

Francia: verso un nuovo modello di nazione ?

di Livio Cancelliere e Veronica Federico *

La Francia è stata per decenni una “comunità di cittadini”, citando un famoso scritto della sociologa Dominique Schnapper¹ membro del Conseil Constitutionnel dal 2001 al 2010; ora rischia di diventare una comunità di cittadini a nazionalità differenziata, in cui i francesi di origine straniera rimangono per dieci anni sotto la minaccia di perdere la nazionalità acquisita per naturalizzazione nel caso siano condannati per l'assassinio di persone depositarie dell'autorità pubblica (poliziotti, carabinieri, prefetti, funzionari delle dogane o dell'amministrazione penitenziarie, ecc...).

Il nuovo progetto di legge sull'immigrazione, l'integrazione e la nazionalità (n.2400), fortemente voluto dal Presidente N. Sarkozy che ne aveva anticipato i contenuti in un discorso a Grenoble² a fine luglio, ha superato il vaglio dalla Commissione per le leggi costituzionali, la legislazione e l'amministrazione generale della Repubblica dell'Assemblea Nazionale ed è stato successivamente approvato il 30 settembre 2010 dal Parlamento.

A fronte della proposta di ridurre da cinque a due anni di residenza il periodo richiesto agli stranieri “assimilati” per far domanda di naturalizzazione, l'articolo 3 estende “i motivi di perdita della nazionalità francese alle persone condannate per omicidio o violenze che hanno intenzionalmente causato la morte di depositari dell'autorità pubblica”. In caso di denaturalizzazione vigerà inoltre il divieto di rientrare in Francia per un periodo dai 2 ai 5 anni. Ad oggi l'articolo 25 del codice civile limitava la perdita della nazionalità ai soli casi di alto tradimento, di terrorismo o di “attentato agli interessi fondamentali della nazione”, nel rispetto di tre fondamentali condizioni: che la persona fosse in possesso di una seconda nazionalità per evitare di renderla apolide; che fosse diventata Francese da non più di 10 (15 anni in determinati casi); e previo consenso del Consiglio di Stato. La sanzione, assai rigidamente disciplinata, è stata applicata raramente, soprattutto nei confronti di fondamentalisti islamici colpevoli di apologia di terrorismo e di incitazione all'odio o, nel 2006, nei confronti di una persona di origine algerina, divenuta francese per matrimonio nel 1998 e condannata a tre anni di reclusione per aver partecipato ad un'associazione criminale che preparava un attacco terroristico. Le procedure di de-nazionalizzazione sono state rare, non più di una, due all'anno. Come sottolinea il professor P. Weil, storico specialista dei fenomeni migratori in un'intervista al *Nouvel Observateur* il 5 agosto, “la nazionalità iscritta nella dichiarazione universale dei diritti umani è considerata intoccabile. E di conseguenza la denaturalizzazione è una sorta di bomba atomica della nazionalità. E' un'arma pesante, ed è grave il fatto di lanciarla in pasto al pubblico”.

La prima proposta del Ministro degli interni prevedeva addirittura la perdita della nazionalità francese anche nel caso di poligamia e mutilazioni genitali, fattispecie poi eliminate per evitare una sicura censura da parte del Conseil constitutionnel.

Sotto il profilo del rispetto del diritto internazionale, la proposta di legge francese potrebbe incontrare non pochi ostacoli. Dopo le de-nazionalizzazioni massicce della

¹ D. Schnapper, *La Nation des Citoyens*, Paris, Gallimard, 1994.

² Il Presidente francese ha annunciato i contenuti del nuovo progetto di legge sull'immigrazione proprio a Grenoble, dove pochi giorni prima un agente di polizia aveva ucciso un rapinatore di origine straniera. Ha detto il presidente francese: "La nazionalità francese deve poter essere ritirata a tutte le persone di origine straniera che volontariamente attentano alla vita di un poliziotto o di chiunque altro rappresenti l'autorità pubblica".

prima metà del XX secolo, il diritto ad avere una nazionalità è diventato diritto umano fondamentale, sancito dall'articolo 15 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948. Infatti, parafrasando H Arendt, per rendersi conto delle vere implicazioni della de-nazionalizzazione “basta ricordare l'estrema cura con cui i nazisti insistevano affinché gli ebrei non tedeschi perdessero la loro cittadinanza prima del trasporto o al più tardi il giorno della deportazione. Per gli ebrei tedeschi ciò non era necessario perchè nel Terzo Reich una legge li privava automaticamente della cittadinanza appena lasciato il territorio nazionale”³.

A fortiori, sotto il governo Jospin nel 1997 la Francia ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani del 1995, che non permette la perdita della nazionalità per reati di diritto penale generale, come appunto l'omicidio volontario, anche se di autorità pubbliche.

Sotto il profilo costituzionale, è proprio il primo articolo della Costituzione francese che sancisce in maniera inequivocabile il principio di eguaglianza tra tutti i cittadini “senza distinzione di origini, ...” dunque senza distinzioni tra Francesi *de souche* o di origine straniera. “Non vedo come potrebbe dunque essere possibile distinguere due categorie di cittadini : coloro che sono nati francesi o coloro che lo sono diventati” osserva il costituzionalista G. Carcassonne⁴.

In effetti, nella decisione 96-377 del 16 luglio 1996 relativa alla legge tendente a rafforzare la repressione del terrorismo e degli attentati alle persone depositarie dell'autorità pubblica o incaricate di una missione di servizio pubblico e che comporta disposizioni relative alla polizia giudiziaria, il Conseil constitutionnel, riguardo al diritto alla nazionalità, aveva sostenuto che “le persone che hanno acquisito la nazionalità francese e quelle a cui la nazionalità francese è stata attribuita per nascita sono nella medesima situazione”. Il Conseil, tuttavia, aveva ammesso che, sotto precise condizioni e con l'obiettivo generale della lotta contro il terrorismo, la perdita della nazionalità non comportava una differenza di trattamento tale da violare il principio di eguaglianza. A giudizio della dottrina, si tratta di un'interpretazione che pone condizioni assai stringenti all'impiego di sanzioni potenzialmente discriminanti tra categorie di cittadini, che lascia poco spazio ad un'ulteriore allargamento dei casi di perdita della nazionalità.

Il progetto n.2400 suggerisce un ulteriore profilo di incostituzionalità vis-à-vis il principio di eguaglianza. Come sottolinea J. L. Halpérin, professore di diritto all'Ecole normale supérieure, il fatto che l'omicidio di un poliziotto, un carabiniere o una persona depositaria dell'autorità pubblica sia considerato in maniera fortemente differente rispetto all'omicidio di qualunque altra persona fa sorgere un potenziale vizio di costituzionalità. “Che ciò comporti un'aggravante è assolutamente legittimo. Ma che questo dia luogo ad una pena supplementare così pesante è sicuramente contestabile”⁵.

Interessante è, mutatis mutandis, quanto sostiene a riguardo la Corte Costituzionale italiana che, con sentenza n. 249 dell'8 luglio 2010, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'aggravante della clandestinità (art 1, comma 1, L. 94/2009) per violazione degli articoli 3 e 25 della Carta Costituzionale, specificando, in uno dei suoi passi più significativi: “La condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell'ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona, salvaguardate dalla

³ Hannah Arendt, *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi 2004, p. 389

⁴ Libération, 2 agosto 2010.

⁵ <http://www.lepoint.fr>

Costituzione con le garanzie contenute negli artt. 24 e seguenti, che regolano la posizione dei singoli nei confronti del potere punitivo dello Stato”. Secondo la Consulta infatti “il rigoroso rispetto dei diritti inviolabili implica l’illegittimità di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti che derivino dal precedente compimento di atti «del tutto estranei al fatto-reato», introducendo così una responsabilità penale d’autore «in aperta violazione del principio di offensività» e dell’art. 3 della Costituzione, secondo cui il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero.” Infine, ritenendo che la previsione normativa in esame determini un contrasto con l’art. 25, secondo comma, della Costituzione, la Corte così argomenta: “La qualità di immigrato «irregolare» diventa uno stigma, che funge da premessa ad un trattamento penalistico differenziato del soggetto, i cui comportamenti appaiono, in generale e senza riserve o distinzioni, caratterizzati da un accentuato antagonismo verso la legalità. Le qualità della singola persona da giudicare rifluiscono nella qualità generale preventivamente stabilita dalla legge, in base ad una presunzione assoluta, che identifica un «tipo di autore» assoggettato, sempre e comunque, ad un più severo trattamento”.

Ritornando alla normativa francese, ugualmente problematica pare la conformità della legge con l’articolo 8 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino, che prevede che “la legge deve stabilire solo pene strettamente e evidentemente necessarie”. Ancora G. Carcassonne riflette sul fatto che “ la perdita della nazionalità non appare come sanzione necessaria ai sensi dell’art. 8 della Dichiarazione. La nazionalità fa parte integrante dell’identità stessa di qualunque individuo, al medesimo modo del corpo, del nome, dei sentimenti e dei pensieri, ovvero di tutto ciò che fa parte della propria intimità. Privare l’individuo di tutto questo rappresenterebbe una violazione della sua identità, una forma di amputazione. Un cattivo cittadino resta comunque un cittadino. E’ possibile privarlo della libertà ma non della sua personalità, di cui la nazionalità fa parte”⁶.

Sul punto appare evidente la differenza rispetto all’attuale normativa italiana sulla cittadinanza (regolata dalla legge n. 91 del 5.12.1992), che - pur rimanendo saldamente ancorata alla trasmissibilità della cittadinanza secondo il principio dello *ius sanguinis* (prevedendo solo marginalmente l’acquisto dello status civitatis ex *ius soli*) – riconosce il peso della volontà individuale nell’acquisto e nella perdita della cittadinanza.

La legge n. 91/1992 non prevede alcuna ipotesi di revoca della cittadinanza, ma stabilisce in quali casi il cittadino italiano perde la cittadinanza (art. 12):

1. a seguito di esplicita rinuncia;
2. per aver accettato un impiego pubblico o aver prestato servizio militare in uno stato estero, senza seguire l’intimazione di abbandono degli stessi da parte del Ministero dell’Interno;
3. durante lo stato di guerra con un paese estero, per chi abbia accettato o non abbia abbandonato un impiego pubblico o una carica pubblica in quel paese, per chi abbia prestato servizio militare in tale Stato senza esservi obbligato, per chi abbia acquistato volontariamente la cittadinanza di quello Stato;
4. in caso di revoca dell’adozione, l’adottato perde la cittadinanza italiana se il provvedimento di revoca dell’adozione è causato dall’adottato stesso, a condizione che quest’ultimo posseda o riacquisti un’altra cittadinanza; se la revoca non dipende da fatto dell’adottato, egli conserva la cittadinanza italiana

⁶ Libération, 2 agosto 2010.

tuttavia, qualora la revoca intervenga durante la maggiore età, può rinunciarsi entro un anno dalla revoca, se possiede o riacquisti un'altra cittadinanza;

5. nel caso in cui acquisti la cittadinanza di uno Stato firmatario della convenzione di Strasburgo del 1963.

La legge n. 91/1992 non consente, dunque, la revoca del decreto di conferimento della cittadinanza italiana per circostanze sopravvenute.⁷ Tuttavia, l'art. 6 della predetta legge stabilisce che precludono l'acquisto della cittadinanza del coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano:

- a. la condanna per uno dei delitti previsti nel libro secondo, titolo I, capi I, II e III, del codice penale (delitti contro la personalità interna ed internazionale dello Stato o delitti contro i diritti politici del cittadino);

- b. la 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;

- c. la sussistenza, nel caso specifico, di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica.⁸

L'amministrazione non può, però, revocare la cittadinanza per ragioni inerenti alla sicurezza della Repubblica, anche se preesistenti, avendo il coniuge acquisto, a due anni dall'istanza, un vero e proprio diritto soggettivo alla cittadinanza.⁹

L'acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione, disciplinata dall'art. 9 della medesima legge, non prevede invece alcun tipo di preclusione. Tuttavia, la giurisprudenza ha ritenuto che questo provvedimento di concessione della cittadinanza è adottato sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali e, pertanto, la concessione di tale beneficio presuppone una valutazione assai articolata, nella quale possono avere rilievo considerazioni di carattere economico e patrimoniale, relative al possesso di adeguate fonti di sussistenza (così come avviene per il rinnovo del permesso di soggiorno)¹⁰; considerazioni circa l'esistenza di un'avvenuta integrazione dello straniero in Italia, tale da poterne affermare la compiuta appartenenza alla comunità nazionale; motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica. Ma anche la commissione di reati di non particolare gravità (ad esempio, falsità materiale commessa dal privato) rappresenta, nella prassi, motivo ostativo alla concessione della cittadinanza, salvo riabilitazione.

Che la buona condotta dello straniero rilevi ai fini della concessione della cittadinanza si desume direttamente dall'art. 1 del D.P.R. 18 aprile 1994 n. 362 ("Regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana"), secondo cui l'istanza per l'acquisto o la concessione della cittadinanza deve essere corredata, tra l'altro, "da certificazione dello Stato estero o degli Stati esteri, di origine e di residenza, relative ai procedimenti penali ed ai carichi penali pendenti" e da "certificato penale dell'autorità giudiziaria italiana".

In realtà, diversamente rispetto all'esperienza italiana, in Francia la storia della perdita della nazionalità ha origini lontane: nel 1915, durante la prima guerra mondiale, una legge aveva previsto la perdita della nazionalità francese per quei

⁷ Cfr., *inter alia*, la recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5103 del 31/10/2007.

⁸ La preclusione viene meno a seguito di riabilitazione penale, che fa cessare gli effetti preclusivi della condanna.

⁹ Corte di Cassazione, Sez. Unite Civili, sentenze del 7/7/1993 n. 7441 e n. 1000 del 27/01/1995; Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 4334 dell'11/8/20059.

¹⁰ Cfr., T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. I, 27 febbraio 2003, n. 158.

militari della legione straniera che, avendo doppia cittadinanza francese e tedesca, decidevano di combattere nell'esercito tedesco. La procedura di perdita della nazionalità venne poi sistematizzata nell'ordinamento dalla legge del 10 agosto 1927 che per controbilanciare una politica di favore rispetto alla naturalizzazione prevedeva una sorta di "clausola di salvaguardia" che consisteva appunto nella possibilità di privare i nuovi cittadini della nazionalità qualora essi avessero minacciato interessi fondamentali dello Stato francese. Dal 1927 al 1940, a fronte di 260.000 naturalizzazioni, 16 furono le procedure di perdita della nazionalità¹¹. Il governo di Vichy, seguendo il modello del Reich tedesco, procedette ad una revisione in massa delle naturalizzazioni avvenute dal 1927 e privò della nazionalità francese 15.000 persone, di cui 7.000 ebrei e 446 Francesi oppositori del regime, tra cui Charles de Gaulle. Dopo la guerra la Francia ritornò alla legislazione in materia della terza Repubblica.

Più di recente, la legge 93-933 del 22 luglio 1993 sulla nazionalità francese, voluta dall'allora Ministro dell'interno C. Pasqua e dal Primo ministro E. Balladour sotto la presidenza Mitterand, aveva previsto la perdita della nazionalità anche nel caso di condanna, in Francia o all'estero, per un fatto qualificato come crimine dal diritto francese e che comportasse una pena detentiva di almeno 5 anni. Il successivo governo Jospin aveva promosso una revisione della legislazione sulla nazionalità e con la legge 98-170 del 16 marzo 1999, firmata dall'allora Ministro della giustizia E. Guigou, era stato eliminato dall'articolo 25 del codice civile il 5 comma, che prevedeva appunto la perdita della nazionalità per un "crimine comune", secondo la terminologia francese, ed aveva aggiunto la condizione di non rendere eventualmente l'individuo privato della nazionalità francese apolide. Ciò, tra l'altro, in conformità con gli impegni assunti a livello internazionale dalla Francia che nel frattempo aveva ratificato la già menzionata Convenzione del Consiglio d'Europa.

Più che la riforma approvata dal Parlamento francese di per sé, che i giuspubblicisti francesi valutano difficilmente riuscirà a passare il vaglio del Conseil constitutionnel, non possiamo non interrogarci sul progetto di società soggiacente. La nuova legge francese sull'immigrazione si inserisce infatti nel più vasto scenario di una serie di misure che, nel necessario bilanciamento tra sicurezza (o percezione della sicurezza) collettiva e libertà personali prediligono la prima.

In effetti, questa legge è la quinta legge sull'immigrazione in sette anni e avrà l'effetto di accentuare il carattere repressivo della legislazione in materia di immigrazione. Oltre a denaturalizzare i criminali di origine straniera, si prevede di limitare l'intervento dei giudici in materia di controllo della detenzione e delle misure di allontanamento, i quali dovranno semplicemente "registrare" l'applicazione delle misure amministrative (attualmente, lo straniero trattenuto in un Centro di Identificazione ed Espulsione deve essere portato davanti a un magistrato entro 48 ore). La polizia disporrà di cinque giorni per procedere all'espulsione senza il controllo della giustizia. Si prevede di aumentare la detenzione degli stranieri sans papiers da 32 giorni a 45 giorni. La nuova legge stabilisce, inoltre, che al diniego della regolarizzazione corrisponda il divieto di ingresso sul territorio per tre anni. Si prevedono espulsioni più facili in caso di «minaccia all'ordine pubblico, in occasione di atti ripetuti di furto o di mendicizia aggressiva». Tali previsioni si estendono anche ai minori nati in Francia da genitori stranieri, prevedendo che al raggiungimento della maggiore età, se delinquono, l'acquisizione della nazionalità non sarà più un diritto.

¹¹ P. Weil, *Qu'est-ce qu'un français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Gallimard, 2005.

A tutto ciò si aggiunga anche la “questione rom”, che ha indotto la Commissione europea ad aprire una procedura di infrazione contro la Francia per violazione del diritto europeo per discriminazione basata sulle origini etniche o di razza.

In gioco sembra essere il modello stesso di nazione della Francia. Alla visione della Francia repubblicana assimilazionista, che non fa distinzione tra l’origine dei suoi cittadini, in quanto si trascende ogni appartenenza diversa rispetto a quella nazionale attraverso la cittadinanza e che, tramite il principio di laicità sancito per la prima volta nel 1905, apre alla differenza, si sostituisce un’idea pre-moderna di nazione francese, quella fondata su una comunità di connazionali e non più di concittadini.

* Avvocato esperto in immigrazione, info@studiolegalecancelliere.it; borsista post-dottorato, Dipartimento di Diritto Pubblico A. Orsi Battaglini, Università degli Studi di Firenze, veronica.federico@unifi.it.