

## **Il *privilegio* della cittadinanza: la revoca come strumento di contrasto al terrorismo. La riforma italiana nel contesto europeo**

di Francesca Raimondo \*  
(24 aprile 2019)

(in corso di pubblicazione in "Quaderni costituzionali", 2019)

L'ultimo paese, in ordine di tempo, ad aver introdotto la revoca della cittadinanza (o denazionalizzazione, utilizzo i due termini come sinonimi) come strumento di contrasto al terrorismo è stata l'Italia tramite il cd. decreto sicurezza 113/2018, convertito con modifiche dalla legge n. 132 del 2018. La denazionalizzazione involontaria è un istituto che consente ad uno Stato sovrano di privare della cittadinanza nazionale un suo cittadino, a prescindere dalla volontà di quest'ultimo. Si tratta di una misura che è ritornata *in auge*, negli ultimi due decenni in un crescente numero di ordinamenti, quale strumento di lotta contro il terrorismo, soprattutto di matrice cd. islamica. Oggi l'art. 10-*bis* nella legge sulla cittadinanza italiana (l. 91/1992) disciplina l'ipotesi di denazionalizzazione nel caso di condanna per reati di terrorismo applicabile unicamente agli stranieri naturalizzati, vale a dire coloro che siano diventati italiani dopo la nascita, escludendone i cittadini *iure sanguinis*. I destinatari della misura sono dunque coloro che abbiano acquisito la cittadinanza italiana per beneficio di legge – è il caso dello straniero nato in Italia che vi abbia risieduto in maniera legale e continuativa fino alla maggiore età, se lo richiede entro un anno da tale data (art. 4, co. 2) – in forza del matrimonio con cittadino italiano (art. 5) o nei casi di «naturalizzazione» (art. 9). Tali soggetti possono essere privati della cittadinanza italiana nel caso in cui siano condannati in via definitiva per reati connessi con attività di terrorismo, la denazionalizzazione può essere comminata entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza, con decreto del presidente della repubblica, su proposta del ministro dell'interno. Tale misura è stata impugnata davanti alla Corte costituzionale dalla Regione Piemonte (ricorso n. 19/2019).

L'Italia, dunque, ha seguito l'esempio di altri paesi del continente europeo (tra cui Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Paesi Bassi, Regno Unito, Norvegia, Svizzera, Turchia) ed extraeuropeo (come ad esempio Australia e Nuova Zelanda) che già da tempo hanno previsto la denazionalizzazione come misura punitiva in capo a coloro che sono stati condannati, o in alcuni limitati casi, soltanto sospettati di terrorismo. Si tratta di uno strumento rispetto al quale è possibile sollevare numerosi dubbi in merito a legittimità ed efficacia. In primo luogo, esso crea particolari «categorie» di cittadini dato che, nella maggior parte dei casi, i soggetti destinatari sono naturalizzati o titolari di doppio passaporto. Inoltre, la revoca incide sulla stessa concettualizzazione della cittadinanza la quale, più che un diritto (di avere diritti) assume i contorni di un *privilegio*. In generale, c'è poi da chiedersi se la denazionalizzazione sia effettivamente utile nel contesto della lotta al terrorismo di matrice cd. islamica il quale non mira a destabilizzare soltanto uno specifico ordinamento, ma il complessivo ordine internazionale.

Le esperienze britannica e francese risultano particolarmente interessanti. Il Regno Unito si è sicuramente distinto sia per quanto concerne la legislazione in materia di revoca sia per l'applicazione concreta di tale misura. Il *British Nationality Act 1981* è stato oggetto di tre riforme che nell'arco di pochi anni (2002, 2006, 2014) hanno radicalmente ampliato il campo di operatività della denazionalizzazione. Quest'ultima può essere comminata, oltre ai casi di cittadinanza acquisita fraudolentemente, nelle ipotesi in cui la revoca miri a

tutelare gli interessi fondamentali del paese (*conducive to the public good*). In seguito alla riforma del 2014, la denazionalizzazione può essere comminata anche nell'eventualità che il soggetto diventi apolide, purché siano integrate tre condizioni: a) il *Secretary of State* deve ritenere che la revoca sia *conducive to the public good*, dato che il soggetto ha agito in maniera seriamente pregiudizievole per gli interessi fondamentali del paese; b) la cittadinanza britannica sia stata acquisita mediante naturalizzazione; c) il *Secretary of State* deve ragionevolmente ritenere che il soggetto denazionalizzato possa acquisire la cittadinanza di un altro Stato. Vanno evidenziati almeno tre profili particolarmente problematici che caratterizzano tale disciplina. Innanzitutto, la formulazione è così ampia (e vaga) che, ai fini della denazionalizzazione, non è richiesta la condanna per un reato e, invero, almeno per i casi in cui c'è il limite dell'apolidia, nemmeno la commissione di un determinato atto. In secondo luogo, grazie alla riserva apposta dal Regno Unito alla Convenzione sulla riduzione della apolidia del 1961, è possibile procedere con la revoca anche nell'ipotesi in cui il soggetto destinatario della misura dovesse divenire apolide. L'art. 8, co. 3 della Convenzione, infatti, consente ad uno Stato di mantenere fermi determinati motivi di revoca, ivi enumerati, che siano già previsti nella legislazione nazionale in vigore al momento della firma, della ratifica o dell'adesione al trattato, anche nell'eventualità in cui il soggetto diventi apolide. Tuttavia, in questi casi la denazionalizzazione può essere comminata soltanto nei confronti dei soggetti naturalizzati i quali, più frequentemente, hanno un *background* migratorio. In terzo luogo, il requisito secondo cui il *Secretary of State* deve ragionevolmente ritenere che la persona possa acquisire la cittadinanza di un altro paese finisce per creare un *tertium genus* che non è previsto né a livello internazionale, né interno: una categoria di soggetti che non sono più cittadini, ma al contempo, pur essendo già apolidi hanno «buone probabilità» di acquisire la cittadinanza di un altro Stato. A ciò si aggiunga che, sotto il profilo pratico, la revoca della cittadinanza non è rimasta una misura unicamente simbolica, al contrario è stata frequentemente comminata. Si pensi che, mentre tra il 2001 e il 2005 nessun cittadino britannico ha perso la sua cittadinanza, ben centoquattro persone sono state denazionalizzate nel solo 2017. Infine, molto spesso la revoca è applicata nel momento in cui i destinatari si trovano fuori dal paese, in particolare nel caso dei *foreign fighters* in Siria.

Per quanto riguarda la Francia, sono previste due tipologie di denazionalizzazione: la *perte* e la *déchéance*. La prima può essere comminata soltanto nei confronti dei francesi che abbiano acquisito la cittadinanza *iure sanguinis* o per doppio *ius soli* (ai sensi dell'art. 19-3 del *Code Civil* è automaticamente francese alla nascita chi è nato in Francia da genitori stranieri, purché uno dei due genitori sia nato nel paese) nelle ipotesi disciplinate dagli artt. 23 a 23-9 del c.c., ad esempio nel caso in cui il soggetto si comporti, di fatto, come fosse un cittadino di paese straniero (a patto che ne abbia la cittadinanza) o non ottemperi all'ingiunzione del governo di lasciare un impiego pubblico di uno stato estero, in un'armata straniera o in un'organizzazione internazionale a cui la Francia non partecipa (o, più generalmente, di operare a loro favore). La *déchéance*, invece, può essere applicata soltanto nei confronti di coloro che abbiano acquisito la cittadinanza francese – in forza di *ius soli* semplice (ex art. 21-7 c.c., il soggetto nato in Francia da genitori stranieri acquista automaticamente la cittadinanza francese al compimento della maggiore età, a condizione che sia residente nel paese e vi abbia risieduto abitualmente per un periodo, continuo o discontinuo, di almeno cinque anni dall'età di undici anni in poi), matrimonio e naturalizzazione – per una serie di circostanze individuate nell'articolo 25 c.c.. Tra quest'ultime rileva la condanna per crimini o delitti lesivi degli interessi fondamentali della nazione o per un atto di terrorismo. Il *Conseil constitutionnel*, chiamato

a giudicare la legittimità costituzionale di questa misura (decisione n. 2014-439 QPC del 23 gennaio 2015), ha ritenuto non in contrasto con il principio di uguaglianza il fatto che soltanto i francesi d'acquisizione siano i destinatari della revoca, alla luce delle ragioni di interesse generale e del rafforzamento degli strumenti di contrasto al terrorismo che vengono in considerazione nei casi di denazionalizzazione (più diffusamente si veda S. Fabianelli, *Liberté, (in)égalité, fraternité: un caso di cittadinanza negata*, in questa *Rivista*, 3/2015). La perdita della nazionalità francese nelle ipotesi di terrorismo può essere applicata soltanto per atti che siano stati commessi prima dell'acquisizione della cittadinanza o entro quindici anni dalla stessa e deve essere comminata entro quindici anni dalla commissione dell'atto. Tuttavia, a differenza del Regno Unito, in Francia resta fermo il limite dell'apolidia: possono cioè essere destinatari della denazionalizzazione unicamente i cittadini titolari di doppio passaporto. La proposta di riforma del governo Hollande di estendere la revoca a tutti i francesi, purchè *binationaux*, avanzata all'indomani degli attacchi di Parigi del 13 novembre 2015, non ha mai visto la luce.

In Belgio, con la riforma del *Code de la nationalité* del 2012, è stata introdotta la revoca della cittadinanza nei confronti di soggetti condannati per atti di terrorismo ad una pena detentiva di almeno cinque anni di reclusione. L'ambito di operatività della revoca è stato successivamente ampliato nel 2015, in seguito agli attacchi al giornale satirico Charlie Hebdo. Mentre in precedenza, al pari della Francia, la revoca era limitata nel tempo (in particolare, per fatti commessi entro dieci anni dall'acquisizione della cittadinanza belga), dopo le modifiche del 2015, e unicamente per i soggetti condannati per reati di terrorismo, la denazionalizzazione può essere comminata anche a distanza di molti anni dalla commissione dei fatti. Come in Francia, sono esclusi dalla revoca i belgi che hanno acquisito la cittadinanza alla nascita e coloro che diventerebbero apolidi.

Nei Paesi Bassi, tenuto fermo il limite dell'apolidia, oltre alla denazionalizzazione in caso di condanna per atti di terrorismo (art. 134a del codice penale), è attribuito al ministro della giustizia, in forza della riforma del 2017, il potere discrezionale di revocare la cittadinanza anche prima della condanna (art. 14(4) della legge sulla cittadinanza) nei confronti dei maggiori di sedici anni che si trovino all'estero e che siano entrati a far parte di organizzazioni che perseguono il conflitto armato e che costituiscono una minaccia alla sicurezza nazionale.

Dal 1 gennaio del 2019 è entrata in vigore la denazionalizzazione anche in Norvegia (legge 19/2018) nei confronti di soggetti titolari di doppia cittadinanza che siano stati condannati alla pena della reclusione superiore a sei anni per alcuni reati, fra cui anche quelli di terrorismo. Tuttavia, la stessa disposizione prevede che la cittadinanza non possa essere revocata se tale misura pare non proporzionata alla luce del legame esistente tra il soggetto destinatario (e/o la sua famiglia) e il paese. Inoltre, il superiore interesse dei minori eventualmente coinvolti deve ricevere una considerazione fondamentale.

Da questa breve rassegna di diritto comparato si può concludere che è in aumento il numero dei paesi che introducono, o inaspriscono, le norme in materia di revoca della cittadinanza per coloro che sono coinvolti in attività di terrorismo. Solitamente, ad eccezione del nostro ordinamento, tali riforme vengono approvate sull'onda degli attacchi terroristici subiti dal paese. Va segnalato, tuttavia, anche un caso in cui si è verificato il fenomeno inverso: in Spagna (che, finora, non ha introdotto la revoca della cittadinanza nelle ipotesi di terrorismo), dopo gli attentati di Madrid dell'11 marzo del 2004, il *Real Decreto* 453/2004 ha stabilito la concessione della cittadinanza spagnola (*Carta de naturaleza*) alle vittime straniere dell'attentato e ai loro familiari. Al pari di altri ordinamenti (Francia, Belgio, Regno Unito), anche in Italia per la prima volta si distingue tra diverse

*classi* di cittadini dato che i destinatari della misura sono soltanto i soggetti naturalizzati. A differenza di Francia, Belgio e Paesi Bassi, il legislatore italiano pare non aver preso in considerazione la problematica all'eventuale apolidia dei destinatari della revoca (come la Gran Bretagna, anche l'Italia ha posto una riserva all'art. 8, co. 3 della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961). La revoca deve sempre seguire una sentenza di condanna definitiva per i reati richiamati dall'art. 10-*bis* e, come in Francia, è stato fissato un termine (tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza) entro il quale la denazionalizzazione verrà comminata. In ultimo, contrariamente alle altre ipotesi di perdita della cittadinanza già previste nella legge 91/1992, quella disciplinata dall'articolo 10-*bis* è l'unica che opera automaticamente, senza cioè che siano integrati ulteriori presupposti procedurali e sostanziali, né sia effettuata, come ad esempio è previsto in Norvegia, una valutazione sulla proporzionalità della misura tenuto conto del legame tra il soggetto (e la sua famiglia) e il paese.

\* Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Bologna.