quest'ultimo riconosce e garantisce.

L'uomo diventa 'cittadino', in senso moderno, in altre parole quale parte di una comunità politica di simili, con la Rivoluzione francese. Significativa, in proposito, è la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: l'endiadi "uomo" e "cittadino" non è separabile. Il cittadino dispone sì di diritti inalienabili e assoluti, ma il loro esercizio dipende strettamente dalla legge e quindi dalla nazione sovrana della cui volontà la legge si fa espressione. È l'appartenenza alla

* Professore ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "l'Orientale".

¹ Sulla definizione giuridica di cittadinanza, fra i tanti, si rinvia a E. Grosso, *Cittadinanza*, in M. Flores, (cur.), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Torino, 2007, p.128.

collettività che, di fatto, segna l'identità politica dell'individuo: il cittadino esiste come tale grazie al vincolo primario che lo lega alla Nazione.

La cittadinanza denota dunque una relazione tra un individuo e uno Stato in base alla quale il primo ha un legame significativo e permanente con il secondo, relazione dalla quale discendono i caratteristici diritti di ingresso e permanenza nel territorio, la titolarità dei diritti politici, il diritto alla protezione diplomatica da parte dello Stato, ed alcuni doveri in termini di prestazioni personali e patrimoniali. Si tratta di una condizione fondamentale per l'individuo. Come ha affermato la Commissione interamericana dei diritti dell'uomo: "[Nationality] is one of the most important rights of man, after the right to life itself, because all the prerogatives, guarantees and benefits man derives from this membership in a political and social community – the State – stem from or are supported by the right"².

2. La disciplina dell'acquisto e della perdita della cittadinanza tra diritto interno e diritto internazionale

Tradizionalmente, le norme sull'attribuzione e la revoca della cittadinanza rientrano nel cd. 'dominio riservato' dello Stato. Quello della cittadinanza, o meglio della 'nazionalità', è da sempre un argomento connesso strettamente alla sovranità statale. Ciò a partire dalla pace di Westfalia e dall'emergere del concetto di Stato-nazione. Il diritto internazionale ha sempre avuto un ruolo limitato con riguardo alla regolamentazione della cittadinanza, demandata al diritto dello Stato.

Per quanto concerne la disciplina dell'acquisto e della perdita della cittadinanza, la regola generale, affermata dalla Corte permanente di giustizia internazionale nel Parere consultivo riguardante i Decreti sulla cittadinanza in Tunisia e Marocco del 1923 è che "le questioni relative alla cittadinanza rientrano in linea di principio nel dominio riservato" dello Stato. La Corte precisò, comunque, che ciò valeva "allo stato attuale del diritto internazionale", contemplando quindi la possibilità di eventuali evoluzioni della materia³. Tale principio è ribadito all'art. 1, co. 1, della Convenzione dell'Aja del 1930 "concernente certe questioni relative ai conflitti di legge sulla cittadinanza", dove si legge che "spetta a ciascuno Stato determinare in base alla propria legislazione quali sono i suoi cittadini"⁴.

Trattandosi di materia rimessa in principio alla disciplina della legge interna, il diritto internazionale non impone agli Stati i criteri da adottare riguardo all'acquisto e alla perdita della cittadinanza. In quanto all'attribuzione, i criteri più seguiti sono quelli dello *ius sanguinis*, dello *ius soli*, dello *ius communicatio* (es. matrimonio con un cittadino), della naturalizzazione. Un'altra ipotesi di acquisto della cittadinanza è quella della successione tra Stati. In tal caso, gli individui che risiedono nel territorio oggetto del trasferimento della sovranità acquisiscono generalmente la cittadinanza dello Stato successore, anche se la dottrina è divisa tra chi afferma il carattere automatico di questo effetto e chi rileva invece la necessità di apposita disciplina da parte dello Stato che subentra.

Dalla circostanza per cui le norme in materia di cittadinanza rientrano nel cd. 'dominio riservato' dello Stato discende il principio per cui non è contestabile la cittadinanza attribuita da uno Stato anche qualora manchi un effettivo legame (il cd. *genuine link*) tra l'individuo e lo Stato. Non si è mai affermata nella prassi, pertanto, la regola che fu teorizzata dalla Corte internazionale di giustizia nel

² Commissione Interamericana dei Diritti dell'Uomo, Rapporto sul Cile, 1986, par. 6

³ Si veda Permanent Court of International Justice, "Nationality Decrees issued in Tunis and Morocco, Advisory Opinion of 7 February 1923", Publications of the Court, Serie B, 1923.

⁴ Il testo della Convenzione è riprodotto in R. Luzzatto, F. Pocar (cur.), *Codice di Diritto internazionale pubblico*, Torino, 2013, p. 261 ss.

noto caso *Nottebohm*, e, ciò nonostante, la circostanza per cui all'epoca la competenza interna a determinare le modalità di acquisto e di revoca della cittadinanza fosse praticamente assoluta. La Corte Internazionale di Giustizia affermava infatti in questa sentenza che:

[n]ationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as a result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality, than with that of any other State⁵.

Com'è stato ampiamente rilevato dalla dottrina, infatti, la sentenza va inquadrata nel momento storico in cui fu resa. Si trattò, nella specie, di trovare una giustificazione per limitare gli effetti della competenza statale in ambito internazionale in una vicenda che vedeva come protagonista un ex nazista tedesco, il sig. Nottebohm per l'appunto, il quale aveva acquisito la cittadinanza del Liechtenstein al mero scopo di diventare cittadino del Guatemala, dove aveva vissuto per anni; il Guatemala, tuttavia, nel corso della guerra aveva deciso di schierarsi contro la Germania⁶. D'altra parte, com'è noto, anche in ambito marittimo l'attribuzione della propria bandiera da parte di uno Stato alla nave non è suscettibile di limitazioni di diritto internazionale in assenza d'impegni sottoscritti dagli Stati stessi, tanto è vero che non si riesce a contrastare in maniera veramente efficace il fenomeno delle cd. 'bandiere ombra' (*flags of convenience, pavillons de complaisance*).

Assodato quindi che il diritto internazionale non riconosce validità al principio del *genuine link* ai fini della legittima attribuzione della cittadinanza da parte dello Stato, occorre chiedersi quali limiti la libertà dello Stato con riguardo all'attribuzione e alla revoca della cittadinanza eventualmente incontri.

L'emergere con forza nella realtà internazionale degli obblighi derivanti dal diritto dei diritti umani ci fornisce la risposta adeguata.

Pertanto, in base ad un principio consuetudinario ormai pacifico, lo Stato non potrà revocare la cittadinanza in ragione della razza o del genere, violando così il principio di non discriminazione. È quanto avvenne, com'è tristemente noto, al tempo delle leggi razziali che, in Italia come in Germania, privarono della cittadinanza gli ebrei tra il 1933 e il 1941. Allo stesso modo, poiché la revoca della cittadinanza va a pregiudicare diritti già acquisiti da un individuo, si ritiene che la suddetta revoca non possa mai avvenire in modo arbitrario, principio che si ricava anche dall'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo⁷, e successivamente affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza *Rottmann* del 2010⁸.

La discrezionalità dello Stato nell'attribuzione della nazionalità si muove quindi nell'ambito del rispetto dei diritti umani così come si vanno progressivamente affermando nel diritto internazionale generale e convenzionale.

Oltre ai principi già menzionati possiamo ricordare altri diritti connessi al possesso della nazionalità, quale il diritto di cambiare, o di mantenere, la propria nazionalità (corollari della libertà di chiedere la naturalizzazione in uno Stato); il diritto di fare ingresso e dimorare nel territorio del proprio Stato; il diritto a non essere espulso dal territorio dello Stato; il diritto di espatriare, migrare e rientrare nello Stato senza perdere la propria nazionalità; il diritto di godere, all'estero, della protezione diplomatica da parte del proprio Stato.

⁵ Corte internazionale di Giustizia, sentenza del 6 aprile 1955, Liechtenstein c. Guatemala (*Nottebohm*).

⁶ Si rinvia per tutti a R. D. Sloane, *Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, in *Harvard International Law Journal*, 2009, p. 1 ss. Si veda in particolare il par. III (*Nottebohm Revisited*). A pagina 11 si parla esplicitamente di "The Dubious Pedigree of the Genuine Link Theory".

⁷ L'art. 15 afferma che: "1) Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. 2) Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza".

⁸ CGUE, sentenza del 2.3.2010, causa C-135/08, in Raccolta, I-1449 ss.

3. Il ripensamento del tradizionale concetto di cittadinanza. Cenni sulla cittadinanza europea

Fin qui abbiamo sinteticamente tratteggiato le regole sulla cittadinanza secondo lo schema 'classico' della materia. Numerose e di diversa natura sono tuttavia le ragioni che conducono attualmente a un ripensamento del tradizionale concetto di cittadinanza.

Innanzitutto, particolare attenzione va rivolta alla crisi del contesto istituzionale in cui la nozione classica di cittadinanza è nata e si è sviluppata. Le dinamiche proprie della globalizzazione dei mercati e, in ambito europeo, la spinta all'integrazione politica costituiscono causa di continue sollecitazioni alla revisione del sistema che si fonda su un solido nesso tra lo Stato e il cittadino⁹.

A fronte della crescente internazionalizzazione dei rapporti economici e finanziari e della diffusione di fenomeni extraterritoriali, che non possono essere più regolati in modo efficace da politiche nazionali (si pensi al terrorismo, all'immigrazione, all'inquinamento) gli Stati hanno cominciato a cedere fette consistenti della loro sovranità a organismi sovranazionali. È così che, anche in materia di cittadinanza, gli Stati hanno dovuto superare le precedenti resistenze volte a considerare tutta la materia della cittadinanza quale parte del 'nocciolo duro' del cosiddetto 'dominio riservato'.

L'esempio più significativo, senza dubbio, è costituito dall'istituto della cittadinanza europea¹⁰. Sia qui sufficiente ricordare il caso Micheletti, nel quale la Corte di giustizia ha chiarito che: "[l]a determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario"¹¹.

I giudici di Lussemburgo, pertanto, senza negare il principio per cui è lo Stato a definire le condizioni per l'attribuzione, la negazione o la revoca dello status di cittadino, affermano nondimeno che questo potere va comunque esercitato nel rispetto del diritto dell'Unione¹².

La prevalenza di una logica di tipo squisitamente economico fa da sfondo tuttavia anche ai fenomeni, sempre più diffusi soprattutto in seno agli Stati membri dell'Unione europea, di "cittadinanza in vendita" o attribuzione di cittadinanza..... "*iure pecuniae*"¹³.

Una sorta di degenerazione, piuttosto che di ripensamento, del tradizionale concetto di cittadinanza. Nel corso degli ultimi anni è cresciuto infatti il numero di Paesi europei che hanno introdotto nel proprio ordinamento giuridico questa possibilità.

Tale crescita è probabilmente dipesa dall'aumento di soggetti agiati interessati a migrare. È chiaro poi che quando a "mettere in vendita" la cittadinanza nazionale è uno Stato membro

⁹ Sul punto, si rinvia a E. Triggiani, *La cittadinanza europea per la 'utopia' sovranazionale*, in *St. integr. eur.*, 2006, p. 435.

¹⁰ Sul tema, per più ampie considerazioni e per la dottrina e la giurisprudenza rilevanti, si rinvia a E. Triggiani, *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011; F. Rossi Dal Pozzo, M. C. Reale, (cur.), *La Cittadinanza europea*, Milano, 2013; P. Gargiulo, L. Montanari, (cur.), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2013; A. Tomaselli, *Cittadinanza europea e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, 2017.

¹¹ Cfr. CGUE, sentenza del 7 luglio 1992, causa C-369/90, Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria, domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Superior de Justicia della Cantabria, (il brano virgolettato è a pagina 10). In sintesi, con la questione pregiudiziale, il Tribunale aveva chiesto alla Corte di giustizia di accertare se le disposizioni comunitarie in materia di libertà di stabilimento ostino a che uno Stato membro (Spagna) neghi a un cittadino di un altro Stato membro (Italia), che è simultaneamente in possesso della cittadinanza di uno Stato terzo (Argentina), il diritto di avvalersi della suddetta libertà, per il solo motivo che la legislazione dello Stato ospitante lo considera come cittadino di Stato terzo.

¹² Sul confronto tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale si veda R. Palladino, *Il diritto di soggiorno nel "proprio" Stato membro quale (nuovo) corollario della cittadinanza europea*, in *St. integr. eur.*, 2011, p. 333.

¹³ Cfr. F. Casolari, *AAA cittadinanza dell'Unione vendesi*, in *Blog della Società Italiana di diritto internazionale* (<http://www.sidiblog.org/2014/03/10/aaa-cittadinanza-dellunione-vendesi>); S. CARRERA, *How much Citizenship Cost? The Maltese Citizenship-for-Sale Affair: a Breakthrough Sincere Cooperation*, in *Citizenship of the Union*, 64-3/2014 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2430117).

dell'Unione, i fattori di attrazione aumentano perché riguardano tanto il Paese di destinazione quanto, e soprattutto, l'intero spazio europeo.

È noto infatti che il Trattato di Maastricht inserì nel Trattato CE una nuova Parte II rubricata "Cittadinanza dell'Unione", che è oggi conservata con alcune modifiche, dovute all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nell'articolo 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), secondo cui qualunque cittadino di uno Stato membro dell'UE può sostanzialmente contare su una cittadinanza duale e, dunque, sia sulla cittadinanza nazionale dello Stato membro di appartenenza sia sulla correlata cittadinanza europea.

In base a questo meccanismo, che non è nuovo in termini assoluti ma lo è se contestualizzato nell'attuale panorama europeo, un individuo potrà potenzialmente essere cittadino cinese, maltese ed europeo e contare su una serie di diritti supplementari rispetto a quelli derivanti dalla cittadinanza nazionale.

Molti dei Paesi che nel corso degli ultimi anni hanno stabilito di adottare riforme della cittadinanza inserendo questa possibilità sono Paesi gravemente colpiti dalla crisi economica. Si tratta quindi di motivazioni comprensibili, anche se è legittimo chiedersi, alla luce anche di quanto detto sull'evoluzione dei diritti umani, se una logica meramente mercantile possa rappresentare l'unico vero discrimine alla base del conferimento della cittadinanza.

Noi crediamo che se è necessario il rispetto del diritto dell'Unione nel momento dell'attribuzione della cittadinanza, non possono non valersi da parte degli Stati membri i principi fondamentali in materia di diritti umani, patrimonio comune e fondamento del diritto dell'Unione. È evidente che il principio di non discriminazione, come il principio di solidarietà, tanto per citarne alcuni, se correttamente interpretati ostano ad un trattamento di favore rispetto ad altre categorie (pensiamo ai migranti per necessità) ai quali l'accesso alla cittadinanza è invece reso ben più difficile se non impossibile.

4. La cittadinanza e il fenomeno delle migrazioni. La discriminazione nei confronti dei "nuovi cittadini"

A proposito di migranti, va segnalato che la presenza stanziale di soggetti, provenienti sia da Stati terzi sia da altri Stati membri dell'UE, ha condotto a un ripensamento della stessa nozione di cittadinanza.

Nel corso del tempo, a un'accezione politica della cittadinanza si è andata lentamente aggiungendo un'accezione amministrativa, tesa a favorire l'effettiva integrazione di un individuo – tendenzialmente straniero – all'interno di uno specifico contesto territoriale.

Di qui le innovazioni in tema di 'voto alle elezioni amministrative' dello straniero residente, nonché la nascita dell'istituto del 'soggiornante di lungo periodo'¹⁴.

Parte della dottrina va oramai utilizzando una terza categoria, per designare la condizione dei migranti residenti di lungo periodo in un certo Stato, e cioè quella di *Denizenship*, termine usato nel XVII sec. in Gran Bretagna, laddove era *denizen* lo straniero ammesso alla cittadinanza per concessione della Corona; è stato ora recuperato proprio per indicare i cittadini stranieri che, ottenuto lo status di residenti di lungo periodo, godono di quasi tutti i diritti dei cittadini, eccezion fatta per quelli politici.¹⁵ Nel passato, soprattutto nel dopoguerra, la giurisprudenza italiana ha dovuto affrontare varie questioni controverse concernenti figure di 'quasi cittadini' o di cittadini con

¹⁴ Cfr. Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Inoltre, Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2011 che modifica la Direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

¹⁵ Sul punto, Z. Layton Henry (cur.), *The political rights of migrant workers in Western Europe*, London, 1990.

caratteristiche speciali, quali i cd. cittadini italiani “non appartenenti alla Repubblica” di cui all’art. 51.2 Cost.¹⁶. Secondo un’interpretazione restrittiva, tra gli italiani non appartenenti alla Repubblica rientrano esclusivamente i residenti di nazionalità italiana dei territori ceduti, dopo la Seconda guerra mondiale, all’ex Jugoslavia e alla Francia. S’includono in tale categoria, ormai, gli emigrati che, soprattutto per motivi di lavoro, abbiano rinunciato alla cittadinanza italiana per acquisirne una straniera. A costoro, in particolare, s’indirizzano le attenzioni del Paese che, attraverso il Consiglio generale degli Italiani all’estero (istituito con L. 368/89), ne promuove lo sviluppo delle condizioni di vita, al fine di tenere sempre vivi i vincoli con la nostra Patria¹⁷.

Si cerca quindi di stemperare quella tensione tra il concetto di ‘cittadino’ (che in sé è restrittivo poiché limita il beneficio di alcuni diritti solo a coloro che abbiano la cittadinanza dello Stato in cui si trovano), e quello di “straniero”, beneficiario in quanto ‘persona’ dei diritti fondamentali (ma solo di questi), indipendentemente dal legame con lo Stato nel quale si trova. Si potrebbe ipotizzare, per il futuro, addirittura un superamento se non uno svuotamento del concetto stesso di cittadinanza, a favore di uno status giuridico connesso con la residenza nel territorio statale¹⁸.

Nel frattempo, tuttavia, il concetto di cittadinanza assume ancora rilievo con riguardo alla definizione di ‘straniero’, definito tradizionalmente *a contrario*, come colui che, in base alle leggi di uno Stato, non ne possiede la cittadinanza.

Tradizionalmente lo Stato era considerato pienamente sovrano in materia d’ingresso, soggiorno ed espulsione dello straniero, le norme di diritto internazionale consuetudinario in materia essendo pressoché inesistenti. Con l’affermarsi dei diritti umani nell’ordinamento internazionale il trattamento degli stranieri è andato gradualmente a confluire nel trattamento della persona umana. È stato, infatti, non a caso sostenuto in dottrina che un ‘effetto di sostituzione’ delle norme sui diritti umani rispetto alle norme sugli stranieri è in corso di consolidamento¹⁹. Ciò concorre a un netto cambio di prospettiva, poiché la tutela dei diritti umani nell’ambito del nuovo diritto internazionale di natura solidaristica, pubblicistica e rivolto anche agli individui, prescinde dalla logica della reciprocità, propria dei rapporti interstatuali.

Tornando quindi ai migranti, è pacifico pertanto che, innanzitutto, essi siano beneficiari di tutti i diritti fondamentali e inderogabili (diritto alla vita, divieto di schiavitù, divieto di trattamenti inumani e degradanti, diritto alla libertà e alla sicurezza della persona), indipendentemente non solo dal vincolo della cittadinanza, ma anche dalla regolarità o meno dell’ingresso nel territorio dello Stato. Quello che, a nostro avviso, non si è ancora prodotto nell’ordinamento internazionale è l’affermarsi di una sorta di “diritto alla cittadinanza” per lo straniero, e ciò in coerenza con quanto si è detto circa la discrezionalità, ancora molto ampia, che lo Stato possiede in materia di attribuzione dello status di cittadino. Di conseguenza, e utilizzando un concetto giuridico proprio dell’ordinamento italiano, la persona interessata può vantare solo una sorta di “interesse legittimo” a che l’amministrazione applichi correttamente principi e norme in materia. Proprio per questo, però, sono assolutamente da respingere come contrari a tali principi e norme quei tentativi, purtroppo ricorrenti negli ultimi anni, di considerare l’attribuzione della cittadinanza come revocabile in presenza di determinati reati o condizioni, discriminando chi ha di recente acquisito la cittadinanza da chi è cittadino da tempo immemorabile, sottoponibile alle sanzioni ordinariamente previste in caso di reati ma non certo in pericolo di perdita della cittadinanza.

¹⁶ Si veda A. Labella, *Una figura ambigua: l’italiano non appartenente alla Repubblica*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1977, p. 363 ss.

¹⁷ Diversi da questi ultimi sono poi i cittadini italo-libici (con status minore rispetto ai cittadini italiani ma poi dichiarati cittadini *optimo iure*), in relazione ai quali si rinvia alla giurisprudenza cit. in P. Picone, B. Conforti (cur.), *La giurisprudenza italiana di diritto internazionale pubblico. Repertorio 1960*, Napoli, 1988, p. 146 ss.

¹⁸ G.U. Rescigno, *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto Pubblico*, 3/2000, p. 765 ss.

¹⁹ R. Pisillo Mazzeschi, *Sui rapporti fra i diritti umani e i diritti degli stranieri e dei migranti nell’ordinamento internazionale*, in R. Pisillo Mazzeschi, P. Pustorino, A. Viviani (cur.), *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, Napoli, 2010, p. 7 ss.

Queste ipotesi sono favorite dal ricorrere di condizioni emergenziali nello Stato. Lo “stato d’eccezione” è, non da ieri, diversamente inteso. Talora si rileva come questa possibilità costituisca un ‘baluardo’ a tutela della democrazia quando questa è minacciata. Più spesso però si evidenzia che l’instaurarsi di un regime siffatto comporta il rischio che le operazioni di polizia si sostituiscano diffusamente all’esercizio del potere giudiziario, con rinuncia alla (complessa) ricerca della verità giudiziaria, che la paura si sostituisca alla ragione, che l’incertezza si sostituisca alla certezza del diritto, e, per quel che ci riguarda in questa sede, che lo straniero diventi nemico fino a portare, per ‘solidarietà di stirpe’, alla revoca della cittadinanza (così la legge fascista del 1926 sulla denazionalizzazione)²⁰. Com’è noto, il Presidente della Repubblica francese, all’indomani degli attentati avvenuti nel mese di novembre 2015 a Parigi, esplicitamente affermando che “*la France est en guerre*” attivò innanzitutto la clausola di solidarietà prevista nell’art. 42.7 del Trattato di Lisbona; in secondo luogo, annunciò un disegno di legge costituzionale che estendesse la possibilità di sanzionare con la privazione della cittadinanza francese anche i cittadini nati francesi ma con doppia nazionalità (ipotesi prevista fino ad allora solo per i francesi “naturalizzati” e in possesso di altra cittadinanza). Tale disegno di legge, che aveva evidentemente come obiettivo gli immigrati di seconda o terza generazione delle *banlieues* cittadine, fu però accantonato dopo quattro mesi di discussione (e un parere negativo del *Conseil d’Etat*) per le polemiche suscitate. Prevalse infatti, e giustamente, il convincimento che questa proposta fosse contraria alle norme interne ed internazionali sui diritti umani²¹.

Le stesse motivazioni di fondo, e cioè la prevenzione e repressione del fenomeno rappresentato da individui che commettano gravi reati a fini terroristici ed eversivi dell’ordine costituito in nome del fondamentalismo di matrice islamica, e che risulti impossibile espellere per effetto dell’ostacolo costituito dall’acquisizione della cittadinanza, hanno ispirato il legislatore italiano all’emanazione dell’art. 14, 1° comma lettera d) del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 (cd. “decreto Salvini”), convertito in legge 1° dicembre 2018, n. 132. Questo articolo introduce un nuovo art. 10-*bis* alla legge 5 febbraio 1992, n. 91 (nuove norme sulla cittadinanza), che espressamente prevede la revoca della cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, 2° comma (relativo allo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e che abbia dichiarato di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data), 5 (relativo al coniuge di un cittadino italiano che abbia soddisfatto le condizioni previste dal detto articolo) e 9 (relativo agli stranieri cui sia stata concessa, per diverse ragioni, la cittadinanza con decreto del Presidente della Repubblica) della medesima legge, in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall’articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale (delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell’ordinamento costituzionale), nonché per i reati di cui agli articoli 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; in questi casi, “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”.

Questa previsione normativa, come è evidente, finisce con il creare una distinzione tra cittadini di serie A (cittadini *iure sanguinis*, per beneficio di legge o per adozione) e cittadini di serie B (coloro che abbiano acquisito la cittadinanza nei modi contemplati dalla norma in questione), discriminando questi ultimi in maniera inaccettabile²².

²⁰ In questo senso, si veda, molto eloquentemente, a commento dell’iniziativa legislativa del Governo francese poi revocata di cui subito si dirà nel testo, lo scritto di G. Agamben, *De l’Etat de droit à l’Etat de sécurité*, in “Le Monde”, 23 dicembre 2015.

²¹ In proposito si rinvia a J. Gouïorguieff, *Droit international et renforcement du droit de retrait de la nationalité face aux actes terroristes*, in *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, 2016, p. 617 ss. In termini generali sulla questione del diritto alla cittadinanza si veda L. Bonfield, G. Cataldi, N. Parisi, P. Venturi (cur.), *Immigrazione e diritto alla cittadinanza*, Napoli, 2015.

²² Per un commento alle norme citate si rinvia a L. Viola, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini*, in federalismi.it, 13/2019.

La revoca della cittadinanza è infatti una assoluta novità nella legislazione italiana a far data dalle già citate leggi fasciste del 1926 e sembra porsi in diretto conflitto con l'articolo 22 della Costituzione, che vieta la privazione della cittadinanza per motivi politici, con il principio costituzionale di ragionevolezza, con il diritto costituzionale di difesa e con altri diritti di rango costituzionale che possono essere compromessi come effetto dell'atto di denazionalizzazione.

Una breve analisi di analoghe forme di privazione della cittadinanza (la francese *déchéance de nationalité*), delle norme e della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione sulla cittadinanza europea (il già ricordato caso *Rottmann*) e di altre rilevanti norme internazionali in materia di contrasto dell'apolidia e di protezione di diritti fondamentali (come il diritto alla vita privata e familiare di cui all'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), mostra che l'art. 10-bis della legge n. 91/1992 introduce regole in netto contrasto con il diritto interno, anche di rango costituzionale, e con il diritto sovranazionale.

È poi il caso di chiedersi se la "revoca" della cittadinanza possa avvenire per atto amministrativo, visto che, una volta perfezionatosi il procedimento disciplinato dalla legge per l'acquisto della cittadinanza, è possibile configurare un diritto soggettivo di cittadinanza²³. L'atto amministrativo costitutivo del diritto di cittadinanza deve poi rispettare l'art. 22 della Costituzione e le altre disposizioni costituzionali rilevanti in materia di tutela dei diritti della persona.

Va rilevato, insomma, che l'effetto della radicale trasformazione della condizione giuridica della persona, che da cittadino diventa straniero, mira a privare la persona dei diritti politici (del diritto di voto di cui all'art. 48 Cost. *in primis*), del diritto di circolazione, d'incolato, della libertà di emigrazione e reingresso nel territorio nazionale (art. 16 Cost.) e a consentire, appunto, l'espulsione dal territorio nazionale. In relazione alla procedura per consentire il mutamento della condizione giuridica della persona, appare violato anche il diritto di difesa (artt. 24, 111, 113 Cost.).

La disciplina della "revoca" della cittadinanza, come si è detto, non è applicabile né ai cittadini *iure sanguinis*, né a coloro che nascono in territorio italiano se figli di genitori ignoti o apolidi o se i genitori non comunicano la loro cittadinanza al figlio in base alla legge dello Stato di appartenenza. Non è possibile revocare la cittadinanza neppure a coloro che acquistano la cittadinanza per adozione da parte di cittadini italiani né ai discendenti. Di qui la violazione del principio di eguaglianza²⁴.

Per effetto della denazionalizzazione, la condizione giuridica della persona si trasforma in quella di apolide o di straniero. In particolare, una persona che viene privata della cittadinanza può essere espulsa dal territorio dello Stato e, divenendo apolide o straniero, può essere privata o limitata nel godimento di alcuni diritti umani che, in quanto cittadino dello Stato, invece, poteva esercitare pienamente. La disciplina sulla revoca della cittadinanza presenta, dunque, dei profili problematici anche rispetto alla compatibilità con norme di diritto internazionale, e di conseguenza con gli articoli 10 e 117, co. 1, Cost.²⁵. Se non si vuole riecheggiare una 'protezione dell'italianità' degna di tristi esperienze del passato, appare il caso di operare per la cancellazione di questa ipotesi.

²³ Si vedano le considerazioni di A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, p. 700: "Se è vero che la revoca trova il suo unico fondamento in ragioni di interesse pubblico attuale, è evidente (e inerisce, del resto, a quanto già si è detto circa l'irretroattività della revoca) che la potestà di esercitarla incontrerà un limite insuperabile nei diritti soggettivi che siano eventualmente nati o siano stati resi esercitabili dall'atto".

²⁴ La disciplina francese (*déchéance de nationalité*) è analoga ma si differenzia chiaramente dalla ipotesi di denazionalizzazione appena introdotta in Italia per degli aspetti molto importanti. Essa non si può applicare se i fatti di reato sono stati commessi prima dell'acquisto della cittadinanza, né se è decorso un determinato arco temporale dal momento in cui si è diventati cittadini francesi e, in ogni caso, laddove l'effetto sia quello di rendere apolide la persona. Inoltre, è pacifico che il decreto di *déchéance de nationalité* sia impugnabile dall'interessato dinanzi al giudice amministrativo. Queste differenze – di importante rilievo anche per cogliere la ratio della disciplina francese della cittadinanza – non sono previste, espressamente, nella disciplina italiana sulla revoca della cittadinanza.

²⁵ La Corte di giustizia ha considerato che la denazionalizzazione è, nei fatti, una forma di trasformazione della condizione giuridica dell'essere umano che produce degli effetti profondi sul godimento di diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione europea (sentenza *Rottmann*). Pertanto, in particolari condizioni e proprio per gli effetti che determina, la privazione autoritativa della cittadinanza, pur essendo materia in linea di principio riservata al diritto dello Stato, ricade nell'ambito di

In conclusione appare evidente come in materia di cittadinanza la prassi offra continuamente nuovi spunti al dibattito scientifico, e che quindi quanto mai opportuno appare oggi dare voce a tale dibattito mediante opere collettanee o riviste specializzate che, favorendo il confronto multidisciplinare, possano raccogliere le riflessioni degli studiosi.

Abstract

L'articolo intende offrire alcune riflessioni sul rapporto della cittadinanza con l'ordinamento internazionale alla luce di alcuni casi recenti della prassi. Il contributo ripercorre, nella prima parte, la disciplina dell'acquisto e della perdita della cittadinanza tra diritto interno e diritto sovranazionale; nella seconda parte mette in evidenza il ripensamento in corso del tradizionale concetto di cittadinanza, con alcuni cenni sulla definizione di cittadinanza europea. Nell'ultima parte, infine, il testo si concentra sul fenomeno delle migrazioni e sull'esistenza di categorie di "nuovi cittadini", evidenziando che la presenza stanziale di soggetti, provenienti sia da Stati terzi sia da altri Stati membri dell'UE, non può condurre a forme di discriminazione basate su di una differenziazione nei modi di acquisto della cittadinanza.

Parole chiave: cittadinanza, migrazioni, nuovi cittadini, cittadinanza europea, discriminazione

The article aims to offer some reflections on the relationship between citizenship and the international order in the light of some recent cases in the practice. In the first part the paper deals with the discipline of the acquisition and loss of citizenship between national and supranational law; in the second part, it highlights the ongoing rethinking of the traditional concept of citizenship, with some references to the definition of European citizenship. Finally, in the last part, the text focuses on the phenomenon of migration and on the existence of categories of "new citizens", highlighting that the permanent presence of subjects from both non-EU and other EU Member States cannot lead to forms of discrimination based on a differentiation in the ways of acquiring citizenship.

Key words: citizenship, migration, new citizens, European citizenship, discrimination

applicazione del diritto dell'Unione. Si tratta della ipotesi "di un cittadino dell'Unione che [...] si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale lo ponga, dopo la perdita della cittadinanza di un altro Stato membro da lui posseduta in origine, in una situazione idonea a cagionare il venir meno dello status conferito dall'art. 17 CE e dei diritti ad esso correlati". Anche la CEDU osta a che provvedimenti dello Stato in tema di perdita della cittadinanza possano avere l'effetto di violare diritti quali quello alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU): si veda la sentenza del 26 giugno 2012 della Corte di Strasburgo *Kurić e altri c. Slovenia* (Grande Camera) che ha condannato lo Stato sloveno per violazione degli articoli 8, 13 (in connessione con l'art. 8) e 14 (in connessione con l'art. 8) CEDU.