

I DUBBI DI COSTITUZIONALITÀ DELL'ISTITUTO DELLA REVOCA DELLA CITTADINANZA EX ART. 10-BIS, L. N. 91/1992: PROFILI CRITICI DI UN AUTOMATISMO SANZIONATORIO*.

di Simonetta Trozzi**

Sommario. 1. Premessa. – 2. La peculiarità della disciplina nazionale dell'istituto della cittadinanza: l'ancoraggio al principio della sovranità popolare e il vincolo costituzionale dell'unitarietà. Il paradigma costituzionale della cittadinanza. – 3. L'acquisto della cittadinanza nel moderno Stato democratico: la centralità del criterio dello *ius sanguinis*. – 4. L'istituto della revoca ex art. 10-bis, l. n. 91/1992 e i dubbi di legittimità in ordine ai parametri di cui agli artt. 22 e 3 Cost. – 5. L'automatismo sanzionatorio della revoca e il principio della finalità rieducativa della pena ex art. 27, co. 3, Cost. – 6. L'art. 16, co. 2, Cost. e la ricostruzione dell'interesse pubblico sotteso alla *ratio* della revoca tra tutela della sicurezza pubblica o violazione dell'obbligo di lealtà. Il raffronto con le altre cause ostative al riconoscimento-mantenimento della cittadinanza. – 7. La violazione di norme sovranazionali: il concetto di cittadinanza fuori dai confini nazionali e il trascinarsi verso casi di apolidia. – 8. Conclusioni. Quale identità per la cittadinanza nazionale nel sistema dei principi costituzionali?

429

1. Premessa.

Il presente contributo si propone di analizzare la presenza di profili di incostituzionalità e di incompatibilità con i principi generali dell'ordinamento che contraddistinguono la fattispecie della revoca della cittadinanza (o c.d. denazionalizzazione) per condanna penale ex art. 10-bis, legge 16 agosto 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*¹. Il dettato della disposizione in oggetto prevede che la cittadinanza italiana, se acquisita per opzione al diciottesimo anno del nato in Italia, per matrimonio o per naturalizzazione (art. 4, co. 2, artt. 5 e 9, l. n. 91/1992) è revocata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, entro il termine perentorio di tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna definitiva per alcuni reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico².

* Sottoposto a referendum.

** Dottoranda di ricerca in Legalità, Culture politiche e Democrazia – Università degli Studi di Perugia.

¹ L'art. 14, co. 1, lett. d), d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 c.d. *Decreto legge sicurezza*, convertito dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132 ha introdotto nell'impianto della legge n. 91/1992 l'art. 10-bis.

² Ai sensi dell'art. 10-bis è disposta la revoca della cittadinanza italiana in caso di condanna definitiva «per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli articoli 270-ter e 270-quinquies.2, del codice penale». Si tratta, in particolare, di delitti: 1) 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; 2) di ricostruzione, anche

Proprio tale formulazione sollecita l'opportunità di una rinnovata riflessione sul tema dal momento che la disposizione null'altro dice sui criteri di applicazione, così facendo intendere che in punto di dettato normativo l'applicazione della misura si traduca in un mero automatismo applicativo che segue alla condanna, pur dovendo prendere atto che a rendere ancora più complesso lo scenario è la constatazione che i primi casi di potenziale applicazione di questa disposizione hanno dato esiti diversi, essendo stata in almeno un caso non applicata la revoca³.

Inoltre, quest'ultima è stata da taluno definita una *decadenza* per punizione, ponendo dubbi di compatibilità con il principio cardine del nostro ordinamento secondo il quale qualsiasi pena, che sia principale o accessoria, deve essere individualizzata. L'automatismo applicativo – in questi termini, vera e propria sentenza in forma di legge – non permetterebbe invece di individualizzare l'applicazione della misura, escludendo dalla decisione il giudice.

2. La peculiarità della disciplina nazionale dell'istituto della cittadinanza: l'ancoraggio al principio della sovranità popolare e il vincolo costituzionale dell'unitarietà. Il paradigma costituzionale della cittadinanza.

Prima di approfondire il tema specifico appare opportuno soffermarsi sul ruolo che l'istituto della cittadinanza riveste nell'ordinamento democratico.

L'istituto della cittadinanza, nell'esperienza giuridica contemporanea, è strettamente legato alla concezione democratica del moderno Stato di diritto. È il principio della sovranità popolare, proclamato nel secondo comma dell'art. 1 Cost., inteso quale diritto e dovere del cittadino di partecipare alla formazione dell'ordinamento giuridico, a suggellare tale

sotto falso nome o forma simulata, delle associazioni sovversive delle quali sia stato ordinato lo scioglimento; 3) di partecipazione ad una banda armata; 4) di fiancheggiamento e assistenza ad attività eversive o con finalità di terrorismo; 5) nonché di sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*sexies* c.p.

³ L'istituto della revoca ha trovato una sua prima applicazione già nel 2019, per l'ex cittadino italiano A. M., conosciuto come *pugile dell'Isis*, di origine marocchina, condannato a 6 anni di reclusione per terrorismo internazionale. Sempre nel 2019 O. S., conducente di origine senegalese, dirottò un bus con a bordo 51 tra adulti e bambini. Per quest'ultimo la condanna per attentato con finalità terroristiche a 24 anni di reclusione è intervenuta nel 2020, poi ridotta dalla Cassazione nel 2022 a 19 anni, ma nessun decreto di revoca è stato successivamente adottato, sebbene il dibattito dottrinale sull'istituto si fosse, all'epoca, riaperto.

legame⁴. Solo nello Stato democratico, infatti, può dirsi che il legame tra il cittadino e lo Stato acquisti la sua massima espressione per il tramite del principio di uguaglianza e del suffragio universale, entrambi elementi della sovranità popolare.

Ne deriva che apportare cambiamenti ai criteri sia di acquisto che di perdita della cittadinanza pone una serie di questioni direttamente riguardanti l'attribuzione della sovranità al popolo.

Prestare attenzione alla peculiarità delle fonti di disciplina della cittadinanza – prevalentemente di rango legislativo ma di pregnanza costituzionale – consente altresì di rilevare come il ragionamento normativo sulla cittadinanza, stante la natura di *status* prodromico e trasversale dell'istituto rispetto a tutti gli altri diritti⁵, non possa prescindere dalla Costituzione⁶. Tale osservazione risulta ancora più pregnante se intesa quale un ossimoro. Invero, la disciplina dell'acquisto e della perdita della cittadinanza è contenuta in disposizioni di legge ordinaria mancando nel testo costituzionale principi espressi o leggi costituzionali in materia.

Si aggiunge dunque alle previsioni di decadenza dalla cittadinanza per accettazione di un impiego o di una carica pubblica in uno Stato o ente estero (art. 12, l. n. 91/1992), e si confronta, necessariamente e più in generale, con i casi di preclusione all'acquisto per condanna penale o per motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica (art. 6, l. n. 91/1992), l'istituto della revoca della cittadinanza (art. 10-*bis*, l. n. 91/1992).

L'introduzione di tale istituto, tramite il quale per la prima volta nell'ordinamento giuridico

⁴ Il rilievo che l'istituto della cittadinanza ha in rapporto all'esercizio della sovranità popolare deriva dalla constatazione per cui la cittadinanza è *status* che spetta ad ogni singola persona componente il popolo e non a quest'ultimo unitariamente considerato. In tal senso e per il rapporto tra sovranità popolare e rappresentanza politica si veda A. Papa, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998, in partic. p. 89. Così anche P. Bilancia, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1/2017, pp. 1-20, in partic. p. 7.

⁵ Così L. Ferrajoli, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Roma-Bari, 2021, in partic. p. 281, il quale afferma che “la cittadinanza, che al tempo della Rivoluzione francese fu concepita come fattore di inclusione e di negazione di tutte le differenziazioni giuridiche di *status* [...] è oggi la sola differenza per nascita sopravvissuta alle tante differenziazioni personali che in suo nome erano state soppresse. La cittadinanza [...] configurandosi come un “diritto ad avere diritti” si è trasformata in un privilegio di *status* che compromette non soltanto la democrazia politica, ma anche la dimensione sostanziale della democrazia costituzionale”. Adotta un approccio storico-teorico E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997, in partic. p. 8 il quale ricostruisce l'originario valore neutro del concetto di cittadinanza. Per l'accostamento della prospettiva filosofica e storico-politica a quella giuridica sulla cittadinanza si vedano anche AA. VV., *Paura dell'altro. Identità occidentale e cittadinanza*, F. Bilancia, F.M. Di Sciullo e F. Rimoli (a cura di), Roma, 2008; in rapporto alla cittadinanza nell'età post-nazionale si veda D. Porena, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, 2011.

⁶ Per il rapporto tra cittadinanza e Costituzione si rinvia in particolare a M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997; E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, 1997.

repubblicano ha trovato ingresso in rapporto allo *status civitatis* il termine «revoca», prima prevedendosi solo cause di perdita o di preclusione⁷, merita di essere considerata dando rilievo, ai – seppur scarni, ma vitali – principi che strutturano la garanzia minima del paradigma costituzionale della cittadinanza che rendono materia costituzionale le leggi ordinarie che danno ad esso attuazione. Tra questi, in particolare, il divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici (art. 22 Cost.), strettamente correlato – in questa particolare materia – al principio di uguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.), il principio della finalità rieducativa della pena (art. 27, co. 3, Cost.), nonché il necessario rispetto dei principi riguardanti il rispetto degli obblighi internazionali di cui agli artt. 10 e 117, co. 1, Cost. Ad essere coinvolto risulta anche l’art. 16, co. 2, Cost., ossia la libertà d’espatrio.

Sebbene sia stato autorevolmente rilevato come “una costituzionalizzazione delle norme sulla cittadinanza determinerebbe [...] l’inevitabile effetto di irrigidire e cristallizzare la contrapposizione tra cittadino e non cittadino”⁸ e che “il fatto che la cittadinanza continui ad essere disciplinata da norme di legge ordinaria presenta anche un risvolto positivo, in quanto consente e rende più agevole un continuo controllo sulla rispondenza di tali norme all’evoluzione che si riscontra nell’ordinamento interno e internazionale”⁹, è pur vero che l’introduzione della revoca sembrerebbe aver inciso in modo particolare sull’impianto dei principi costituzionali che presidiano l’istituto della cittadinanza¹⁰. Tale riflessione trova fondamento sia a voler considerare che la revoca abbia dato vita ad una figura ulteriore accanto alle posizioni intermedie tra il cittadino e lo straniero (si pensi all’apolide, al rifugiato politico, all’immigrato residente); sia rimanendo nel perimetro della cittadinanza nazionale, in quanto si tratterebbe comunque di una forma di “cittadinanza diseguale”¹¹, con ciò alterando, in definitiva, lo *status* unitario dell’istituto della cittadinanza, vincolo che emerge dall’analisi dei principi costituzionali in materia.

⁷ Sul significato da attribuire al termine «revoca» impiegato nel dettato dell’art. 10-bis, l n. 91/1992 si veda B. Barel, *Cittadinanza*, in P. Morozzo della Rocca (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Milano, 2021, in partic. p. 416 il quale ravvisa la discordanza tra quest’ultimo e l’accezione del lemma «revoca» in uso nel diritto amministrativo, tramite il quale si intende la modifica di un precedente provvedimento amministrativo.

⁸ M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., in partic. p. 449 ss.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra “noi” e “loro” interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019, pp. 1-37, in partic. p. 2.

¹¹ Così A. Algostino, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, pp. 167-199, in partic. p. 191.

Ciò determina inoltre un'importante frattura tra lo *status* di cittadino acquisito non a titolo originario e la cittadinanza *iure sanguinis*, al punto di poter giungere alla conclusione che quest'ultima sia l'unica cittadinanza in grado di garantire la pienezza dello *status*, senza possibilità di revoca alcuna.

Tale circostanza trova conferma anche adottando la prospettiva della tutela multilivello¹², guardando alla dimensione sovranazionale della cittadinanza e tenendo conto del principio di proporzionalità che tempera la libertà riconosciuta agli Stati di decidere in materia.

L'esigenza di indagare l'impatto che la riforma introdotta con il d.l. n. 113/2018 ha avuto sull'idea stessa di cittadinanza conduce l'indagine a ricostruire dapprima il significato che la cittadinanza ha nell'ambito della Costituzione, anche tenendo conto di alcuni aspetti salienti della disciplina della revoca.

Adottando, dunque, una prospettiva *top-down* si noterà che la Costituzione opera riferimenti ai *cittadini*, ma di sovente anche a *tutti*¹³, per definirne i diritti civili, sociali e politici nonché i doveri – si pensi per i *cittadini* agli artt. 48 e 49 in tema di diritti politici, all'art. 51 sul diritto di accedere ai pubblici uffici, all'art. 54 sul dovere di fedeltà dei cittadini alla Repubblica e per *tutti* all'art. 53 in tema di dovere di contribuire alle spese pubbliche. L'indicazione dei soggetti cui deve riconoscersi la condizione di cittadino è operazione demandata ad una adeguata politica costituzionale¹⁴, che deve essere attuata dal legislatore¹⁵ e che si rinviene oltre che nella citata l. n. 91/1992 anche nel d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572, e nel d.P.R. 18 aprile 1994, n. 362, atti che animano la disciplina dello *status civitatis*. Orbene, a tal proposito il legislatore dovrà costantemente muoversi nel rispetto dell'impianto dei principi costituzionali a tutela della persona. Questa circostanza si riflette anche a voler ragionare sul rapporto che intercorre tra la definizione *legale* o *statica* di cittadino, che si traduce nel legame con lo Stato, e *costituzionale* o *dinamica*¹⁶, che guarda all'esercizio dei diritti e delle libertà costituzionali, che sono appunto in rapporto di

¹² Sul tema, tra i primi studi in materia, si veda P. Bilancia e E. De Marco (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004.

¹³ Per questa bipartizione si veda G. Biscottini, (voce) *Cittadinanza (dir. vig.)*, in *Enc.Dir.*, VII, Milano, 1960, p. 157. Sul punto si veda anche A. Ruggeri, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2015, pp. 132 ss., in partic. 133.

¹⁴ P. Häberle, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001, p. 95.

¹⁵ Ritieni che la riserva di legge sia implicitamente desumibile dalla formulazione dell'articolo 22, M. Cuniberti, *Art. 22*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 2007, pp. 474-483, in partic. p. 476.

¹⁶ Con specifico riguardo alla cittadinanza costituzionale si veda M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 513 ss.; L. Ronchetti, *La Costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2015, pp. 441-456.

reciproca integrazione.

Come noto, per lungo tempo il dibattito sulla qualificazione giuridica del concetto di cittadinanza si è svolto sulla tradizionale alternativa tra *status* della persona o rapporto giuridico per finire con l'attestarsi sulla constatazione per cui in materia lo *status* e il rapporto giuridico, essendo stato "il dilemma fin dall'origine mal formulato"¹⁷, sono – a parole di chi scrive – un'*endiadi*. La circostanza per la quale, dunque, ciò che concretamente denota la cittadinanza, anche in rapporto alla giurisprudenza sovranazionale, è in definitiva non più il mero stabile rapporto di appartenenza di coloro che si trovano sul territorio dello Stato¹⁸ ma anche – e soprattutto – la partecipazione, ossia il "modo in cui un soggetto *esiste* all'interno dell'ordinamento"¹⁹, porterebbe ad estendere la riflessione anche al diritto di voto e all'istituto della rappresentanza politica degli stranieri, tema che in questa sede non è possibile approfondire²⁰.

¹⁷ Per una approfondita ricostruzione della contrapposizione tra i due termini si rinvia a M. Cuniberti, *op. ult. cit.*, p. 13 ss.

¹⁸ La valorizzazione di tale rapporto era massima in C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, I, p. 125; A. Labriola, «*Status civitatis*» e norme costituzionali, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1977, p. 1317 ss.

¹⁹ Così C. Cudia, *Giurisdizione e cittadinanza: questioni di vocabolario?*, in *Questione Giustizia*, 14 gennaio 2022, in partic. p. 6. A tal proposito si rinvia a P. Häberle, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1997, pp. 19-35, in partic. p. 19, il quale afferma che "Il concetto tedesco 'staatsangehörigkeit' [cittadinanza] è ormai una provocazione. Suggerisce infatti l'idea che il cittadino debba 'angehören' (essere appartenente) o addirittura 'gehören' (essere proprio) dello Stato. È vero proprio il contrario [...]». Che la cittadinanza debba essere caratterizzata, anche nella disciplina del suo concreto esercizio, dai due nuclei di *appartenenza* e *partecipazione* lo afferma C. Bertolino, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. "Sicurezza"*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, in partic. p. 9.

²⁰ Fermo restando che è riconosciuto agli stranieri il voto nelle elezioni amministrative ma non politiche, occorre distinguere. Coloro che hanno la cittadinanza dell'Unione europea, sulla base dei principi sanciti agli articoli 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'articolo 22 del TFUE, possono esercitare il diritto di elettorato attivo sulla base di quanto dispone il decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197, che ha recepito la Direttiva 94/80/CE sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e per il Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza. Pertanto, i cittadini dell'Unione possono votare e candidarsi alle elezioni locali se iscritti a una lista elettorale aggiunta nel Comune italiano di residenza.

Diversamente è previsto per coloro che provengono da un Paese estero che non appartiene all'Unione europea. Sebbene l'Italia abbia ratificato nel 1997 la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale del Consiglio d'Europa del 1992, entrata in vigore il 1° maggio 1997, non lo ha fatto per il capitolo C, relativo al diritto all'elettorato attivo e passivo. A tal proposito, la Consulta ha dichiarato legittima la facoltà dello statuto regionale di promuovere l'estensione del diritto di voto, stante il carattere di natura culturale e politica di enunciazioni statutarie di questo tipo. Ciò è avvenuto con Corte cost., sent. n. 372/2004 – per un commento v. S. Bartole, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005, pp. 11-13 – che ha respinto per inammissibilità il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale sono state impugnate le disposizioni dello Statuto della Regione Toscana in base alle quali «la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati» per contrasto con gli articoli 48, 138, 117, co. 2, lett. f) e p), 121, co. 2, Cost. Inoltre, in base ad iniziative autonome intraprese dalle Regioni, ritenute legittime dalla Corte costituzionale, è stato sancito che il cittadino che proviene da un Paese estero non appartenente all'Unione europea può votare in occasione dei referendum regionali iscrivendosi alle liste elettorali se titolare di permesso di soggiorno e se esente da condanne penali che impediscano l'elettorato attivo, secondo la normativa vigente. A tal proposito si faccia riferimento a Corte cost., sent. n. 379/2004 – v. P. Caretti, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia*

3. L'acquisto della cittadinanza nel moderno Stato democratico: la centralità del criterio dello *ius sanguinis*.

Il fatto che la Costituzione non fornisca indicazioni sui criteri di acquisto o perdita della cittadinanza non comporta l'assoluta assenza di qualsiasi limite alla discrezionalità del legislatore. La ragione risiede nella circostanza – come accennato – per cui l'appartenenza giuridica di un soggetto alla popolazione di uno Stato è inscindibile da una qualche nozione di sovranità²¹ e “le leggi sulla cittadinanza, comunque, hanno sempre un fondamento costituzionale, dato che determinano uno *status* relativo alla sovranità dello Stato e altri suoi elementi costitutivi”²². È pur vero che, secondo parte della dottrina, i vincoli che discendono dalla Costituzione variano, risultando più stringenti in rapporto alla riserva di

riservata alla Costituzione, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005, pp. 27-30 – che ha respinto per inammissibilità e non fondatezza le censure di incostituzionalità avanzate con ricorso dal Presidente del Consiglio dei ministri per contrasto con gli artt. 1, 48 e 117, co. 2, lett f) e p), nonché gli artt. 121, co. 2 e 122, co. 1, Cost., relative ad alcune disposizioni contenenti enunciazioni dello Statuto della Regione Emilia-Romagna che «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute» mirano ad assicurare il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare degli immigrati residenti. Si aggiunga che il cittadino straniero ha inoltre facoltà di voto in caso d'iniziativa popolare e referendum consultivi comunali. La letteratura sul tema del diritto di voto agli stranieri è corposa. Ci si limiterà a citare B. Caravita di Toritto, *I diritti politici dei “non cittadini”*. *Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in Aa.Vv., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV convegno annuale AIC, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli 2010; M. Cuniberti, *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 giugno 2004; M. Luciani, *La partecipazione politica e i migranti*, in L. Ronchetti (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, Milano, 2014.

Per quanto concerne l'istituto della rappresentanza politica, parte della dottrina (A. Rauti, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, 2020, in partic. p. 100), infine, ha sostenuto la necessità che anche gli interessi degli stranieri residenti sul territorio dello Stato debbano essere rappresentati da organi elettivi, sulla base di un concetto di Nazione di cui all'art. 67 Cost., rappresentata dai parlamentari, che presuppone una “interpretazione politica del reale” e che vede partecipi della comunità anche i soggetti stabilmente residenti che non siano né cittadini italiani né cittadini di un Paese europeo. È pur vero che nonostante la proposta di una rilettura in chiave normativa della rappresentanza, medesima dottrina ritiene che solamente tramite la modifica dei criteri di acquisto della stessa sarebbe possibile tenere in debita considerazione le istanze degli stranieri. Per l'istituto della rappresentanza democratica in rapporto alla crisi della sovranità degli Stati nazionali si veda F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000; più recentemente A. Napolitano, *Rappresentanza e dimensione territoriale. Crisi e prospettive*, Napoli, 2022, in partic. p. 33 ss. Per il tema della crisi della democrazia in rapporto all'utilizzo dei media si veda A. Papa, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006; Id., *Partiti politici, informazione e disintermediazione dei processi di formazione de consenso nella problematica prospettiva della “democrazia della comunicazione”* in S. Staiano, G. Ferraiuolo e A. Vuolo (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*. Atti del convegno di Napoli, 15-15 giugno 2019, Napoli, 2020;

²¹ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1970, p. 59.

²² G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, Padova, 1998, in partic. p. 262.

legge a favore dello Stato e in rapporto ai diritti e doveri dei cittadini – con ulteriore variabilità all'interno di quest'ultimo insieme –, meno in relazione ai criteri di acquisto e perdita²³.

Dare considerazione ai criteri di acquisto della cittadinanza permette di rilevare come l'ordinamento nazionale ha indubbiamente, nel tempo, valorizzato il legame dell'individuo con lo Stato, attenuando, in definitiva, la differenza tra cittadinanza e nazionalità. La distinzione operata da autorevole dottrina²⁴ tra la cittadinanza-appartenenza o *nationality* – con la quale si identifica il gruppo costituito a Stato che stabilisce i requisiti per appartenere a tale organizzazione – e la cittadinanza-partecipazione o *citizenship* – insieme di individui che gode dei diritti ed è tenuto al rispetto dei doveri previsti dalla Costituzione –, consente di mettere in luce come il carattere peculiare della individuazione dei presupposti di acquisto e perdita della cittadinanza sia da ricondurre eminentemente al presupposto storico della cittadinanza; presupposto che per inverarsi si avvale della tecnica, rozza ma efficace, della predisposizione di una legge che si riferisce al cittadino raccogliendone a fattor comune le qualità e le condizioni perché sia definito tale.

All'opposto e in coesistenza con il primo rilievo, emerge come l'impianto della legge sulla cittadinanza è basato sulla centralità del criterio dello *ius sanguinis* e sull'assenza di qualsiasi limite alla trasmissione della cittadinanza tramite tale criterio, ciò in quanto la l. n. 91/1992 eredita comunque l'impostazione della legge 13 giugno 1912, n. 555, sebbene opportunamente depurato dalle deformazioni impresse nel periodo fascista e integrata con la legge 21 aprile 1983, n. 123. La ragione di tale centralità è da ricondursi alla valorizzazione da parte del legislatore dell'elemento identitario della famiglia, quale comunità primigenia in cui cresce il minore. Di tale *ratio* si trova conferma, *a contrario*, nella rassegna degli ulteriori modi di acquisto della cittadinanza previsti nella l. n. 91/1992. Si pensi all'acquisto immediato e automatico della cittadinanza da parte del minore straniero adottato da un cittadino italiano (art. 3, co. 1, l. n. 91/92), sul presupposto che egli sia un cittadino italiano potenziale, non caratterizzato ancora da un proprio sistema culturale e politico. Di contro, se l'adottato è uno straniero maggiorenne, la cittadinanza è concessa con un provvedimento discrezionale del Presidente della Repubblica (art. 9, co.

²³ In tal senso A. Rauti, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit., p. 87, il quale parla di un “vincolo costituzionale a geometria variabile” in rapporto alla materia cittadinanza.

²⁴ G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv.Dir.Cost.*, 1997, p. 37 ss. il quale richiama L. Ferrajoli e S. Rodotà. Si rinvia anche a P. Bonetti, *I profili giuridici della cittadinanza*, in D. Brigadoi Cologna e L. Panzeri (a cura di), *Migrazioni e cittadinanza. Prospettive sociologiche e giuridiche*, Milano, 2022, p. 71 ss.

1, lett. b), l. n. 91/1992), sempre che l'interessato abbia risieduto per almeno cinque anni nel territorio italiano successivamente all'adozione e dimostri adeguata conoscenza della lingua italiana. Nello stesso senso, l'art. 2, l. n. 91/1992 prevede che la filiazione riconosciuta o dichiarata in via giudiziale comporta l'acquisto della cittadinanza del genitore da parte del figlio minore, mentre il maggiorenne conserva il proprio stato di cittadinanza ma può scegliere se acquisire la cittadinanza derivante dalla filiazione entro un anno dal riconoscimento o dichiarazione giudiziale²⁵. A favore di tale *ratio*, si è espressa la Corte costituzionale, relativamente all'art. 5, l. n. 431/1967, norma concernente l'acquisto della cittadinanza da parte del minore straniero per adozione legittimante, affermando che “una lettura dell'art. 5 [...] adeguata ai valori dell'art. 2 Cost., conduce a qualificare il minore infra-ottenne straniero in stato di abbandono in Italia cittadino potenziale cui la protezione assicurata con le procedure conducenti all'adozione legittimante preannuncia lo *status civitatis*”²⁶. Nel complesso è possibile affermare che l'impostazione che mira a dare prevalenza al criterio dello *ius sanguinis* in rapporto all'acquisto dello *status civitatis* persegue l'obiettivo di “favorire il perpetuarsi nelle generazioni del carattere ‘materiale’ della cittadinanza, intesa come la sintesi degli elementi culturali propri di un popolo [...] destinati alla conservazione”²⁷.

D'altro canto, contribuisce a dare centralità al criterio dello *ius sanguinis* la previsione normativa, declinata in via strettamente residuale, del criterio dello *ius soli*, che potremmo pertanto definire *ius soli* temperato. In base a tale ultimo criterio, devono riconoscersi

²⁵ A questa casistica si aggiunge la previsione dell'art. 14, l. n. 91/1992, in base alla quale i figli minori di chi acquista o riacquista la cittadinanza, purché conviventi, acquisiscono la cittadinanza italiana ma divenuti maggiorenni, possono rinunciarvi se in possesso di altra di altra cittadinanza. Che la comunità della famiglia, rispetto ad altre comunità quali la comunità scolastica o locale, abbia assunto valore centrale quale criterio di acquisto della cittadinanza, si desume anche da altre previsioni contenute nella l. n. 91/1992. L'art. 9, co. 1, lett. a) consente l'acquisto della cittadinanza italiana allo straniero che risiede da tre anni in Italia, purché il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado siano stati cittadini per nascita; in base all'art. 4, co. 1, lo straniero o apolide il cui genitore o ascendente in linea retta di secondo grado sia stato cittadino per nascita, può divenire cittadino se assume pubblico impiego alle dipendenze dello Stato e ne fa richiesta o se al raggiungimento della maggiore età risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica e dichiara entro un anno di voler acquistare la cittadinanza italiana. Per un raffronto tra i parametri fondamentali rispetto alla decisione sull'attribuzione della cittadinanza per residenza, nell'ordinamento spagnolo, e per naturalizzazione, nell'ordinamento italiano si veda C. Cudia, *L'acquisto della cittadinanza per residenza in Spagna. La rivincita dei concetti giuridici indeterminati sulla discrezionalità amministrativa*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2023, p. 179 ss. In senso più ampio si veda E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, 2015.

²⁶ Corte cost., sent n. 199/1986, par. 3 del *Considerato in diritto*. Per un commento v. V. Zambrano, *Adozione internazionale e tutela del minore straniero*, in *Rassegna di diritto civile*, n. 1/1988, p. 183.

²⁷ Così E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, cit., p. 228. Si vedano anche G. Crifò, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Roma-Bari, 2003; D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1999.

cittadini italiani solo coloro che nascono nel territorio italiano e i cui genitori siano da considerarsi o ignoti (dal punto di vista giuridico) o apolidi (cioè privi di qualsiasi cittadinanza), oppure coloro che nascono sul territorio italiano e non possono acquisire la cittadinanza dello Stato di origine dei genitori (art. 1, co. 1, lett. *b*), l. n. 91/1992) o, infine, i figli di ignoti che vengono trovati a seguito di abbandono sul territorio italiano (art. 1, co. 2, l. n. 91/1992)²⁸.

Sotto questo profilo, prendendo in considerazione i requisiti soggettivi, previsti all'art. 10-*bis*, l. n. 91/1992, di coloro che possono essere raggiunti dal provvedimento di revoca della cittadinanza, si noterà come la misura della revoca pertiene alle principali modalità mediante le quali chi non nasce in una famiglia di cittadini italiani può acquistare la cittadinanza. Si aggiunge, infine, la circostanza per cui nell'art. 10-*bis*, l. n. 91/1992 risulta immanente la presunzione assoluta che il destinatario della revoca è lo straniero al quale l'ordinamento italiano ha consentito anche di mantenere la sua cittadinanza originaria, in quanto in caso contrario si priverebbe la persona dell'unica cittadinanza in suo possesso. Di tale *ratio* si trova infatti conferma – *a contrario* – nel fatto che non può essere destinatario della revoca chi acquisti la cittadinanza per adozione. È pur vero che nella disposizione non è espressamente tenuto in considerazione che nei fatti il cittadino raggiunto dal provvedimento di revoca potrebbe non avere una seconda cittadinanza per altri motivi oppure potrebbe non essere in grado di riacquistare la cittadinanza di uno Stato terzo, di cui si dirà in rapporto divieto di apolidia.

²⁸ In questa sede non è possibile affrontare l'analisi delle modalità messe a disposizione dello straniero per l'acquisto della cittadinanza per residenza, e per il minore straniero, nato in Italia, per l'acquisto in base al criterio della naturalizzazione. La materia della concessione della cittadinanza è oggetto di un margine di ampia discrezionalità in ordine alla valutazione dell'integrazione dello straniero nella comunità nazionale come affermato nella sentenza Cons. St., sez. III, 20 maggio 2021, n. 3896. L'art. 9, l. n. 91 del 1992 demanda al Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'Interno, la concessione della cittadinanza (cfr. Tar Lazio, sent. n. 9627 del 2020 nonché le più recenti sentenze del Tar Lazio, nn. 2943, 2944, 2947, 3018 e 3471 del 2022 concernenti l'ampiezza dei poteri discrezionali dell'amministrazione nella concessione della cittadinanza). Si rinvia inoltre a C. Cudia, *Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e questioni di giurisdizione: alla ricerca della legalità sopita*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2022, p. 1 ss. per una analisi in ordine alla concessione della cittadinanza per naturalizzazione ex art. 9, co. 1, lett. *f*), l. n. 91/1992.

4. L'istituto della revoca ex art. 10-bis, l. n. 91/1992 e i dubbi di legittimità in ordine ai parametri di cui agli artt. 22 e 3 Cost.

A questo punto della ricerca si ritiene opportuno addentrarsi nella ricostruzione della portata della previsione di cui all'articolo 22 Cost., annoverabile tra i principi di stampo personalistico che animano la Carta fondamentale, laddove è previsto che “[n]essuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza e del nome». Dagli atti dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente si rinviene che «[l]'articolo [22] può considerarsi uno sviluppo del principio della uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, sancito dall'art. 3»²⁹, sebbene esso sarebbe comunque “limite diverso e più ampio di quello previsto dall'art. 3 Cost. [...] non [...] tratta[ndosi] semplicemente di non discriminare per motivi di opinione pubblica i cittadini tra loro, ma di escludere che anche per motivi connessi agli interessi pubblici della comunità possa un cittadino essere privato [della cittadinanza]”³⁰. Tale aspetto risulta degno di particolare attenzione in quanto, tra i dubbi di costituzionalità sorti in rapporto all'introduzione dell'istituto della revoca della cittadinanza, è stato ravvisato il contrasto dell'istituto della revoca con il divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici³¹ in quanto il legislatore non può disciplinare la materia dell'acquisto e revoca della cittadinanza prescindendo dall'assicurare rilievo alla volontà del singolo³². Dottrina conforme a tale ricostruzione³³ sostiene che i reati contro lo Stato, che legittimano la revoca, sono reati ispirati da motivazioni politiche. Pertanto, l'istituto della revoca violerebbe il divieto previsto dall'art. 22 Cost.

²⁹ V. Falzone, F. Palermo e F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1954, in partic. pp. 56-57. Si rinvia anche all'approfondito commento di M. Cuniberti, *Art. 22 Cost.*, cit., in partic. p. 475.

³⁰ Così, U. De Siervo, *Art. 22*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978, pp. 1-13, in partic. p. 13.

³¹ La dottrina (P. Morozzo Della Rocca, *Sulla revocabilità della cittadinanza a causa della commissione di alcuni reati*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, n. 10/2022, pp. 1-12, in partic. p. 11; si veda anche M. Cuniberti, *Art. 22*, cit., in partic. p. 475) coglie analogie, per quanto concerne il carattere politico del provvedimento di revoca adottato ex art. 10-bis, l. n. 91/1992 e il modello della legge fascista sui c.d. fuoriusciti (l. n. 108/1926) tramite la quale venivano puniti con la revoca della cittadinanza, adottata su proposta del Ministro dell'Interno, coloro che avevano compiuto fatti all'estero allo scopo di turbare l'ordine pubblico del Regno. L'istituto è stato abrogato con l'art. 26, l. n. 91/1992. Opera un raffronto anche con l'istituto fascista della *Revoca, nei casi di indegnità politica, della concessione della cittadinanza italiana conferita ad allogeniti in seguito ad opzione*, previsto dal r.d.l. 10 gennaio 1926, n. 16, abrogato dal d.l. n. 200/2008, E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra “noi” e “loro” interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, cit., in partic. p. 16 ss.

³²E. Cavasino, *op. cit.*, in partic. p. 27.

³³ P. Bonnetti, *I profili giuridici della cittadinanza*, in *Migrazioni e cittadinanza. Prospettive sociologiche e giuridiche*, cit., p. 101 ss.

Altra parte della dottrina³⁴, invece, afferma che il contrasto deriverebbe dalla circostanza per cui tra i motivi politici devono intendersi anche motivi di discriminazione determinata dalla diversa provenienza geografica dei cittadini. Ebbene, la diversa origine geografica sarebbe tenuta in considerazione nell'art. 10-bis, l. n. 91/1992 laddove, come detto, è disposta la revoca della cittadinanza esclusivamente se acquisita per matrimonio, per concessione o per opzione al diciottesimo anno del nato in Italia.

Negli atti preparatori, in verità, si legge che «[q]uanto alla *cittadinanza*, in sottocommissione furono sollevati molti dubbi sulla opportunità di vietarne la privazione per motivi politici; si temette che la semplice enunciazione di questa formula potesse dar luogo a interpretazioni estensive tali da rendere impossibile la perdita della cittadinanza come pena accessoria di una condanna per delitti previsti e puniti dal Codice penale come 'politici'. E, quanto alla cittadinanza, la dizione 'per motivi politici' fu approvata dalla I Sc. con l'espressa riserva di darle un significato restrittivo». L'autenticità di tale intenzione è suffragata anche dall'origine storica della stessa, come registrata da parte della dottrina³⁵. Si aggiunga inoltre che in sede di Assemblea costituente in un primo momento si considerò anche l'opportunità di integrare la disposizione con un secondo comma – dal tenore «[l]a perdita della cittadinanza per altri motivi – (non di fazione o di parte) – è regolata dalla legge» –, ma il Comitato di redazione lo considerò superfluo e lo soppresse, ritenendo sufficientemente circoscritto il dettato proposto.

L'argomento del contrasto con l'art. 22 sembrerebbe non convincere a sufficienza. A ben vedere, anche quanto affermato nella *Relazione sulle libertà politiche* presentata nel 1946 alla I Sottocommissione dell'Assemblea costituente³⁶ potrebbe essere inteso da taluno nel senso che la cittadinanza nazionale non sarebbe revocabile per nessun motivo.

È in realtà possibile rilevare possibili contrasti con il dettato costituzionale, prendendo in considerazione – alla luce del principio d'eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. – i due presupposti di operatività della c.d. denazionalizzazione: quello oggettivo che si sostanzia

³⁴ P. Morozzo Della Rocca, *op. cit.*

³⁵ U. De Siervo, *sub Art. 22*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *La Costituzione italiana. Diritti e doveri dei cittadini. Commento agli artt. 1-54*, Torino, 2007, p. 474 ss., in partic. p. 476.

³⁶ «Lo Stato non può togliere la cittadinanza in niun caso a chi la ha originariamente e regolarmente acquistata: Stato e cittadini formano un tutt'uno; [...] lo Stato negherebbe sé stesso, qualora togliesse la cittadinanza ad un cittadino. Contro i cittadini indegni lo Stato ha altri mezzi di difesa». La Relazione presentata da Umberto Merlin e Pietro Mancini nel 1946, p. 35, è richiamata in M. Benvenuti, *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione 1° (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018, p. 169 ss. e in M. Ruotolo, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto "sicurezza e immigrazione") Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018, p. 176 ss.

nella condanna definitiva sull'accertamento della responsabilità penale e quello soggettivo consistente nel riconoscimento in capo al reo di una cittadinanza acquisita.

Ebbene, si è detto che l'aspetto che ha reso *abnorme* l'introduzione della revoca³⁷ risiede proprio nell'irragionevole differenziazione che nell'ambito dell'istituto è operata tra categorie di cittadini, i cittadini *iure sanguinis* – cittadini originari o di diritto – e i cittadini acquisiti. Dall'introduzione dell'art. 10-*bis*, in definitiva, adottando l'angolazione del parametro costituzionale di cui all'art. 3 Cost. discende una pericolosa frammentazione del concetto di cittadinanza di cui l'ordinamento stesso prende atto, nell'impossibilità di fornire all'interprete – sotto questo specifico profilo – strumenti atti a sciogliere i nodi interpretativi che caratterizzano l'istituto.

Senza dubbio si ravvisa come violato il principio d'eguaglianza, sia sotto il profilo formale (art. 3, co. 1, Cost. ai sensi del quale «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali») in quanto coloro che vengono colpiti dalla revoca sono essi stessi cittadini italiani; sia sotto il profilo sostanziale (art. 3, co. 2, Cost.) dell'eguaglianza di fatto. A tal proposito, si pensi al caso in cui dovessero essere condannati per concorso per uno stesso reato, tra quelli contemplati dalla previsione, cittadini *iure sanguinis* e stranieri che hanno ottenuto la cittadinanza, ad esempio, per naturalizzazione e pertanto solo alcuni perdono la cittadinanza³⁸.

I rilievi da ultimo considerati, che pertanto potremmo indicare come i reali aspetti patologici dell'istituto, confermano la circostanza per cui il concetto di cittadinanza conserva, con riscontro negli istituti che la animano, una duplice declinazione dottrinale che si coglie osservandolo da una prospettiva verticale, rilevando lo stesso come il legame

³⁷ L. Masera, *La crimmigration nel decreto Salvini*, cit., in partic. pp. 39-41. Il dubbio di incostituzionalità insito nella richiamata differenziazione si rinviene anche in M. Benvenuti, *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione 1° (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica*, cit.

³⁸ Come ha ribadito la Corte costituzionale – sentt. n. 62/1994, n. 432/2005, n. 40/2011 – è consentito un diverso trattamento tra cittadini purché non irragionevole e arbitrario. La dottrina è unanime nel rilevare la violazione dell'art. 3 Cost. Individua una doppia discriminazione tra cittadini all'origine e naturalizzati, nonché all'interno del gruppo dei naturalizzati M. Borraccetti, *Le misure di revoca della cittadinanza nazionale e il controllo di proporzionalità: la prospettiva europea*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2019, pp. 190-206, in partic. p. 202. Si rinvia a A. Algostino, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018)*, cit., in partic. p. 191 la quale afferma che la violazione dell'eguaglianza formale è palese ed è tale da inficiare lo stesso concetto di cittadinanza quale condizione universale. C. Bertolino, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. "Sicurezza"*, cit., in partic. p. 7. Parla di natura ambivalente dell'istituto della revoca che da un lato rappresenta uno stigma politico per i cittadini non *iure sanguinis* e dall'altro introduce una distinzione fra cittadinanza e nazionalità finora assente nella legislazione italiana E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra "noi" e "loro" interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, cit., in partic. p. 10.

che il cittadino ha con lo Stato, nonché da una prospettiva orizzontale, nel rapporto che egli ha con la comunità politica. Tale aspetto, ulteriormente rafforzato dall'introduzione della cittadinanza europea³⁹, impone una riflessione sull'impatto che le strategie di lotta al terrorismo internazionale – quale, appunto, il far derivare da una condanna penale per taluni reati la conseguenza della revoca della cittadinanza, al fine di rafforzare la misura dell'impedire il rientro in Italia o quella dell'espulsione – possono avere in rapporto alla disciplina dello *status civitatis*⁴⁰.

Il ricorso della Regione Piemonte non ha avuto esito in quanto con deliberazione della Giunta regionale adottata nel giugno 2020 si è optato per la rinuncia motivata dalla sopravvenuta mancanza di interesse. Le dichiarazioni di inammissibilità e di parziale rigetto di ricorsi presentati alla Corte costituzionale da parte di altre Regioni⁴¹, aventi ad oggetto in parte le medesime disposizioni impugnate nel ricorso n. 19 del 2019 ma non l'art. 14 del *decreto sicurezza*, per la prima volta impugnato, anche sotto il profilo della lettera d), con il ricorso della Regione Piemonte, sono state alla base della previsione di

³⁹ Come noto, a norma dell'art. 9 TUE e dell'art. 20 TFUE la cittadinanza europea si acquista in virtù del possesso della cittadinanza di uno degli Stati membri; essa ha dunque un carattere derivato e complementare rispetto a quella nazionale. La cittadinanza europea riveste un profondo significato giuridico-costituzionale riflettendo la dimensione di ordinamento politico cui aspira l'Unione europea. Come si vedrà più avanti, l'azione pretoria della Corte di giustizia in materia di revoca della cittadinanza ha rivitalizzato il dibattito sul carattere autonomo o identitario della cittadinanza europea. A tal proposito si rinvia a R. Palladino, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 20/2019. Sulla cittadinanza europea di vedano anche A. Manzella, *La cittadinanza europea, trent'anni dopo: la dimensione politica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2022, pp. 917-920; A. Di Stasi, M.C. Baruffi e L. Panella (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023.

⁴⁰ Per le misure adottate – quali l'introduzione dell'art. 270-*quinquies* c.p. e la Direttiva 2017/541 – nella lotta al terrorismo internazionale nell'ambito della Rete Internet di cui i terroristi se ne servono per scopi divulgativi-di intimidazione e formativi-preparatori si veda A. Papa, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, Torino, 2021, in partic. pp. 185-187; si veda anche G. Palombino, *Lupi solitari, libertà di informazione e pubblica sicurezza: quale bilanciamento nella lotta al terrorismo internazionale?*, in *Dir. pen. proc.*, n. 4/2019. Il dibattito sul rapporto tra le misure di lotta al terrorismo e la cittadinanza è risalente. A tal proposito si veda P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006.

⁴¹ Si tratta dei ricorsi della Regione autonoma Sardegna e dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Basilicata, Marche, Toscana e Calabria decisi con sentenze della Corte costituzionale rispettivamente n. 194 e n. 195 del 2019, in parte dichiarati inammissibili e in parte respinti. A ben vedere, il rilievo dell'incompatibilità con l'art. 3 Cost. consente di notare come l'istituto della revoca, per come formulato – prevedendo come destinatari solo i cittadini italiani di origine straniera – è suscettibile, sotto il profilo dell'art. 3 Cost. di rendere corresponsabili anche le Regioni nella violazione, da parte dello Stato, degli obblighi internazionali cui sono tenute al rispetto nell'esercizio delle competenze legislative ex art. 117, co. 1, Cost. Si tratta, in particolare, degli obblighi derivanti dalla sottoscrizione della Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia (v. *infra* par. 7), che rileva dunque come norma interposta di costituzionalità. Tale rilievo è stato denunciato con il ricorso, ai sensi dell'articolo 127, co., 2, Cost., intrapreso nel 2019 da parte della Regione Piemonte, con il quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 14, co. 1, lett. d) del già citato *decreto sicurezza*, d.l. n. 113/2018, relativo all'introduzione nella l. n. 91/1992 dell'articolo 10-*bis*.

esito pregiudizievole del giudizio proposto. A ben vedere, la circostanza che l'istituto della revoca si configuri come una disposizione adottata dallo Stato nell'esercizio di proprie competenze legislative esclusive – nello specifico la materia immigrazione ex art. 117, co. 2, lett. *b*) e la materia sicurezza di cui alla lett. *h*) – ha comportato che non fossero configurabili violazioni dirette del riparto di competenze disegnato dal Titolo V, Parte II, della Costituzione, che anche la Regione, in verità, ha faticato a individuare⁴².

5. L'automatismo sanzionatorio della revoca e il principio della finalità rieducativa della pena ex art. 27, co. 3, Cost.

La riflessione finora condotta non può esulare dalla considerazione per cui, ad una attenta lettura, la previsione di cui all'art. 10-*bis*, l. n. 91/1992 difetta di indicazioni sulla necessità di una espressa valutazione discrezionale sulle condizioni del soggetto destinatario della revoca e della sua famiglia, sia da parte del giudice che ha emesso la condanna per uno dei delitti espressamente previsti, sia da parte del Ministro dell'Interno che propone la revoca come previsto dalla disposizione quale pena accessoria, nonché del Presidente della Repubblica che emette il decreto. Dunque, l'operatività della norma, al di là della enunciazione «La revoca della cittadinanza è adottata [...] su proposta del Ministro dell'Interno», è in realtà automatica conseguenza della condanna penale («la cittadinanza italiana [...] è revocata in caso di condanna definitiva»). L'istituto, sebbene fondato su un avvio d'ufficio del procedimento, rappresenterebbe una decadenza per *punizione*⁴³ tale da celare un vero e proprio automatismo sanzionatorio.

⁴² Ha tentato di ricostruire l'esito di un eventuale giudizio riguardo all'incostituzionalità per violazione del principio di eguaglianza P. Morozzo della Rocca, *Sulla revocabilità della cittadinanza a causa della commissione di alcuni reati*, cit., in partic. p. 7, prevedendo la possibilità che la Consulta si limiti a dichiarare l'illegittimità dell'art. 10-*bis* lasciando la possibilità al legislatore di reintrodurre la clausola di revocabilità della cittadinanza ampliandone l'ambito di applicazione ai cittadini tutti. Tra le possibili soluzioni l'A. ritiene più proficuo considerare la possibilità di sollevare la questione dell'incompatibilità con particolare riguardo al periodo di tempo a partire dall'acquisto della cittadinanza, trascorso il quale la cittadinanza non sarebbe più revocabile, come suggeriscono le pronunce della Corte EDU, tra le quali Corte Edu, sent. 22 dicembre 2020, ric. n. 43936/18, *Usmanov c. Russia*.

⁴³ E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra "noi" e "loro" interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, cit.; P. Morozzo Della Rocca, *Sulla revocabilità della cittadinanza a causa della commissione di alcuni reati*, cit., in partic. p. 4.

Tale circostanza, a ben vedere, coinvolge alcuni profili centrali e risalenti della riflessione sul *volto costituzionale* del sistema penale⁴⁴, tra i quali il dibattito sugli automatismi sanzionatori, sia che riguardino le pene principali che accessorie. La declinazione del volto costituzionale dell'illecito penale, per come delineata dalla Corte costituzionale implica una «articolazione legale del sistema sanzionatorio» e «appropriati ambiti e criteri per la discrezionalità del giudice» al fine di garantire un «adeguamento individualizzato, 'proporzionale', delle pene inflitte con le sentenze di condanna»⁴⁵. La revoca della cittadinanza, quale conseguenza discendente dalla condanna definitiva per i reati indicati nella norma, nei fatti si atteggia quale sanzione la cui applicazione rimane però sottratta alla valutazione del giudice, al di là della scelta dell'impiego del termine revoca che richiamerebbe un atto di natura amministrativa. Sebbene negli ultimi anni si è registrata una propensione del legislatore a restringere gli ambiti della discrezionalità giudiziale⁴⁶ – non è possibile negare che il principio di legalità (art. 25, co. 2, Cost.) esige che le scelte fondamentali circa le condotte meritevoli di pena, ed a proposito del relativo trattamento, siano compiute dal giudice. La stessa procedura per l'accertamento delle responsabilità è oggetto di una esplicita riserva di legge (art. 111, co. 1, Cost.). Nondimeno, la discrezionalità del giudice è da lungo tempo individuata quale presidio irrinunciabile di valori costituzionali fondamentali. L'attuazione piena del principio di finalizzazione rieducativa della pena (art. 27, co. 3, Cost.) esige una regolazione operata riguardo al fatto e alle caratteristiche del suo autore, possibile solo attraverso margini adeguati di discrezionalità giudiziale. Ci si chiede – in punto di diritto – in che modo la revoca della cittadinanza può conciliarsi con il fine di rieducazione della pena e con l'obiettivo di reinserimento sociale del condannato?

La necessaria finalizzazione rieducativa della pena (art. 27, co. 3, Cost.) deve attuarsi non solo riguardo alle modalità esecutive, ma anche mediante una corrispondenza tra il fatto e la misura della sanzione irrogata. Anche in questo contesto trova reale applicazione il

⁴⁴ M. Donini, *Principi costituzionali e diritto penale. Modello e programma*, in *IUS17*, n. 2/2009, pp. 420-424.

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 50/1980, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁴⁶ Da ultimo si veda Corte cost., sent. n. 66/2023. Con la sentenza in oggetto la Consulta ha sancito che la libertà vigilata, quando applicata al condannato ammesso alla liberazione condizionale, non è una misura di sicurezza e neppure una sanzione aggiuntiva, ma la prosecuzione, in forme meno afflittive, della pena già subita in origine, per cui non risulta violato il principio di ragionevolezza e di quello della finalità rieducativa della pena (articoli 3 e 27 Cost.), in quanto si prevede: l'obbligatoria applicazione della libertà vigilata al condannato all'ergastolo ammesso alla liberazione condizionale; ne stabiliscono la durata nella misura fissa di cinque anni; non consentono al magistrato di sorveglianza di far cessare anticipatamente l'esecuzione della misura.

principio di uguaglianza, che esige il trattamento differenziato di fattispecie non ragionevolmente assimilabili in termini di offesa e riguardo ai profili soggettivi (principio consacrato in diverse sentenze della Corte⁴⁷).

Tale circostanza emerge anche a voler ragionare della revoca quale pena accessoria. A tal proposito si ritiene opportuno richiamare le pronunce⁴⁸ intervenute riguardo alla perdita della potestà genitoriale, prevista dall'art. 569 c.p. quale automatica conseguenza della condanna per uno dei delitti contro lo stato di famiglia (artt. 566-568 c.p.). La Corte ha ragionato soprattutto sulla peculiare implicazione della pena in discorso, che produce effetti diretti anche nei confronti di un soggetto estraneo al reato, e soprattutto portatore di un diritto rafforzato alla protezione. La potestà genitoriale è oggi una funzione di servizio in favore del minore, più che una prerogativa dell'adulto, e dunque lo strumento per una tutela che, anche alla luce di numerosi parametri sovranazionali, va considerata preminente. Per tale ragione è costituzionalmente imposta una verifica della corrispondenza, in ciascun caso concreto, tra interesse del minore e soluzione del suo rapporto con il genitore.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 313/1990, sentenze n. 183/2011 e n. 251/2012.

⁴⁸ Con la sent. n. 31 del 2012 la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 569, c.p. relativamente «alla parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato, previsto dall'articolo 567, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto». Sulla quale tra gli altri M. Mantovani, *La Corte costituzionale fra soluzioni condivise e percorsi ermeneutici eterodossi: il caso della pronuncia sull'art. 569 c.p.*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 377 ss.; A. Tesaurò, *Corte costituzionale, automatismi legislativi e bilanciamento in concreto: "giocando con le regole" a proposito di una recente sentenza in tema di perdita della potestà genitoriale e delitto di alterazione di stato*, in *Giur. cost.*, n. 6/2012, p. 4909 ss.

Si consideri inoltre Corte cost. sent. n. 7/2013 con la quale ha dichiarato incostituzionale l'art. 569 c.p. nella «parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di soppressione di stato, previsto dall'articolo 566, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto». Tra i commenti si veda V. Manes, *La Corte costituzionale ribadisce l'irragionevolezza dell'art. 569 c.p. ed aggiorna la "dottrina" del "parametro interposto" (art. 117, comma primo, Cost.)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 28 gennaio 2013.

Sulla illegittimità degli automatismi sanzionatori si faccia riferimento anche a Corte cost., sent. n. 185/2015, con la quale i Giudici hanno sancito l'illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 99, co. 5 c.p. nella parte in cui prevedeva l'obbligatorietà dell'aumento di pena – nella misura non inferiore ad un terzo – per i delitti di cui all'art. 407, co. 2, lett. a), c.p.p. Con Corte costituzionale, sent. n. 222/2018 la Consulta è intervenuta per quanto concerne l'ultimo comma dell'articolo 216 della legge fallimentare, disposizione che prevedeva che alla condanna per bancarotta fraudolenta conseguissero, obbligatoriamente e per un periodo fisso di dieci anni, le pene accessorie dell'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale nonché dell'incapacità a esercitare uffici direttivi presso qualsivoglia impresa. Un altro ambito interessato dall'intervento dei giudici costituzionali è la disciplina della recidiva. Con la sentenza n. 185/2015 è stata sancita l'illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 99, co. 5, c.p. nella parte in cui prevedeva l'obbligatorietà dell'aumento di pena – nella misura non inferiore ad un terzo – per i delitti di cui all'art. 407, co. 2, lett. a), c.p.p.

Si noti come la Corte costituzionale⁴⁹ ha già dichiarato illegittimo un automatismo in materia di perdita della cittadinanza.

L'aspetto concernente la mancanza della valutazione discrezionale dell'applicazione della misura della revoca – si aggiunga – si pone dunque in contrasto anche con la necessità, ribadita nella sentenza della CGUE, caso *Tjebbe* – v. *infra* par. 7 – di operare una verifica della situazione individuale dell'interessato e della famiglia. L'ambiguità della disposizione sul punto è comunque rilevata anche da quella parte della dottrina che propende per il riconoscimento di un margine di apprezzamento sulla possibilità di formulare la proposta rimesso al Ministro dell'Interno⁵⁰ – inquadrando in tal modo la possibilità di ricorrere contro la revoca della cittadinanza con un procedimento di secondo grado di revisione, in sede di autotutela. Ciò che inoltre escluderebbe la possibilità di qualificare la revoca quale pena accessoria sarebbe anche il lasso di tempo considerato nella disposizione tra condanna e proposta in quanto ciò denoterebbe dunque come non vincolato ma discrezionale il potere di proposta del Ministro dell'Interno.

6. L'art. 16, co. 2, Cost. e la ricostruzione dell'interesse pubblico sotteso alla ratio della revoca tra tutela della sicurezza pubblica e violazione dell'obbligo di lealtà. Il raffronto con le altre cause ostative al riconoscimento-mantenimento della cittadinanza.

Ebbene, come anticipato in premessa, la previsione dell'istituto della revoca si aggiunge e si confronta con i casi di preclusione all'acquisto per condanna penale o per motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica contemplati nell'articolo 6, l. n. 91/1992, e con le previsioni di decadenza dalla cittadinanza previste all'art. 12 della medesima legge. Tale confronto risulta particolarmente utile nell'intento di individuare la *ratio* ispiratrice sottesa all'istituto

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 87/1975. L'automatismo era previsto dall'art. 10, co. 3, l. n. 555/1912, secondo cui la donna cittadina, che sposava uno straniero, perdeva, indipendentemente dalla sua volontà, la cittadinanza, purchè il marito possedesse una cittadinanza e questa si trasmettesse alla moglie per effetto del matrimonio. La Corte ha riconosciuto la violazione degli artt. 3, co. 1, e 29 Cost. ma non dell'art. 22 Cost.

⁵⁰ A. Rauti, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit., 436-347. Per le criticità che la dottrina riavvisa nel termine di tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna si veda S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. decreto sicurezza)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2018 che ritiene il termine troppo lungo in rapporto alle esigenze di sicurezza pubblica che gli sono sottese. Si vedano anche L. Viola, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini: profili processuali e (nuovi) cantieri aperti*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019, in partic. p. 4 il quale parla di previsione eccessivamente *attendista*.

della revoca della cittadinanza, in relazione alla quale non si può non tenere in considerazione, in primo luogo, la relazione di accompagnamento al d.l. n. 113/2018, sebbene in quest'ultima non è esplicitato l'interesse pubblico che il Ministro dell'Interno dovrebbe perseguire nel proporre il provvedimento di revoca. È espressamente affermato, in riferimento all'art. 10-*bis*, che «[l']intervento normativo che mira a consentirne l'allontanamento dal territorio nazionale, altrimenti precluso dall'acquisizione dello *status* di cittadino italiano, si rende necessario ed urgente nell'ambito delle politiche di prevenzione della minaccia terroristica anche connessa al fenomeno dei cc.dd. *foreign fighters*»⁵¹.

A ben vedere, la revoca della cittadinanza si è resa necessaria per far valere concretamente nei confronti dei cittadini italiani di origine straniera, condannati per i reati considerati nella disposizione in oggetto, il divieto di far rientro nel territorio nazionale – il c.d. *blowback* – o l'applicazione dell'espulsione o allontanamento dal territorio medesimo come prevista all'articolo 13, co. 1, d.lgs. n. 286/1998 e all'art. 3, d.l. n. 144/2005 e infine all'art. 20, d.lgs. n. 30/2007.

Proprio tale meccanismo sotteso all'operatività della norma chiama in causa il principio enunciato nell'ultimo comma dell'articolo 16 della Costituzione che sancisce la libertà d'espatrio per «ogni cittadino», ossia la libertà di uscire e rientrare nel territorio della Repubblica. Revocare la cittadinanza è condizione propedeutica per negare tale libertà al cittadino. Sotto questo aspetto, oltre a registrare in questa sede i dubbi che la dottrina ha avanzato sull'opportunità e efficacia⁵² in merito alla concreta operatività delle misure del divieto di far rientro nel territorio nazionale o dell'espulsione dal medesimo, è possibile evidenziare come l'allocatione di una modifica alla disciplina dello *status civitatis* in un

⁵¹ Si vedano le pp. 5 e 6 della relazione illustrativa che accompagna il decreto legge consultabile al link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/340021.pdf>.

⁵² L'espulsione dal territorio nazionale non è automatica e certa conseguenza della perdita della cittadinanza in quanto dovendo necessariamente avvenire verso un Paese terzo potrebbe comportare la preliminare conclusione di specifici accordi bilaterali. Nel caso di A. M., noto come *pugile dell'Isis*, avendo egli conservato la cittadinanza marocchina, dopo aver scontato la pena di 6 anni di reclusione in Italia nel 2021 è stato scarcerato e, in attesa di essere rimpatriato in Marocco, è stato trasferito nel centro di espulsioni di Bari. Si consideri, inoltre, che proprio per la peculiarità della condizione di terrorista, il soggetto destinatario del provvedimento di espulsione potrebbe diventare destinatario di protezione speciale ai sensi dell'art. 19, d.lgs. n. 286/1998, in quanto a rischio di tortura e/o trattamenti inumani o degradanti. Da ultimo, l'espulsione non opera come un automatismo perché il soggetto che non è più cittadino potrebbe permanere sul territorio italiano alle condizioni richieste per i cittadini di altri Stati o apolidi e, se in possesso di una seconda cittadinanza, in virtù della cittadinanza europea. Si noti come, seppur nell'ambito di un margine di apprezzamento statale, particolare attenzione alle garanzie penali sostanziali e processuali è richiesta agli Stati dalla risoluzione 2178(2014) del Consiglio di Sicurezza. A tal proposito si rinvia a L. Panella, *Sulla revoca della cittadinanza come misura degli Stati per combattere il fenomeno dei foreign fighters*, in *Federalismi.it*, 25 settembre 2015.

provvedimento legislativo, il d.l. n. 113/2018, intitolato *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica*, tradisce un'impostazione della materia cittadinanza, che non ha alcuna attinenza con la condizione giuridica dello straniero ma riguarda invece i cittadini e in particolare coinvolge un aspetto quale quello della libertà d'espatrio che è stato definito un momento estremamente importante per la qualificazione del nuovo rapporto intercorrente tra l'individuo e lo Stato, quale è disegnato dalla Costituzione del 1947⁵³.

Il nesso tra tutela dell'interesse pubblico alla sicurezza e disciplina dell'immigrazione mette in luce come la disciplina di quest'ultima arriva a coinvolgere al suo interno anche la disciplina della cittadinanza⁵⁴ che è, come è stata qualificata dalla Corte costituzionale, «stato giuridico costituzionalmente protetto»⁵⁵, «diritto di primaria rilevanza costituzionale», come ribadito dalla Corte di Cassazione⁵⁶.

Dunque, in tal senso, i motivi che appaiono tutelati dal collegamento propedeutico, ma non per questo automatico, con l'espulsione dal territorio nazionale o con il divieto di far rientro, in base alla considerazione dei beni giuridici sottesi ai reati per i quali la norma prevede che vi sia stata la condanna, sarebbero da ravvisarsi nella tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, nonché nella tutela della prevenzione e repressione del terrorismo.

Sotto ogni riguardo, nella relazione illustrativa che accompagna il decreto, si rinviene un elemento utile a chiarire che l'interesse sotteso alla disposizione è la tutela della sicurezza pubblica. Si legge infatti che la «revoca non opera nei più ampi casi di preclusione all'acquisto della cittadinanza previsti dal citato art. 6 della legge n. 91/1992, ma si fonda sul presupposto della condanna in primo grado, confermata in appello, per delitti commessi con finalità di terrorismo. In tal modo sono soddisfatte le sopra citate esigenze di ragionevolezza e proporzionalità della previsione sanzionatoria rispetto alla effettività e alla gravità della violazione degli interessi dello Stato determinata dall'illecito individuale». Di fatto, nel co. 1 dell'art. 6, la sussistenza di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica è considerata causa preclusiva all'acquisto della cittadinanza al

⁵³ Così A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale*, Padova, 1996, p. 267 ss., in partic. pp. 288-294.

⁵⁴ Così E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra "noi" e "loro" interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, cit., in partic. p. 1.

⁵⁵ Corte costituzionale, sent. n. 87/1975.

⁵⁶ Cass., sez. VI, ord. n. 20870/2011; Cass., sez. I, sent. n. 19428/2017.

pari dell'aver riportato una condanna per uno dei reati espressamente richiamati, invero, in base ai capi del codice penale⁵⁷.

Anche il Consiglio di Stato in diverse sentenze ha confermato questo orientamento affermato che la cittadinanza italiana non può essere riconosciuta a chi ha avuto contatti o risulta vicino al radicalismo islamico⁵⁸.

È pur vero che se l'istituto della revoca della cittadinanza per condanna penale è fondato su reati caratterizzati, per lo più da una comune matrice, a differenza dei reati la cui commissione impedisce l'acquisto della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 6, co. 1, l. n. 91 del 1992, dall'altro vi è chi evidenzia la genericità intrinseca delle stesse fattispecie dovuta al fatto che sono considerati anche i reati di collaborazione.

Ebbene, se prima della riforma del 2018 il parametro dell'interesse per la sicurezza nazionale operava solo quale causa ostativa all'acquisto della cittadinanza, la previsione di cui all'art. 10-*bis* ha indubbiamente esteso l'operatività della *ratio* alla cessazione dello *status*.

Parimenti, appare condivisibile anche il rilievo per cui la norma risponderebbe, non tanto a logiche di sicurezza nazionale ma alle stesse logiche delle altre previsioni di diniego della cittadinanza ex art. 12, l. n. 91/1992, la cui *ratio* è da ravvisarsi nella tutela dell'art. 54 Cost.⁵⁹, in base al quale «[t]utti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge». Come noto, all'articolo 12, l. n. 91/1992 sono contemplate ipotesi di decadenza dalla cittadinanza nazionale che si riferiscono a casi di conflitto di lealtà tra

⁵⁷ Si tratta della condanna per uno dei delitti previsti nel libro secondo, titolo I, capi I, II e III, del codice penale e della condanna per un delitto non colposo per il quale la legge preveda una pena edittale non inferiore nel massimo a tre anni di reclusione; ovvero la condanna per un reato non politico ad una pena detentiva superiore ad un anno da parte di una autorità giudiziaria straniera, quando la sentenza sia stata riconosciuta in Italia.

⁵⁸ Cons. St., sez. III, 20 maggio 2021, n. 3896 e Cons. St., sez. III, 2 agosto 2021, n. 5679. Il Consiglio di Stato ha più in generale ritenuto legittimo il diniego di cittadinanza italiana opposto allo straniero vicino ad un movimento responsabile di attività gravemente delittuose (Cons. St., sez. III, 17 dicembre 2020, n. 8133) e per condanna per sequestro di persona in concorso (Cons. St., sez. I, 1 dicembre 2020, n. 1959). Per quanto concerne i limiti alla discrezionalità dell'amministrazione in ordine al diniego di riconoscimento della cittadinanza, con la sentenza n. 3121 del 14 maggio 2019 il Consiglio di Stato, sez. III, ha ritenuto non adeguata una condanna per incauto acquisto, se avvenuto con modalità oggettive lievi, a dimostrare la mancata integrazione dello straniero; similmente con la sentenza Cons. St., sez. III, 20 marzo 2019, n. 1837 per reati di lieve entità, relativa a condanna a pena pecuniaria per antico episodio di guida sotto stupefacenti.

⁵⁹ L. Viola, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini: profili processuali e (nuovi) cantieri aperti*, cit., in partic. p. 4; Id., *La revoca della cittadinanza e il giudice amministrativo*, cit., in partic. p. 278 il quale richiamandosi alla sociologia del diritto ravvisa nella previsione della revoca della cittadinanza *funzioni latenti e simboliche*.

cittadino e Stato italiano dovute al rapporto che ogni cittadino italiano ha con un altro Stato o ente pubblico estero o organizzazione internazionale al quale non partecipa l'Italia, la cui valutazione è rimessa al Governo che è tenuto ad agire emettendo previamente una diffida ad abbandonare l'impiego, la carica o il servizio militare. Similmente, aderendo alle logiche di matrice terroristica, l'individuo – si badi, il solo cittadino italiano di origine straniera ma non anche il cittadino *iure sanguinis* – porrebbe in essere una condotta tale da infrangere il legame di fedeltà con lo Stato. A tal riguardo la circostanza per cui il cittadino italiano *iure sanguinis* non possa essere colpito dalla misura configura, ai fini del mantenimento dello *status civitatis*, un obbligo di fedeltà alla Repubblica irragionevolmente rafforzato, proprio in quanto posto in capo al solo cittadino italiano di origine straniera.

7. La violazione di norme sovranazionali: il concetto di cittadinanza fuori dai confini nazionali e il pericolo del trascinarsi verso casi di apolidia.

A questo punto dell'analisi si delinea solo in parte verificato l'assunto per cui la denazionalizzazione, per come formulata all'art. 10-bis, l. n. 91/1992, mal si concilia con diversi parametri di legittimità, «non un solo principio, ma un fascio di articoli costituzionali»⁶⁰.

Ai dubbi in ordine alla violazione dei già menzionati artt. 3, 22, 27, co. 3, Cost., si aggiungono anche quelli relativi alla inosservanza degli artt 10 e 117, co. 1, Cost. – già accennati. Tra le pratiche conseguenze dell'applicazione della norma è vi è difatti il pericolo che la revoca della cittadinanza generi apolidia nei confronti di chi, con l'acquisto della cittadinanza italiana, abbia perso la propria di origine⁶¹. Come è noto, l'apolidia è la condizione che appartiene a coloro che non sono in possesso di alcuna cittadinanza.

Proprio i numerosi casi di apolidia verificatisi nella fase post-bellica del secondo conflitto mondiale hanno dato avvio al dibattito sulla necessità di configurare la cittadinanza quale diritto fondamentale individuale a livello internazionale tramite un ancoraggio riconosciuto

⁶⁰ G. Azzariti, *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2019, in partic. p. 647.

⁶¹ C. Cipolletti, *La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign terrorist fighters e il diritto internazionale*, in *Riv.Dir.int.*, n. 1/2016, p. 117 ss.

nel co. 1 dell'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948⁶², in base al quale ogni persona ha un diritto soggettivo alla condizione personale costituita dallo *status* di cittadino. I limiti di tale ricostruzione, come è noto, sono dovuti al fatto che la Dichiarazione non ha natura pattizia e dunque essendo una dichiarazione di principi non è vincolante per gli ordinamenti statali. Tuttavia, la Corte di Cassazione⁶³ ha recentemente ribadito la centralità di tale previsione in rapporto alle decisioni in materia di cittadinanza adottate nell'ordinamento nazionale.

Natura diversa ha la cittadinanza europea. Difatti, nelle intenzioni dei redattori del Trattato di Maastricht è risultata prevalente la volontà di dare origine ad una cittadinanza dal tratto unificante⁶⁴, più che dotata di singoli diritti. La valutazione di compatibilità di norme statali in materia di cittadinanza con il diritto dell'Unione è operata dalla Corte di giustizia tramite il c.d. test di proporzionalità che nel tempo è stato perfezionato, appunto, in via pretoria.

Dopo aver chiarito in che termini si è evoluto e opera il test di proporzionalità appare possibile soffermarsi sull'istituto della revoca di cui all'art.10-*bis* della legge sulla cittadinanza.

Sebbene in virtù di un principio di diritto consuetudinario internazionale le questioni relative all'acquisto e alla perdita della cittadinanza rientrano nella *domestic jurisdiction* degli Stati, la Corte di giustizia dell'UE⁶⁵ ha affermato il principio per cui l'esercizio del summenzionato potere statale è suscettibile di valutazione in rapporto al diritto dell'Unione. Di particolare importanza, per aver esteso e applicato i parametri con cui opera il test di proporzionalità al diritto di revoca della cittadinanza nazionale, è la decisione con la quale la Corte di giustizia⁶⁶ ha chiarito che la proporzionalità della revoca, intesa come conseguenze che la revoca può dispiegare nei confronti del soggetto che ha

⁶² Tale diritto è stato applicato nell'ambito della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia del 6 aprile 1955, caso *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)* sulla base di un concetto di cittadinanza quale «*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*». Mette in evidenza i risvolti della misura della revoca sul piano internazionale in rapporto al concetto di cittadinanza quale diritto ad ottenere la cittadinanza di un determinato Stato con cui si intrattiene un legame effettivo, S. Marinai, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017, p. 265.

⁶³ Cass. civ., ss. uu., 24 agosto 2022, n. 25317 tramite la quale è stato affermato che dagli artt. 3, 4, 16 e ss. e 22 Cost., dall'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 nonchè dal Trattato di Lisbona del 2007, si ricava che ogni persona ha un diritto soggettivo permanente e imprescrittibile allo stato di cittadino, che congloba distinti ed egualmente fondamentali diritti.

⁶⁴ Tra gli studi sul tema si veda S. O'Leary, *Nationality law and community citizenship: a tale of two uneasy bedfellows*, in *Yearbook of European Law*, 1992. Cfr. *supra* nota 39.

⁶⁵ A partire dalla sentenza *Micheletti* del 7 luglio 2009 (causa C-369/90, *M.V. Micheletti v. Delegación del Gobierno en Cantabria*).

⁶⁶ Sentenza della Grande Sezione del 2 marzo 2009 (causa C-135-/08, *Janko Rottman v. Freistaat Bayern*), riguardante un caso di revoca della cittadinanza acquisita per naturalizzazione in maniera fraudolenta.

perso la cittadinanza e dei suoi familiari, deve essere giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca e, infine, alla possibilità dell'interessato di recuperare la cittadinanza di origine. Inoltre, la Corte ha successivamente chiarito che la necessità di un *due regard* per il diritto dell'Unione europea nelle determinazioni nazionali, ha una duplice dimensione che la dottrina ha individuato in astratta o recessiva, e in concreta o dominante⁶⁷. La prima dimensione attiene alla valutazione della legittimità della previsione nazionale anche in rapporto alla sussistenza di un motivo di pubblico interesse all'origine della misura adottata, tale da escludere l'arbitrarietà della previsione adottata; la seconda consiste in una valutazione concreta delle conseguenze della revoca nel caso specifico.

Da ultimo la Corte di giustizia⁶⁸ ha ribadito che ai fini della revoca della cittadinanza nazionale, il principio di proporzionalità, la cui verifica rispetto al caso concreto è demandata al giudice nazionale, deve operare in rapporto a interessi statali legittimi che giustificano la revoca. Nel caso specifico la Corte ha ritenuto non soddisfatto il principio di proporzionalità qualora la revoca derivi da mere infrazioni di natura amministrativa al codice della strada.

Ebbene, in riferimento all'art. 10-*bis*, l. n. 91/1992 è stato rilevato che la disposizione sarebbe passibile di censura sulla base dei principi relativi al duplice test di proporzionalità che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE ha nel tempo perfezionato quale giudizio *onnicomprendivo* sul rispetto del diritto dell'Unione.

Il principale rilievo di incompatibilità è da ricondursi, dunque, all'assenza di previsioni di valutazione, da parte delle autorità nazionali, sulla proporzionalità dell'impatto che la misura potrebbe avere in rapporto alla vita privata e familiare dell'interessato sancito

⁶⁷ Sentenza della Grande Sezione del 12 marzo 2019 (causa C-221/17, *M.G. Tjebbes and others v. Minister van Buitenlandse Zaken*), relativa a un caso di cittadinanza dei Paesi Bassi per il quale la perdita non era avvenuta per comportamento fraudolento ma *ipso iure*. Di particolare rilievo, per l'impiego del parametro del legame effettivo, è il par. 35: «nell'esercizio della propria competenza a definire i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, è legittimo per uno Stato membro considerare che la cittadinanza sia espressione di un legame effettivo [*genuine link*] tra se stesso e i propri cittadini e collegare, di conseguenza, all'assenza o alla cessazione di un siffatto legame effettivo la perdita della sua cittadinanza».

Per la dottrina richiamata v. R. Palladino, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione europea*, cit., p. 12.

⁶⁸ Sentenza *JY v Wiener Landesregierung* della Grande Sezione del 18 gennaio 2022 (causa C-118/20) che, a differenza dei noti casi precedenti, vede quale ricorrente una donna divenuta apolide. In commento M.F. Orzan, *Da Rottmann a Tjebbes e.a.: riflessioni sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di cittadinanza europea*, in *Ordine Internazionale e Diritti umani*, n. 5/2019, pp. 997-1014; S. Marino, *La perdita della cittadinanza dell'Unione europea alla luce del principio di proporzionalità*, in *Rivista Eurojus*, 12 luglio 2021.

all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. In secondo luogo, in ordine alla possibilità che rilevi l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che sancisce il divieto di discriminazione, in particolare in base alla nazionalità⁶⁹.

A tal proposito si noti come, guardando al panorama del Consiglio d'Europa, una uguale previsione è sancita all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, nonché del domicilio e della corrispondenza. Diverse sono state le pronunce della Corte EDU in materia di revoca della cittadinanza che l'hanno qualificata quale elemento costitutivo dell'identità della persona⁷⁰. Similmente alla Corte di giustizia la Corte EDU ha dimostrato di essere particolarmente attenta all'aspetto della vita privata il cui rispetto viene vagliato dalla stessa in base ai criteri dell'arbitrarietà della decisione adottata dall'autorità pubblica e della proporzionalità rispetto all'obiettivo della sicurezza nazionale.

Dall'analisi condotta sebbene emergano diversi aspetti critici concernenti il rapporto tra i principi elaborati della giurisprudenza delle Corti sovranazionali e il meccanismo applicativo della misura della revoca, non si evince tuttavia il divieto assoluto che la misura trovi applicazione.

È bene ricordare, infine, che per quanto riguarda gli effetti delle norme internazionali pattizie sull'ordinamento italiano, l'art. 26, co. 3, l. n. 91/1992 fa salve, in via generale, le disposizioni previste dagli accordi internazionali, affermandone pertanto la prevalenza sulla disciplina interna. Pertanto, sebbene nel quadro giuridico internazionale non si rilevi alcuna norma che privi gli Stati nazionali della competenza a decidere in merito ai criteri di appartenenza alla comunità nazionale, ferma restando la necessità di garantire un adeguato bilanciamento tra gli interessi dello Stato e quelli dell'individuo, è opportuno vagliare la compatibilità della disposizione in rapporto al divieto di nuova apolidia previsto dall'art. 8, co. 1 della Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia adottata il 30 agosto 1961 a New York, a cui l'Italia ha aderito e dato esecuzione con legge 29 settembre 2015,

⁶⁹ M. Borraccetti, *Le misure di revoca della cittadinanza nazionale e il controllo di proporzionalità: la prospettiva europea*, cit., in partic. pp. 200-204; R. Palladino, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione europea*, cit., in partic. pp. 19-20.

⁷⁰ Corte Edu, sent. 16 novembre 2020, ric. n. 52273/16, *Ghoumid et Autres c. France*, par. 43; Corte Edu, sent. 26 settembre 2014, ric. n. 65192/11, *Menesson c. France*, par. 97; Corte Edu, sent. 11 ottobre 2011, ric. n. 53124/09, *Genovese c. Malta*, par. 33.

La giurisprudenza della Corte Edu sul tema della cittadinanza è corposa, tra le principali pronunce si vedano Corte Edu, sent. 7 febbraio 2017, ric. n. 42387/13, *K2 c. Regno Unito*; Corte Edu, sent. 21 giugno 2016, ric. n. 76136/12, *Ramadan c. Malte*; Corte Edu, sent. 22 dicembre 2020, *Usmanov c. Russia*, ric. n. 43936/18.

n. 162⁷¹. È noto che lo strumento appena richiamato riflette il precipitato di principi internazionali in materia di cittadinanza espressi dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, in particolare, come detto, l'art. 15. I rilievi di incompatibilità sul profilo in oggetto, invero, erano già stati tenuti in considerazione nel parere del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati⁷², tramite il quale, seppur di esito finale favorevole, si suggeriva alla Commissione, sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione di chiarire il tenore della disposizione di cui all'articolo 14, co. 1, lett. *d*), d.l. n. 114/2018 in quanto «la disposizione non chiarisce se la revoca operi anche nel caso in cui, a seguito della medesima, il soggetto condannato per i reati previsti si possa trovare in condizione di apolidia; nel silenzio della norma sembra doversi accedere a tale interpretazione; in senso contrario spinge invece la considerazione che rimane vigente nell'ordinamento la legge n. 162/2015 di autorizzazione alla ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia del 1961, che consente agli Stati contraenti di mantenere nel proprio ordinamento unicamente le fattispecie di revoca della cittadinanza previste al momento della firma, della ratifica o dell'adesione (e quindi non quella di cui all'articolo 14, introdotta successivamente)».

Si noti come con la legge 29 settembre 2015, n. 162, di ratifica della citata Convenzione, lo Stato italiano, all'art. 2, si è avvalso della citata facoltà prevista espressamente all'art. 8, par. 3, della Convenzione⁷³. Tra i motivi che consentono l'esercizio di tale facoltà è espressamente elencata l'ipotesi del grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato, fattispecie che deve ritenersi integrata dalle condotte di stampo terroristico tra quelle contemplate tra i presupposti oggettivi di operatività della denazionalizzazione. Tuttavia, non si tratta di fattispecie già previste dall'ordinamento interno al momento dell'apposizione della riserva, nel 2015, ma introdotte successivamente, nel 2018, e

⁷¹ Si aggiunga anche la Convenzione europea sulla nazionalità, firmata il 6 novembre 1997, entrata in vigore il 1 marzo 2000, ma non ratificata dall'Italia.

⁷² Il parere è contenuto nel documento n. C. 1346-A della Camera dei deputati consultabile al link http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1346_A.18PDL0037320.pdf. Si veda in partic. p. 4.

⁷³ Ai sensi dell'art. 1, par. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia del 1961 «[...] uno Stato Contraente può mantenere il diritto di privare una persona della sua cittadinanza qualora al momento della firma, della ratifica o dell'adesione specifichi 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 [...]».

pertanto non rientranti tra quelle per le quali è ammessa dalla Convenzione la deroga alla tutela contro l'apolidia⁷⁴.

8. Conclusioni. Quale identità per la cittadinanza nazionale nel sistema dei principi costituzionali?

Sebbene sia indubbio che, come è stato affermato, la cittadinanza sia un concetto caratterizzato da astrattezza e, in parte, da artificialità perché da un lato si collega indissolubilmente alla sovranità e dall'altro rimanda ad un universalismo spesso sganciato dalle determinazioni storiche concrete⁷⁵, l'introduzione dell'istituto della revoca, che ha inciso sull'aspetto dell'appartenenza allo Stato del cittadino non *iure sanguinis*, ha emblematicamente portato l'attenzione degli studiosi sui vincoli o garanzie minime che, sebbene non scritte, si rinvergono attorno all'istituto della cittadinanza nel moderno Stato democratico⁷⁶.

⁷⁴ Sebbene non espressamente rivolte all'introduzione della misura della revoca, si ritiene che sul punto rilevino le generali e sintetiche osservazioni del Capo dello Stato contenute nella missiva spedita al Governo il 4 ottobre 2018 al momento dell'emanazione del *decreto sicurezza*. Il Presidente afferma: «avverto l'obbligo di sottolineare che, in materia, come affermato nella Relazione di accompagnamento al decreto, «restano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato», pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'articolo 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia». La missiva del Presidente è consultabile al link <https://www.quirinale.it/elementi/18098>.

⁷⁵ M. Luciani, *L'antisovranismo e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, pp. 124-187, in partic. p. 145, il quale inoltre afferma che l'espressione cittadinanza è anche per tali ragioni "centro semantico di un universo problematico di somma complessità". Si rinvia anche a G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1997, pp. 3-18, in partic. pp. 3-4 per l'affermazione per la quale "La cittadinanza a dire il vero non è più né un concetto, né un principio regola dell'ordinamento, per lo meno non lo è in modo sufficientemente rigoroso e significativo [...] ogni versione di Repubblica o di Stato o di comunità o di collettività politica, sin dai più antichi tempi, si rispecchia in una visione o in una regola di cittadinanza elargita, acquisita, rivendicata ecc.". Il rilievo che la cittadinanza ha nell'ordinamento democratico in termini di relazioni informative che caratterizzano il rapporto tra cittadino e Stato è testimoniato dagli studi sulla cittadinanza amministrativa per i quali si veda B. Ponti, *La trasparenza come fattore abilitante della cittadinanza amministrativa*, in A. Bartolini e A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, vol. VIII, *Studi per il 150° anniversario dell'unificazione*, a cura di Leonardo Ferrara, Domenico Sorace, Firenze, 2016, p. 215 ss.; sul tema della rapporto tra cittadinanza e diritto amministrativo transnazionale v. M. Conticelli e F. Di Lascio, *Cittadinanza amministrativa e diritti transnazionali*, in *Dir. Pub.*, n. 1/2023, p. 107 ss.

⁷⁶ In una prospettiva comparata, è possibile considerare l'esperienza degli altri Stati europei tra i quali la Francia il cui codice civile agli artt. 25 e 25-1 prevede l'istituto della *dèchéance de nationalité* che si avvicina, ma non esattamente, all'istituto della revoca italiano per *ratio*, presupposti e iter. La decadenza dalla cittadinanza è prevista per quattro ipotesi tassativamente elencate, che non riguardano cittadini francesi originari e cittadini francesi non originari che non abbiano una seconda cittadinanza. Differentemente dall'art. 10-bis la disciplina prevede che non può trovare applicazione l'istituto della revoca oltre il limite temporale di dieci o quindici anni dalla data della naturalizzazione o dell'acquisto della cittadinanza francese. Il Consiglio di Stato francese, coinvolto nell'iter di approvazione della disciplina, nel 2014 ha sollevato una questione di costituzionalità della norma con riguardo ai principi di uguaglianza e tutela della vita privata ma

Il dibattito giuspubblicistico finora condotto ha portato la dottrina, in definitiva, a chiedersi se esista un limite costituzionale alla privazione della cittadinanza⁷⁷ e in che termini la precarietà possa dunque caratterizzare lo *status civitatis*⁷⁸.

Da un altro punto di vista, si può analizzare – come si è tentato con il presente lavoro – l’istituto della revoca per il tramite dei suoi presupposti giuridici nonché del suo concreto operare come finora osservato nell’ordinamento nazionale e chiedersi se e in che misura la previsione, per come formulata, sia compatibile con l’impianto dei principi dell’ordinamento nazionale e sovranazionale.

L’impostazione che muove dal considerare la revoca quale vera e propria pena accessoria, la cui pratica applicazione si traduce in un automatismo sanzionatorio, discendente per di più da un presupposto non egualitario, di parcellizzazione irragionevole dell’unitarietà dello *status civitatis*, è valsa a mettere in luce gli aspetti della misura – concretamente patologici – di dubbia compatibilità con l’ordinamento. Per quanto anche la giurisprudenza sovranazionale non si sia mai pronunciata nel senso di un divieto assoluto di applicazione dell’istituto, la misura in sé nasconde, *in nuce*, – si ritiene opportuno sottolinearlo – aspetti critici di potenziale contrasto con la tutela dei diritti e con il principio di non discriminazione e di eguaglianza⁷⁹, i quali, come visto, trovano un criterio di rilievo giurisprudenziale nel rispetto della vita privata (art. 8 CEDU e art. 7 Carta dei diritti fondamentali dell’UE) e il diritto fondamentale ad una cittadinanza (art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948).

A tal proposito dal dettato normativo di cui all’art. 10-*bis*, l. n. 91/1992 non si evince previsione alcuna di forme di valutazione – a garanzia dei diritti del condannato e dei suoi familiari – riservata agli attori del procedimento di revoca (tra i quali oltre al Ministro dell’Interno e al Presidente della Repubblica vi è anche il giudice che ha emesso la

il *Conseil Constitutionnel* nel 2015 (*Décision n. 2014-439 QPC du 23 janvier 2015 – M. Ahmed S.*) ha rigettato la questione motivando che l’applicazione della fattispecie non può avvenire in contrasto con diritti costituzionali. Nel febbraio 2023 la *Special Immigration Appeals Commission* del Regno Unito – tribunale di appello che si occupa specificamente di decisioni riguardanti la revoca della cittadinanza – ha confermato la revoca della cittadinanza che aveva raggiunto nel 2019 S. B. nonostante le autorità del paese della presunta seconda nazionalità si fossero rifiutate di riconoscere la cittadinanza alla stessa. A tal proposito si veda M. Dicosola, *La revoca della cittadinanza tra sicurezza nazionale e diritti. Note a margine del caso Shamina Begum*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 2/2021, pp. 161-190; S. Casabona, *Diritti fondamentali, terrorismo e privazione della cittadinanza*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 1/2023, p. 86 ss. che prende in considerazione, comparandole, le discipline in materia di Regno Unito, Francia e Belgio.

⁷⁷ E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra “noi” e “loro”: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, cit.

⁷⁸ L. Ronchetti, *Anche la cittadinanza diventa precaria*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 95/2018.

⁷⁹ Consiglio d’Europa, *Assemblea Parlamentare*, Risoluzione, 25 gennaio 2019, n. 2263, *Withdrawing Nationality as a Measure to Combat Terrorism: a Human Rights-Compatible Approach?*.

condanna per i reati di cui all'art. 10-*bis*, l. n. 91/1992) nell'applicazione della misura in rapporto al singolo caso («La revoca della cittadinanza è adottata, [...] con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno»). Aspetto quest'ultimo, dell'automatismo sanzionatorio, che in analogia con quanto sancito nel 2012 e nel 2013 dalla Corte costituzionale con riguardo alla pena accessoria della potestà genitoriale ex art. 569 c.p.⁸⁰, nonché già direttamente in ordine al caso di perdita della cittadinanza⁸¹, appare dubbiamente compatibile con la Costituzione.

Analogamente chiaro è il dettato sotto il profilo dell'individuazione dei cittadini possibili destinatari del provvedimento di revoca («La cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, comma 2, 5 e 9, è revocata [...]») e della irragionevole disparità di trattamento in esso insita, contrastante con il principio di cui all'art. 3 Cost. Si differenzia la condizione giuridica del cittadino sulla base del modo di acquisto della cittadinanza, finendo per risultare precarie sotto il profilo della revoca solo alcune categorie di cittadinanza; per l'appunto, la cittadinanza acquisita per opzione al diciottesimo anno del nato in Italia, per matrimonio o per naturalizzazione (rispettivamente artt. 4, co. 2, 5 e 9, l. n. 91/1992), per le quali il cittadino straniero a differenza del cittadino *iure sanguinis* è tenuto rispettivamente a prestare dichiarazione per l'acquisto della cittadinanza e, per le ultime due modalità, una volta raggiunto dal decreto di riconoscimento della cittadinanza del Ministro dell'Interno ex art. 7, l. n. 91/1992 o del Presidente della Repubblica ex art. 9, l. n. 91/1992 è tenuto a prestare giuramento entro sei mesi dalla data di notifica dello stesso, pena l'invalidità del decreto e la necessità di ripresentare la domanda ex art. 10 della medesima legge. A tal proposito non si comprende quale ragionevolezza sia sottesa alla differenziazione tra il regime riservato al terrorista jihadista binazionale e quello applicato al mafioso stragista, cittadino *iure sanguinis*⁸². Come visto, in definitiva, la *ratio* sottesa alla revoca può essere ravvisata sia nella tutela della sicurezza pubblica che nella violazione dell'obbligo di lealtà del cittadino, come lo è per le altre misure preclusive o di decadenza. Ebbene, appare non trascurabile la circostanza per la quale nei casi di preclusione all'acquisto della cittadinanza per condanna penale o per motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica (art. 6, l. n. 91/1992), così come nella previsione di decadenza dalla cittadinanza per accettazione di un impiego o di una carica pubblica in uno Stato o ente

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 31/2012 e sent. n. 7/2013.

⁸¹ Corte cost., sent. n. 87/1975.

⁸² Così S. Casabona, *Diritti fondamentali, terrorismo e privazione della cittadinanza*, cit., in partic. 113.

estero (art. 12. 1. n. 91/1992), non è prevista alcuna differenziazione in rapporto ai cittadini destinatari della misura.

La revoca della cittadinanza, sotto questo specifico profilo, si traduce in un obbligo di fedeltà alla Repubblica irragionevolmente rafforzato per il solo cittadino non originario.

Sotto questo punto di vista è opportuno osservare come la Costituzione attribuisce al concetto di popolo e di cittadinanza una forte valenza unitaria che si desume dalla lettura del co. 2 dell'art. 1 e dell'art. 22, laddove i relativi termini sono impiegati esclusivamente al singolare.

D'altro canto, l'indagine ha messo in luce come a risultare non fondate siano le criticità dell'applicazione dell'istituto della revoca della cittadinanza in ordine all'art. 22 Cost., avendo i Costituenti espressamente circoscritto, in senso restrittivo, la nozione di «motivi politici».

L'aver accostato la misura della revoca al paradigma costituzionale della cittadinanza nazionale per il tramite della giurisprudenza sovranazionale ha, inoltre, suffragato tale prospettiva di necessario temperamento dell'applicazione della misura della revoca rispetto al caso singolo, vincoli – quali la proporzionalità e interessi statali legittimi – che in materia discendono dalla dimensione della tutela sovranazionale cui l'Italia è tenuta al rispetto in virtù degli artt. 10 e 117, co. 1, Cost.

A ben vedere, la novella legislativa ha avuto l'effetto fin da principio di destare l'attenzione degli studiosi anche su altri istituti giuridici inerenti, in vario modo, all'istituto della cittadinanza. Si faccia riferimento al fatto che l'introduzione della denazionalizzazione è avvenuta tramite lo strumento della decretazione d'urgenza, in relazione al quale la dottrina, non ravvisandone i presupposti nel caso specifico, ne ha rilevato l'abuso⁸³.

⁸³ A. Pace, Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del c.d. decreto legge “sicurezza e immigrazione” reso per l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, 18 ottobre 2018 consultabile al link <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/AP-Parere-decreto-sicurezza-18-10-2018.pdf>. Sul punto si vedano anche A. Algostino, *Il decreto “sicurezza e immigrazione”*, cit., pp. 167-199; L. Masera, *La crimmigration nel decreto Salvini*, cit., in partic. p. 6; E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra “noi” e “loro” interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, cit., in partic. 29, la quale definisce l'art. 10-bis norma spuria nel contesto dell'intervento in materia di sicurezza e immigrazione. Sul punto si rinvia più diffusamente alla riflessione di L. Viola, *La revoca della cittadinanza e il giudice amministrativo*, in *Federalismi.it*, n. 32/2020, pp. 241 ss., in partic. p. 251, il quale nonostante raccolga le perplessità in ordine allo strumento impiegato, carente sotto il profilo dell'omogeneità dei contenuti, e ai dubbi di costituzionalità della previsione, avanza osservazioni di apertura all'introduzione dell'istituto, così come A. Mitrotti, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza ‘Salvini’*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019, pp. 65-77, in partic. pp. 74-75. Con riguardo all'abuso del ricorso alla decretazione d'urgenza come determinato sia nell'ambito delle modifiche apportate alla disciplina della cittadinanza ai fini della lotta al terrorismo internazionale ma anche, più recentemente, in occasione della pandemia da Covid-19 si veda P. Bilancia, *The Italian Constitution facing the test of the*

È noto come l'evoluzione normativa in materia di cittadinanza si snodi parallelamente alla trasformazione della forma di Stato e dunque, al rapporto tra il cittadino e lo Stato⁸⁴.

La revoca assurge ad una sorta di ostracismo moderno⁸⁵ con il quale lo straniero divenuto cittadino, reo di aver partecipato ad azioni di terrorismo, viene declassato nel suo *status* ad individuo al quale viene tolto l'elemento identitario che la disposizione presuppone non abbia mai avuto. Appare tuttavia importante sottolineare, ancora una volta, che in presenza dei medesimi presupposti le medesime conseguenze giuridiche non si attivano per il cittadino *iure sanguinis*. È evidente come la considerazione della meritevolezza delle finalità per le quali è stato introdotto l'istituto – ossia la lotta al terrorismo internazionale – non permette di sorvolare sulla sussistenza del rilievo in base al quale la condanna definitiva per un medesimo reato, commesso da soggetti che hanno il medesimo *status*, determina conseguenze giuridiche diverse in rapporto al mero criterio di acquisto della cittadinanza e senza la garanzia – per il reo e per la sua famiglia – di una valutazione sull'applicazione della misura da parte delle autorità competenti. Sembra opportuna una riflessione che da un lato garantisca la certezza del diritto e dunque chiarisca se l'istituto si caratterizzi per l'automatismo e dall'altro che si apra una riflessione sulla concreta efficacia di una misura così drastica idonea, se applicata, a produrre casi di apolidia o comunque di clandestinità del soggetto colpito dalla sanzione accessoria.

Covid-19 pandemic, in *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, n. 2/2022, pp. 109-120, in partic. p. 111, la quale richiama P. Bonetti *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006, p. 237 ss.

⁸⁴ Per lo stretto legame tra cittadinanza e sovranità popolare, nonché rappresentanza politica si rinvia a P. Bilancia, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, cit. L'A. afferma che nella sua evoluzione storica la rappresentanza resta politica perché ai rappresentanti viene chiesto di perseguire l'interesse generale, ma al tempo stesso perde il carattere dell'esclusività, intesa come capacità di privare i rappresentati del loro agire politico trasferendolo al Parlamento, divenendo uno degli strumenti mediante il quale il popolo esercita la propria sovranità nella democrazia rappresentativa. È quanto mai avvertita l'esigenza di una riforma istituzionale che ridisegni il ruolo della rappresentanza al fine primario non solo di garantire l'effettività del mandato, come auspicato da A. Papa, *La rappresentanza politica*, cit., in partic. p. 241 ss. e p. 249, ma anche in rapporto all'esigenza di non trascurare l'aspetto della rappresentanza di soggetti stranieri, che non possono vantare la cittadinanza europea, presenti stabilmente nel territorio nazionale. Si rinvia anche a S. Staiano, *Migrazione e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *Federalismi.it*, n. 2/2013, pp. 1-33.

⁸⁵ Nella democrazia ateniese era diffuso l'istituto dell'ostracismo, ne parla Aristotele (*Arist., Ath. Pol.*, 43.4-6) nel descrivere i compiti che spettavano alle assemblee nel IV secolo a.C.: «Nella sesta pritanìa, inoltre, decidono per alzata di mano se sia il caso di procedere all'ostracismo oppure no [...]». L'*ostrakon* era il coccio di terracotta sul quale veniva inciso, da coloro che votavano nell'assemblea popolare, il nome del concittadino ritenuto pericoloso e che pertanto doveva essere messo al bando. In un tempo in cui esistevano *terrae nullius*, dunque, l'esilio era uno strumento alternativo alla pena capitale. Oggi nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale condotta sul territorio sovrano di Stati membri dell'Unione europea o di Stati extraeuropei, l'utilizzo dello strumento della revoca della cittadinanza quale, in definitiva, divieto di ingresso nel territorio dello Stato o atto di espulsione a fini preventivi, pone plurimi interrogativi.

Abstract: L'istituto giuridico della revoca della cittadinanza di cui all'art. 10-*bis*, l. n. 91/1992, costituisce punto di vista privilegiato per soffermarsi sulla peculiarità del rapporto che intercorre tra il paradigma costituzionale della cittadinanza nazionale e gli istituti di legge ordinaria tramite i quali lo stesso si declina, entrambi considerati alla luce dei vincoli che in materia discendono dalla dimensione della tutela europea e, più in generale, sovranazionale. Il contributo mira a mettere in luce i dubbi di costituzionalità che caratterizzano la permanenza dell'istituto della denazionalizzazione nell'ordinamento nazionale in rapporto ai principi di cui agli artt. 3, 22, 27, co. 3 e 16, nonché 10 e 117 Cost., che concretamente si traducono in una disparità di trattamento tra cittadini per nascita e cittadini di origine straniera, nonché nel pericolo di trascinarsi verso casi di apolidia. Si propone una nuova lettura dell'istituto sulla base del rilievo per cui la misura, quale pena accessoria, si sostanzia in un automatismo sanzionatorio.

Abstract: The legal institution of the revocation of citizenship referred to in Art. 10-*bis* of Law no. 91/1992, constitutes a privileged point of view to dwell on the peculiarity of the relationship that exists between the constitutional paradigm of national citizenship and the institutions of ordinary law through which it is articulated, both considered in the light of the constraints that derive from the dimension of European and, more generally, supranational protection in this matter. The contribution aims to highlight the constitutional doubts that characterise the permanence of the institution of denationalisation in the national legal system in relation to Articles 3, 22, 27(3), and 16(2) as well as articles 10 and 117 of the Italian Constitution, which substantially result in unequal treatment between citizens by birth and citizens of foreign origin, as well as in the danger of being pushed towards cases of statelessness. The legal institution of the revocation of citizenship is an additional penalty automatically imposed as a consequence of the principal penalty, even if not ordered by the Court.

Parole chiave: cittadinanza nazionale – revoca della cittadinanza – principi costituzionali – automatismo sanzionatorio – pena accessoria – apolidia.

Key words: national citizenship – denationalization – constitutional principles – additional penalty – penalty automatically imposed – statelessness.