

**Cittadini per sempre vs. cittadini eternamente *sub iudice***

di

Mario Calvo *

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il trentennale dibattito in tema di cittadinanza e la scelta operata dal D.l. 113/2018 – 3. “Necessità e Urgenza”... di innalzare i termini del procedimento - 4. La revoca della cittadinanza come sanzione – 5. La lotta contro l'apolidia – 6. La visione europea e la soluzione francese – 7. Infinitamente italiani – 8. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

La recente legge di conversione 1 dicembre 2018, n. 132¹, che modifica il decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113, ha introdotto nel nostro ordinamento disposizioni destinate a incidere, in primo luogo, su molteplici aspetti di politica migratoria e interna, in secondo luogo sulla delicata materia della cittadinanza. Da decenni, quest'ultima è fonte di un perdurante dibattito tra coloro che invocano una disciplina maggiormente inclusiva e garantista nei confronti dei soggetti appartenenti, ormai da tempo, al tessuto economico-sociale del Paese² e coloro che, invece, perseverano nel considerare il legame di appartenenza allo Stato un fattore prevalentemente ereditario, connaturato al territorio e sconnesso da scelte concrete di vita. Da entrambi i punti di vista vi è, tuttavia, la consapevolezza che le leggi sulla cittadinanza hanno un carattere “funzionale” al perseguimento di scopi

* Dottorando di ricerca presso l'Università degli studi di Torino.

¹ Legge 1° dicembre 2018, n. 132, conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Serie generale - n. 281.

² J. HABERMAS, *Morale, Diritto, Politica* (1990), Torino, Einaudi, 1992, p. 109.

politici, essendo destinate a incidere sulla composizione della società stessa e a influire direttamente sul suo sviluppo e sul suo destino.

Le recenti modifiche, introdotte dal succitato decreto alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, hanno sollevato molteplici dubbi d'incostituzionalità, in quanto volte a modificare in *pejus* il regime di attribuzione dello *status civitatis*, oltre che a rendere più precaria la cittadinanza per i soggetti stranieri d'origine.

Prima di entrare nel merito delle scelte operate dal legislatore, occorre premettere che ogni intervento in materia di cittadinanza richiede la massima attenzione e lungimiranza da parte dei governanti, un ampio coinvolgimento delle forze politiche e sociali presenti nel Paese e la consapevolezza di incidere profondamente sul futuro delle nuove generazioni. Partendo da queste premesse, il presente contributo cercherà di analizzare le principali novità introdotte, analizzandone le criticità e i possibili profili di incostituzionalità.

2. Il trentennale dibattito in tema di cittadinanza e la scelta operata dal D.l. 113/2018

L'istituto giuridico della cittadinanza rappresenta ormai da due secoli lo strumento mediante il quale Stato raffigura il proprio modello di comunità politica e delinea i confini, sempre più permeabili, della definizione di cittadini³ e stranieri. Usualmente il termine cittadinanza⁴ viene associato a quello di popolo - quest'ultimo inteso quale elemento costitutivo dello Stato, insieme a territorio e sovranità - risultante dall'insieme di tutti coloro ai quali l'ordinamento giuridico statale⁵ assegna lo *status* di cittadino.

³ C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 48.

⁴ E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in *Giurisprudenza italiana*, parte IV, 1992.

⁵ Ogni Stato ha una legge sua propria che disciplina l'acquisto della cittadinanza, che dà agli individui una qualificazione precisa in quanto appartenenti allo Stato stesso, assoggettati alla sua autorità e che vantano quel diritto alla protezione che lo Stato loro accorda nei confronti degli altri Stati. Siffatta legge "fotografa" il reciproco riconoscimento dei cittadini come parte di quella "comunità nazionale" espressa dallo Stato medesimo: così E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, Le grandi radici, I modelli storici di riferimento*, Padova, Cedam, 1997, p. 242.

Tale nozione è considerata un elemento fondamentale della democrazia; una «nozione strategica», poiché «consente di collegare il tema dei diritti personali a quello delle ragioni “pregiuridiche” dell'appartenenza o dell'estromissione dal contesto politico che li sostiene»⁶.

Oggi più che mai, il tema della cittadinanza rappresenta un argomento di grande complessità e ogni tentativo di definizione riconducibile a categorie tradizionali non consente di comprenderne appieno la portata. Essa, dunque, non è un concetto astratto, bensì va ineluttabilmente inquadrata nella comunità di appartenenza del soggetto, che è formata da uomini legati da relazioni di biunivoco riconoscimento⁷. Invero, «il termine “cittadinanza” è evocativo di un universo semantico sommamente complesso e poliforme»⁸, un'espressione sintetica che è diventata «un crocevia di suggestioni variegata e complesse che coinvolgono l'identità politico-giuridica del soggetto, le modalità della sua partecipazione politica, l'intero corredo dei suoi diritti e dei suoi doveri»⁹.

Secondo Mortati «la parola cittadino (*civis*) esprime precisamente il possesso di uno *status* (*status civitatis*) derivante dall'organico collegamento dei singoli al territorio dello Stato»¹⁰. Tale accezione richiama una dimensione orizzontale della cittadinanza, intesa come legame tra cittadini stanziati su un determinato territorio, che condividono «certi valori ed interessi materiali e spirituali che valgono a distinguere una comunità statale dall'altra (...), valori e interessi che, per potersi integralmente esprimere, abbisognano di una loro forma giuridica e, quindi, di un ordinamento che ne appresti la tutela...»¹¹. La condizione di cittadino così analizzata è l'elemento che connota il legame sociale, quale sentimento di consapevole partecipazione a una collettività organizzata, *l'idem sentire de re*

⁶ D. ZOLO, *La cittadinanza: Appartenenza, identità, diritti*, in D. ZOLO (a cura di), Id., Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 9.

⁷ B. PASTORE, *Identità comunitarie e coesione sociale: valori comuni e istituzioni “locali”*, relazione alla IX^a ed. del Seminario permanente di ricerca sulla pace dell'Istituto "J.Maritain" di Preganziol, 1998 su www.studiperlapace.it.

⁸ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, Le grandi radici, I modelli storici di riferimento*, Padova 1997, p. 242.

⁹ P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Bari, Laterza, 1999, p.8.

¹⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Padova 1969, p. 115.

¹¹ C. MORTATI, *Ibidem*.

*pubblica*¹² che consente allo Stato di esistere. Vi è poi una seconda dimensione della cittadinanza, intrinsecamente connessa all'elemento della sovranità, dalla quale discendono specifici diritti e doveri riconosciuti e imposti dall'autorità pubblica, la quale provvede attraverso la propria legislazione alla definizione delle condizioni giuridiche in base alle quali un soggetto può essere definito cittadino, ossia legato allo Stato a cui appartiene da un particolare vincolo di tipo verticale¹³.

Senza dubbio, in un universo semantico così articolato, è necessaria la presenza di punti fermi che indichino il corretto percorso da seguire: tali sono le leggi sulla cittadinanza, che, pur variando di Paese in Paese, sono tutte accomunate dal fatto di essere il frutto di scelte politiche, funzionali¹⁴ alla realizzazione di chiari progetti di società.

Occorre pertanto delineare il quadro normativo di riferimento, dando atto dell'ampio e vivace dibattito in tema di cittadinanza, che da oltre trent'anni continua ad animare il nostro Paese.

La Costituzione italiana non enuncia una nozione precisa del termine cittadinanza, né prevede una riserva di legge in materia ma sancisce, in una serie di disposizioni, i diritti e i doveri a essa relativi. La regolamentazione della materia è pertanto rimessa al potere legislativo, secondo una precisa scelta operata dai padri costituenti. Essi, pur avendo ben chiara l'estrema delicatezza delle questioni sottese, lasciarono che fosse il legislatore successivo a poter decidere, senza omettere, però, di dare «un lume preciso sulla legge stessa che tratterà della cittadinanza»¹⁵. Quel "lume" è rappresentato dal limite contenuto nell'art. 22

¹² *Ibidem*.

¹³ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997, pp. 15 e ss.; Id., *Cittadinanza*, in M. Flores (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, vol. 1, *Dizionario I /A-G*, Torino, Utet, 2007, p. 130.

¹⁴ P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, Firenze University Press, 2014, pp. 236 ss.

¹⁵ A. VACCARI, voce *Cittadinanza*, in *Dizion. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, II, Milano 2006, p. 922.

Cost.¹⁶, secondo il quale: «Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome»¹⁷.

La normativa ordinaria di riferimento è rappresentata dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91 (e dal relativo regolamento di esecuzione, il D.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572), cui hanno fatto seguito alcune modifiche e integrazioni che, tuttavia, non hanno inciso significativamente sull'impianto della legge stessa. Detta disciplina mostra una netta presa di posizione a favore del criterio dello *ius sanguinis*, quale principale modalità di attribuzione della cittadinanza italiana; infatti: «è cittadino italiano colui che nasce da padre e/o madre italiani, anche se in territorio diverso». L'altro principale criterio attributivo della cittadinanza, lo *ius soli*, che privilegia maggiormente il legame con il territorio, è previsto dalla disciplina italiana solamente in via residuale, limitatamente alle ipotesi di cui all'art. 1, c.1, lett. b), della l. 91/1992, ai sensi del quale è cittadino per nascita «chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono» e all'art. 1 c. 2, secondo cui «è considerato cittadino per nascita il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza». Vi sono poi altre modalità di acquisizione dello *status civitatis*, come la c.d. *iuris communicatio*, mediante la quale è possibile trasmettere la cittadinanza da un membro all'altro della famiglia, in ossequio al principio di ordine pubblico che auspica l'unità della cittadinanza all'interno del nucleo familiare. Essa consente di divenire cittadini italiani tramite matrimonio, se si risiede legalmente in Italia per due anni dalle nozze o tre anni se si risiede all'estero, oppure tramite adozione o filiazione nel caso di minori stranieri adottati o riconosciuti da cittadini italiani. Rientra in questo criterio anche la fattispecie prevista dall'art. 14 della suddetta legge, in forza del quale: «i figli minori di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana, se convivono con esso, acquistano la

¹⁶ U. DE SIERVO, *Art. 22*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna - Roma, Zanichelli, 1978, p. 17.

¹⁷ G. BASCHERINI, *L'immigrazione e i diritti*, in R. Nania - P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Volume I, Torino, 2006, p. 464; dello stesso Autore si veda *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007.

cittadinanza italiana, ma, divenuti maggiorenni, possono rinunciarvi, se in possesso di altra cittadinanza». Tale strada rappresenta oggi la via più praticabile per i minori stranieri nati in Italia i quali, altrimenti, dovrebbero attendere il raggiungimento della maggiore età per poterne fare richiesta. In quest'ultimo caso, la cittadinanza potrebbe essere ottenuta per *beneficio di legge*, mediante un percorso non privo di ostacoli: infatti, oltre a dover attendere la maggiore età, il soggetto avrà solamente un anno di tempo dal compimento del diciottesimo anno di età per proporre l'istanza, altrimenti decadrà da tale diritto. Nella pratica la rigidità di tale previsione ha reso necessario un intervento legislativo per mitigarne gli effetti: l'art. 33 del decreto legge n. 69 del 2013 ha posto un obbligo informativo in capo agli ufficiali di stato civile i quali, nei sei mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno di età del soggetto, devono comunicare al minore straniero la possibilità di esercitare tale diritto entro un anno. Solo in caso di mancata comunicazione imputabile al soggetto incaricato non vi saranno più termini entro i quali manifestare la propria volontà e l'interessato potrà così esercitare il suo diritto all'acquisto della cittadinanza in qualunque momento.

Nel novero delle modalità di acquisizione dello *status civitatis* rientrano poi altri criteri, quali la c.d. *naturalizzazione*, mediante la quale la cittadinanza viene concessa, previa richiesta dell'interessato, tramite un particolare provvedimento statale, di natura discrezionale, in presenza di determinati requisiti previsti dalla legge. In questa fattispecie rientrano gli stranieri nati all'estero che risiedono legalmente da almeno dieci anni sul territorio della Repubblica. Vi sono poi altri casi particolari, riservati a specifiche categorie di soggetti per i quali si rimanda alla normativa vigente.

Un cenno a parte merita, infine, il caso del soggetto straniero, cittadino di uno Stato estero ma discendente da avo italiano. La legge n. 91 del 1992¹⁸, in linea di continuità con la precedente legge sulla cittadinanza, la n. 555 del 1912, consente la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* senza limiti generazionali, con una evidente disciplina di *favor* nei confronti dei discendenti di coloro che più di un

¹⁸ E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in «Giurisprudenza Italiana», n. 4, 1992, pp. 320-352.

secolo fa emigrarono all'estero, ma che oggi solleva, da più parti, molteplici perplessità per le quali si rimanda al prosieguo del discorso.

Sin dalla sua entrata in vigore, la sopracitata legge n. 91 ha sollevato parecchi dubbi sotto diversi profili. Infatti, far discendere quasi esclusivamente il legame di appartenenza allo Stato dal criterio di sangue non permetteva, già all'epoca della sua entrata in vigore, un'adeguata tutela a moltissime situazioni, che di lì a poco sarebbero aumentate sempre di più, sull'onda dei crescenti e incessanti flussi migratori. Il nostro Paese si stava, infatti, trasformando da Paese di emigrazione a meta scelta da milioni di persone, sotto gli occhi miopi di un legislatore incapace di fornire un'adeguata risposta alle richieste di integrazione.

I tentativi di riforma sono stati molteplici. Tuttavia, nessuno di essi ha mai concluso il suo *iter* parlamentare¹⁹. Il tema è stato quindi nell'agenda politica di molti dei governi succedutisi negli ultimi anni, anche sulla spinta della crescente ondata migratoria. Tutto questo ha avuto, da una parte, l'effetto positivo di portare la materia all'attenzione pubblica, incrementandone gli spunti di riflessione; ma, dall'altro, ha comportato una sua strumentalizzazione politica, plasmando fronti radicalmente in contrasto, inadeguati a raggiungere una soluzione razionale.

Si è arrivati così alla XVII legislatura, con la proposta di legge n. 2092 approvata alla Camera dei Deputati il 13 ottobre 2015 e successivamente trasmessa al Senato. Il fulcro della proposta era rappresentato dall'introduzione dello *ius soli* "temperato" e dello *ius culturae*. Mediante il primo criterio si sarebbe dovuta riconoscere la cittadinanza per nascita ai soggetti nati nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, dei quali almeno uno fosse stato in possesso del

¹⁹ Tra il 2004 e il 2005 la I Commissione della Camera esaminò in sede referente varie proposte di legge di iniziativa parlamentare. Il testo unificato elaborato dalla Commissione (A.C. 204 ed abb.-A) che, giunte all'esame dell'Assemblea, intendeva agevolare l'acquisto della cittadinanza per gli stranieri legalmente e continuativamente residenti in Italia e attribuire la cittadinanza ai nati su suolo italiano da genitori ivi residenti da lungo tempo. Un'altra proposta di legge, che iniziò l'esame in sede referente alla Camera nel corso della XIV legislatura, prevedeva, invece, una modifica dell'art. 48 Cost. con l'introduzione, quale requisito per il riconoscimento della cittadinanza, dell'effettiva partecipazione alla vita economica, sociale e politica del Paese. L'iter parlamentare di entrambi i progetti venne, però, interrotto dalla fine della legislatura. L'argomento, tuttavia, venne più volte riproposto e diversi furono i progetti di legge nuovamente esaminati, alcuni dei quali finalizzati all'introduzione dei c.d. test di naturalizzazione per stranieri e apolidi richiedenti la cittadinanza.

diritto di soggiorno permanente (stranieri UE) o del permesso di soggiorno di lungo periodo (stranieri extra-UE), ovvero del permesso di soggiorno in corso di validità da almeno 5 anni, con l'aggiunta, per lo straniero non-UE, della dimostrazione di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, di un alloggio idoneo, oltre che il superamento di un test di conoscenza della lingua italiana²⁰. Mediante il secondo criterio, invece, si sarebbe permessa l'acquisizione dello *status civitatis* al minore straniero nato in Italia o che vi avesse fatto ingresso entro il dodicesimo anno di età, qualora avesse frequentato un percorso formativo per almeno cinque anni nel territorio nazionale. A tale ipotesi si sarebbe inoltre aggiunta la previsione di acquisto della cittadinanza, entro il compimento della maggiore età, mediante dichiarazione di volontà, espressa da un genitore legalmente residente in Italia, all'Ufficiale dello Stato civile del Comune di residenza del minore. Tale proposta si arenò in Senato verso la fine della XVII legislatura, con il risultato che un tema così complesso, sul quale ragionare con serietà e ponderazione, finì per divenire un caldo terreno di scontro politico durante la successiva campagna elettorale.

All'inizio della XVIII legislatura invece, l'argomento della cittadinanza, non entrando a far parte dell'accordo tra i due partiti governativi, pareva essere stato accantonato. Ma con il D.l. 113/2018 rubricato "*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*", il tema della cittadinanza riaffiora, in una prospettiva del tutto differente²¹. Già dalla denominazione si denota la visione del nuovo esecutivo nei confronti della legge sulla cittadinanza: uno strumento da utilizzare per fronteggiare i problemi di sicurezza pubblica, nel tentativo di arginare le

²⁰ La concessione della cittadinanza sarebbe stata, in ogni caso, subordinata al possesso di attestato di conoscenza della lingua di livello B1.

²¹ A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): Estinzione del diritto di asilo, Repressione del dissenso e diseguaglianza*, in «Costituzionalismo.it», Fascicolo n. 2/2018, pp. 167 e ss.; S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in «Federalismi.it», n. 22/2018, pp. 1-14.

accresciute paure del popolo. Tale accostamento è stato criticato in dottrina, in quanto rischia di sovrapporre semplicisticamente la questione della sicurezza a quella dell'emergenza migratoria, con il risultato di adottare misure aventi l'obiettivo, più che legittimo, di lotta al terrorismo, mescolate confusamente ad altre relative alla cittadinanza²².

Le conseguenze sono tutt'altro che rassicuranti: oltre al proliferare di un diffuso sentimento di sospetto nei confronti di una parte della popolazione straniera, si determinano *ex lege* trattamenti ingiustificatamente differenziati nei riguardi degli immigrati di lungo corso, che ormai da tempo costituiscono parte integrante del tessuto economico e sociale del Paese.

3. "Necessità e Urgenza" ... di innalzare i termini del procedimento

Prima di addentrarci nel merito del provvedimento, occorre spendere qualche riflessione circa la sussistenza dei presupposti costituzionali dell'atto con il quale si è deciso di intervenire sul tema della cittadinanza.

A discapito di un'interpretazione meramente letterale del disposto costituzionale, la prassi nel nostro ordinamento è disseminata dall'utilizzo del decreto legge come corsia preferenziale, anche per porre in essere vere e proprie riforme. Tuttavia, in relazione all'utilizzo *ultra vires* di tale strumento, non sono mancate, in numerose occasioni, le censure da parte della Corte Costituzionale²³. Inoltre, ogni materia che evidenzia autonomi profili di necessità e urgenza deve essere oggetto di un distinto provvedimento, essendo «in contrasto con l'articolo 77 della Costituzione la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità

²² E. GROSSO, *Lotta al terrorismo e funzione pedagogica della politica: l'anima perduta dell'Europa*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», Editoriale 2/2016, pp. 285-294.

²³ In questo senso, C. Cost., sent. n. 171 del 2007, definita, proprio per l'accoglimento della questione sul punto, "storica" (R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Rivista AIC (Archivio)*, 6 giugno 2007, nonché in *Il Foro italiano*, 2007, fasc. 7-8, pp. 1986 ss.), ma non rimasta isolata (per una dettagliata ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sulla evidente mancanza dei presupposti, cfr. Servizio Studi della Corte costituzionale, a cura di R. NEVOLA, *La decretazione d'urgenza nella giurisprudenza costituzionale, settembre 2017*, reperibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, pp. 46 ss.). *Ex multis*, C. cost. 29/1995, C. Cost. 161/1995 e, da ultimo, C. Cost. 5/2018.

eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei»²⁴. In tali situazioni, i vizi di illegittimità costituzionale del decreto legge, non solo non possono essere sanati in sede di conversione, ma vanno ad inficiare la stessa legge, in quanto generano a loro volta un vizio *in procedendo*.

Sotto questi profili, pur senza spingersi a dedurre *tout court* l'illegittimità costituzionale del d.l. 113/2018 e della relativa legge di conversione, occorre sottolineare la presenza di talune criticità. In primo luogo va rilevato che, come osservato in dottrina, la stessa natura strutturale del fenomeno migratorio contrasta, di per sé, con i caratteri di straordinarietà e urgenza, propri della decretazione d'urgenza²⁵. In secondo luogo, al momento dell'emanazione del provvedimento in oggetto, i flussi migratori nel nostro Paese erano già sensibilmente diminuiti rispetto all'apice raggiunto nel 2015-2016²⁶. A ciò occorre aggiungere che la collocazione delle "disposizioni in materia di cittadinanza" all'interno del titolo I riguardante le "disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione" fa presupporre una comunanza di questioni che in realtà si pongono in netta contrapposizione: «il fatto stesso di godere della cittadinanza esclude ontologicamente ogni riferimento all'alienità ed anzi, l'acquisto di tale condizione vale a recedere definitivamente

²⁴ Corte Costituzionale, sent. n. 22 del 2012, cui *adde*, in senso analogo, fra le altre, ord. n. 34 del 2013, sentt. nn. 32 del 2014 e 154 del 2015. In tema, sul provvedimento in esame, si vedano le osservazioni di M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto "sicurezza e immigrazione")*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018, pp. 174-175; A. PACE, *Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del c.d. decreto legge "sicurezza e immigrazione"*, Roma, 18 ottobre 2018 (consultabile sul sito dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione).

²⁵ G. AZZARITI, *Sui migranti uno sfregio alla Costituzione*, in *Il Manifesto*, 7 novembre 2018, «illegittimo è... l'uso del decreto legge per regolare fenomeni – quali le migrazioni – di natura strutturale che non rivestono alcun carattere di straordinarietà ed urgenza».

²⁶ Per un puntuale riferimento a numeri, domande esaminate e decise e riconoscimenti dei vari status di protezione internazionale, sussidiaria e umanitaria, cfr. *il Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, a cura di ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale dello SPRAR, in collaborazione con UNHCR, Roma, ottobre 2017; nonché i dati riportati in *SERVIZI STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI* (a cura di), Dossier n. 66, Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica, D.L. 113/2018 – A.S. n. 840, XVIII Legislatura, 8 ottobre 2018.

ogni connessione con eventuali *status* incompatibili»²⁷. Di conseguenza, non si comprende come il riconoscimento o l'eventuale revoca della cittadinanza possano costituire uno strumento per la gestione dei flussi migratori.

Esaminando poi la norma nel merito, occorre soffermarsi su altre novità. L'art. 9 *ter* del d.l. 113/2018, convertito senza modifiche nella l. 132/2018 stabilisce che: «il termine di definizione dei procedimenti di cui agli articoli 5 e 9 è di quarantotto mesi dalla data di presentazione della domanda». I procedimenti a cui si riferisce questo articolo sono quelli riguardanti la concessione della cittadinanza per matrimonio con un italiano e per beneficio di legge (c.d. naturalizzazione). Uno dei temi più discussi nelle precedenti legislature riguardava proprio la durata dei procedimenti di concessione. Partendo dal presupposto che già per poter proporre l'istanza è necessario il decorso di un certo periodo di tempo (2 anni di residenza legale dopo il matrimonio; tre anni se la residenza è all'estero; termini dimezzati in presenza di figli) si rileva come, di fatto, le lungaggini burocratiche rendano, in concreto, ben più lungo il periodo nel quale il soggetto si trova a vivere da *non cittadino* nel nostro Paese. Tali osservazioni venivano già svolte quando il termine previsto per la definizione del procedimento era di 730 giorni nel caso di acquisizione *iure matrimonii*, mentre non era affatto presente in caso di concessione per beneficio di legge. La nuova disciplina introduce rilevanti modifiche, sia in ordine alla durata dei procedimenti, sia in ordine alla natura dei termini per la loro conclusione. In relazione al primo aspetto, il nuovo termine di 48 mesi raddoppia il precedente nei casi di concessione per matrimonio. In ordine al secondo aspetto, la trasformazione del termine da perentorio a ordinatorio è destinata ad avere importanti ricadute: il suo mancato rispetto, infatti, non produce alcuna conseguenza giuridica in capo all'amministrazione pubblica, non essendo previste sanzioni o decadenze a suo carico. Pertanto, l'aspirante cittadino, non potendo beneficiare del principio del silenzio assenso, verrà a trovarsi *sub iudice* per un periodo di tempo imprecisato e di volta in volta differente. Quest'ultimo profilo solleva molteplici dubbi circa la sua compatibilità con il principio di ragionevole

²⁷ E. KHANARI e T. SPANDRIO, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, in «Dirittifondamentali.it», Fascicolo 2/2018.

durata del processo il quale, avendo portata generale, viene applicato anche nei procedimenti amministrativi²⁸. Nel merito della scelta, si palesa la volontà del legislatore di allungare l'orizzonte temporale nel quale l'amministrazione potrà effettuare il suo giudizio in ordine alla presenza, in capo al soggetto istante, dei numerosissimi requisiti richiesti dalla legge.

4. La revoca della cittadinanza come sanzione

La novità più rilevante operata dalla recente normativa, per il tema che qui interessa, riguarda l'introduzione all'art. 14, c. 1, lett. d) dell'istituto della revoca della cittadinanza, come sanzione accessoria alla pena principale, in caso di condanna definitiva per una serie di reati: «la cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, comma 2, 5 e 9, è revocata 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. La revoca della cittadinanza è adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati di cui al primo periodo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno». Si tratta di delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, ricostituzione di associazioni sovversive di cui era stato ordinato lo scioglimento, partecipazione a banda armata, assistenza agli appartenenti ad associazioni sovversive o associazioni con finalità di terrorismo, anche internazionale, sottrazione di beni o denaro sottoposto a sequestro per prevenire il finanziamento del terrorismo.

Prima di analizzare nel merito il nuovo istituto, occorre evidenziare che nel nostro ordinamento, fino ad oggi, non era prevista alcuna ipotesi di revoca della cittadinanza. La perdita della cittadinanza poteva solamente avvenire o in forza di una rinuncia volontaria del soggetto o mediante un automatismo, al verificarsi di determinate condizioni. Fanno parte della prima categoria le seguenti ipotesi: a) il cittadino italiano che si trasferisce all'estero e chiede di acquisire la cittadinanza del

²⁸ Corte EDU, 26.2.1993, *Salesi c. Italia*.

nuovo Paese; b) il soggetto che, avendo acquisito durante la minore età la cittadinanza *iure communicatio* da un membro della famiglia decide, una volta divenuto maggiorenne, di rinunciarvi; c) il soggetto maggiorenne che, a seguito della revoca dell'adozione per fatti imputabili all'adottante, opta per la rinuncia dello *status* di cittadino italiano. Rientrano, invece, nella categoria della perdita automatica i seguenti casi: a) il maggiorenne che aveva acquisito la cittadinanza in virtù dell'adozione, qualora essa venga revocata per fatti imputabili all'adottato stesso; b) il soggetto che non ottempera all'intimazione del Governo italiano di abbandonare un determinato ruolo o funzione presso uno Stato o ente pubblico estero o ente internazionale cui l'Italia non partecipi, ovvero non ottempera all'invito di abbandonare il servizio militare prestato per uno Stato straniero; c) il soggetto che acquista volontariamente la cittadinanza, assume una carica pubblica o presta servizio militare per uno Stato estero, qualora esso sia in guerra contro l'Italia. La disciplina, tutt'ora vigente, relativa alle ipotesi sopra elencate, si preoccupa di stabilire la necessaria esistenza di un'altra cittadinanza, altrimenti quella italiana non può venire meno. Tale specificazione risponde a un preciso obbligo, assunto dall'Italia con l'adesione alla *Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia* del 1961, ratificata dal Parlamento con legge 29 settembre 2015 n. 162²⁹.

Al contrario, il nuovo regime sanzionatorio previsto dalla legge n. 132/2018 viene applicato anche nei casi in cui la revoca della cittadinanza potrebbe comportare una situazione di apolidia c.d. "derivata", in palese violazione degli impegni assunti a livello internazionale. Questo aspetto verrà, pertanto, approfondito nel prosieguo della trattazione.

4.1 Compatibilità con l'art. 3 Cost.

Analizzando la platea dei potenziali destinatari della nuova disciplina, si rileva che la sanzione accessoria della revoca della cittadinanza non colpisce tutti i cittadini

²⁹ Legge 29 settembre 2015, n. 162 Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961. (15G00176) (GU Serie Generale n.237 del 12-10-2015).

colpevoli, in via definitiva, di aver commesso i reati elencati nell'art. 14 del d.l. 113/2018, ma solamente coloro che hanno acquisito la cittadinanza in un momento successivo alla nascita come, per esempio, le persone nate in Italia e ivi legalmente residenti fino ai 18 anni, i coniugi di cittadini italiani, gli stranieri adottati, gli stranieri discendenti di avo italiano, i naturalizzati dopo 10 anni di residenza nel nostro Paese etc. Gli unici a non essere coinvolti da questa nuova sanzione sono i cittadini *iure sanguinis* i quali, nel caso in cui commettano reati aventi lo stesso disvalore sociale, saranno sottoposti a misure detentive, ma non privati della cittadinanza.

In dottrina sono stati sollevati molti dubbi circa la compatibilità di tale previsione con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., sia nella sua accezione formale che in quella sostanziale. Conseguenze giuridiche maggiormente gravose sulla base delle modalità d'acquisto dello *status civitatis* potrebbero essere ricondotte alla distinzione in base alle condizioni personali che, come noto, costituiscono uno dei divieti espressamente previsti dal comma 1³⁰. Peraltro, la Corte Costituzionale in passato ha già avuto modo di pronunciarsi su norme penali che operavano distinzioni basate proprio sulla condizione personale dei soggetti, censurandole, in quanto la condizione giuridica di straniero non può essere considerata «causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell'ambito del diritto

³⁰ Con sentenza n. 120/1967, la Corte costituzionale ha affermato che «se è vero che l'articolo 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di uguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare i diritti fondamentali» (punto 2 del cons. in dir.). Con successiva sentenza, n. 199/1986, la Corte ha sostenuto che il principio di uguaglianza non deve essere letto in modo isolato, ma interpretato in connessione con gli articoli 2 e 10. In particolare l'art. 2, riferendosi ai diritti inviolabili dell'uomo e non distinguendo tra cittadini e stranieri, garantisce i diritti fondamentali anche riguardo allo straniero; l'articolo 10 rinvia a consuetudini

ed atti internazionali nei quali la protezione dei diritti fondamentali dello straniero è ampiamente assicurata; ed ancora «quando si tratta di diritti inviolabili il principio di uguaglianza vale pure per lo straniero» (sentenza costituzionale n. 62/1994, punto 1 del cons. in dir.). È stato rilevato che, «nei casi (...) in cui la Costituzione si riferisce espressamente ai cittadini, non è detto che agli stranieri non possa applicarsi il diritto o la tutela prevista per i cittadini» in quanto «in tali casi la Costituzione garantisce ai cittadini quel tale diritto, ma non esclude che, se così la legge dispone, il diritto possa essere esteso anche agli stranieri»: G. U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Annuario AIC 1998, Atti del XIII Convegno annuale Trieste 17-18 dicembre 1998, Padova, 1999, p. 122.

penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona» e che, in ogni caso, «il rigoroso rispetto dei diritti inviolabili implica l'illegittimità di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti». D'altra parte, «il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero»³¹.

Invero, l'idea di punire un soggetto privandolo di una serie di diritti, a titolo di sanzione per la commissione di gravi reati, non è una proposta del tutto nuova: già in passato erano stati presentati analoghi disegni di legge, quasi sempre sull'onda emotiva determinata da fatti di cronaca di particolare risonanza mediatica³². I molteplici dubbi di incostituzionalità - oltre che di opportunità - avevano, tuttavia, causato l'abbandono dei progetti. Le principali obiezioni vertevano proprio sulla compatibilità con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. e in particolare con un suo diretto corollario, il principio di ragionevolezza. In forza di esso, le disposizioni normative limitative di diritti devono essere adeguate e congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore, ossia all'interesse pubblico. In caso contrario, la norma sarebbe irragionevole e di conseguenza incostituzionale³³.

Ciò detto, è innegabile che ogni legislatore, a seconda delle idee di cui si fa portatore e dello spirito del tempo, possa legittimamente decidere i fini da perseguire e i mezzi da utilizzare, rientrando tali scelte nella sfera della discrezionalità politica. Limitazioni a tale potere non sarebbero certo auspicabili in uno Stato democratico; anzi, ne minerebbero le stesse fondamenta costituzionali³⁴.

³¹ Sentenza n. 62 del 1994.

³² Nello specifico, i soggetti destinatari della revoca erano i soli cittadini che avessero acquisito la cittadinanza *iure matrimonii*.

³³ *Ex multis*, la Corte Costituzionale, nella sent. n. 432 del 2005, dichiarando l'illegittimità costituzionale di norme che prevedevano un regime differenziato nei confronti degli stranieri, ha affermato che: «è consentito [...] introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irragionevole o, peggio, arbitraria»; sul punto, la stessa Corte, nella sent. n. 40 del 2011 ha specificato che per il legislatore «le scelte (...) debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza».

³⁴ R. BIN, *Il diritto alla sicurezza giuridica come diritto fondamentale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 settembre 2018. Limitandosi a due esempi, si possono citare per la sicurezza la legge 15 luglio 2009, n. 94, adottata sotto il governo Berlusconi IV, e il c.d. pacchetto Minniti (decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, in legge 13 aprile 2017, n.

Tuttavia, le molteplici perplessità sollevate, oggi come allora, ruotano intorno alla sfera della ragionevolezza della *ratio legis*. Trascendendo da qualsivoglia considerazione di carattere politico, l'interrogativo sorge spontaneo: come può un medesimo atto criminale, quale per esempio un attentato terroristico, essere considerato meno grave se commesso da cittadini *iure sanguinis*?

4.2 *Compatibilità con l'art. 22 Cost.*

Come noto, la legislazione ordinaria in materia di *status civitatis* è sottoposta a un limite espresso, previsto dall'art. 22 Cost., ai sensi del quale: «Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome». Ai fini del nostro discorso, occorre soffermarsi sul significato di questa formulazione. Anzitutto, i padri costituenti erano ben consapevoli della complessità della materia che stavano trattando e dell'impatto che le loro scelte avrebbero avuto sulla composizione stessa della futura società. Se da un lato vi fu la concorde volontà dei costituenti di demandare la disciplina della cittadinanza alla legislazione ordinaria, così da non sottrarre ai futuri legislatori la possibilità di modificarla mediante procedimento ordinario, dall'altro vi furono molte discussioni circa la necessità e la portata dei limiti costituzionali da porre ad essa. Nella prima formulazione proposta, l'articolo recitava: «Nessuno può essere privato della cittadinanza come sanzione anche indiretta di carattere politico», così da vietare in assoluto la privazione dello *status* di cittadino come punizione nei confronti di quei soggetti portatori di interessi, valori e ideologie non condivise dai governanti *pro tempore*.

Le discussioni più animate ruotarono attorno a due ordini di problemi: in primo luogo alla necessità di vietare al legislatore la possibilità di ricorrere alla privazione della cittadinanza «come sanzione» o «per sanzione»³⁵; in secondo luogo al

46, e decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito in legge 18 aprile 2017, n. 48), con la Presidenza del Consiglio Gentiloni.

³⁵ V. FALZONE, F. PALERMO, F. CASENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1976; F. CALZARETTI, *La nascita della Costituzione*, su www.nascitacostituzione.it.

significato da attribuire al lemma «motivi politici»³⁶. In merito alla prima questione, il termine “sanzione” era certamente il più appropriato rispetto al fine che i costituenti si erano prefissati, ossia evitare che il legislatore ordinario potesse ripetere in futuro gli stessi errori commessi nel recente passato. Il regime fascista, infatti, aveva utilizzato la privazione *ex lege* della cittadinanza come strumento di repressione politica, sia contro i dissidenti rifugiati all'estero, sia contro i cittadini definiti “di razza ebraica”. In relazione a questi ultimi, l'art. 3 del regio decreto-legge 7 settembre 1938, n. 1381 recitava: «Le concessioni di cittadinanza italiana comunque fatte a stranieri ebrei posteriormente al 1° gennaio 1919 s'intendono ad ogni effetto revocate». In sede di discussione, però, il termine “sanzione”, venne sostituito sulla scorta di alcune considerazioni sollevate, tra gli altri, dall'On. Dossetti il quale fece presente che: «il principio ha valore soprattutto come misura contro eventuali interventi di carattere politico; ma ci possono essere delle ipotesi di perdita o meglio di privazione della cittadinanza, per esempio per acquisto di un'altra cittadinanza, o per avere accettato un incarico da un Governo straniero senza il consenso del Governo italiano». Prevalse, quindi, la linea del Presidente Tupini favorevole all'introduzione della dizione “motivi”, così da evitare una possibile futura pronuncia di incostituzionalità di tutte quelle fattispecie di perdita sopramenzionate³⁷.

L'attenzione si spostò, così, al secondo profilo, ossia al carattere “politico”. Su questo punto furono notevoli le preoccupazioni dei costituenti, in quanto «questa parola può avere due sensi, sia che con essa si vogliano indicare parti e fazioni, sia che con essa si voglia ricollegare etimologicamente alla parola greca polis, nel quale ultimo caso verrebbe a indicare interessi pubblici della comunità»³⁸. Sulla prima accezione *nulla quaestio*, «ma quando i motivi politici non sono di parte, di fazione,

³⁶MASTROJANNI (gruppo Fronte Liberale Democratico dell'uomo qualunque), prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 settembre 1946.

³⁷ M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997.

³⁸ BASSO (gruppo Socialista), prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 settembre 1946.

ma (...) nel senso che interessano globalmente la comunità?»³⁹. A questo punto, le osservazioni in merito all'indeterminatezza della formulazione e al pericolo di interpretazioni strumentali da parte del legislatore e dei giudici, fecero sorgere in capo a molti costituenti la convinzione che «non si possa arrivare all'estremo di privare il cittadino della cittadinanza, senza che questi abbia acquistato una cittadinanza straniera, qualunque sia l'ipotesi e qualunque sia il comportamento del cittadino stesso»⁴⁰.

Altri sostennero addirittura l'inutilità dell'articolo stesso in quanto la privazione della cittadinanza sarebbe già vietata dall'art. 3 Cost.: «Se abbiamo già votato (...) l'articolo 3, (...) quale necessità vi è ora di dire che nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza e del nome? Se abbiamo detto che tutti i cittadini sono uguali, senza alcuna distinzione, né di sesso, né di razza o di lingua, o di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche, di fronte alla legge, mi pare che abbiamo già detto tutto»⁴¹. Nell'impossibilità di trovare un'intesa a favore della costituzionalizzazione dell'una o dell'altra tesi, prevalse la linea compromissoria, sostenuta dall'On. Aldo Moro il quale si dichiarò «non contrario all'idea che la nostra Costituzione contenga principi in ordine alla cittadinanza e dia un lume preciso sulla legge stessa che tratterà della cittadinanza»⁴². Il "lume" in questione venne individuato nella formulazione definitiva dell'art. 22 Cost.

La scelta fu dunque quella di utilizzare un'espressione interpretabile in senso ampio, in modo da farvi rientrare entrambe le accezioni individuate dai costituenti. In questo modo, non solo si vieta la privazione della cittadinanza per motivi di fazione o partito che, come opportunamente osservato in sede costituente, sarebbe già preclusa dal disposto dell'art. 3 Cost, in forza del quale sono vietate le leggi che

³⁹ DOSSETTI (gruppo Democratico Cristiano), prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 settembre 1946.

⁴⁰ DE VITA (gruppo Repubblicano), prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 settembre 1946.

⁴¹ CAPPI (gruppo Democratico Cristiano), Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 15 aprile 1947.

⁴² MORO (gruppo Democratico Cristiano), prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 settembre 1946.

discriminano in base alle opinioni politiche, bensì viene escluso che «anche per motivi connessi agli interessi pubblici della comunità un cittadino possa essere privato di alcuni fondamentali diritti di appartenenza alla comunità politica ed al suo gruppo sociale»⁴³. L'art. 22 Cost, così interpretato, risulta quindi coerente sia con i principi fondamentali contenuti negli artt. 2 e 3 Cost., sia con la volontà dei costituenti di tutelare le basi democratiche dell'ordinamento repubblicano.

5. *La Lotta contro l'apolidia*

L'apolidia è la condizione originaria o derivata nella quale versa una persona priva di qualsiasi cittadinanza. Nella prima specie sono annoverabili quei soggetti nati privi di cittadinanza: si pensi al bambino, nato in un Stato nel quale non vige lo *ius soli*, i cui genitori siano originari di un Paese che riconosce la cittadinanza solo ai nati sul proprio territorio. Egli non sarà cittadino in base alla legge dei genitori, ma neanche in base alla legge dello Stato in cui è nato. Appartengono al secondo gruppo, invece, coloro che durante la loro vita hanno perso la cittadinanza di un Paese senza, però, acquisirne un'altra. In entrambi i casi descritti, l'apolidia potrebbe essere ridotta o addirittura eliminata, qualora gli Stati emanassero, di concerto tra loro, misure atte ad armonizzare le legislazioni nazionali. In merito, la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, adottata a New York nel 1961 ed entrata in vigore nel 1975, obbliga gli Stati aderenti a porre in essere misure volte a eliminare i casi di apolidia originaria e a non creare, mediante le proprie norme, situazioni di apolidia derivata⁴⁴.

Ai fini del nostro discorso, rileva anzitutto il disposto dell'art. 8, par. 1, della Convenzione, ai sensi del quale: «uno Stato Contraente non priverà una persona della sua cittadinanza, qualora tale privazione rendesse tale persona apolide», e del par. 3 del medesimo articolo secondo cui: «nonostante le disposizioni di cui al paragrafo 1 del presente articolo, uno Stato Contraente può mantenere il diritto di

⁴³ P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 108

⁴⁴L'Italia è stata tra i primi Paesi firmatari dell'accordo, anche se l'autorizzazione alla ratifica è avvenuta solamente nel 2015 con la legge n. 162.

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: (a) nel caso in cui, incompatibilmente con il suo dovere di lealtà verso lo Stato Contraente, la persona (...) (ii) si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato».

Il nostro Paese, al momento della ratifica si è avvalso di tale diritto, come risulta dall'art. 2, c. 2, della legge n. 162 del 2015 ai sensi del quale: «al momento del deposito dello strumento di adesione, il Governo si avvale della facoltà di cui all'articolo 8, paragrafo 3 della Convenzione». La scelta per la quale ha optato lo Stato italiano, palesa la sua volontà di riservarsi un margine di apprezzamento più ampio circa i casi nei quali si possa disporre la perdita della cittadinanza. Tuttavia, tale facoltà rimane soggetta a limiti: la *conditio sine qua non* affinché si possa privare un soggetto dello *status civitatis*, a prescindere dall'eventuale creazione di una situazione di apolidia derivata, risiede nella circostanza che tali ipotesi fossero contemplate nella legislazione nazionale in vigore al momento o della firma o della ratifica o dell'adesione alla Convenzione. Orbene, posto che la revoca della cittadinanza è un istituto del tutto nuovo nel nostro ordinamento, totalmente sconosciuto all'epoca in cui l'Italia si riservò la suesposta facoltà e che, quindi, non rientrerebbe nelle fattispecie derogatorie consentite dalla Convenzione, tale previsione determina il sorgere di una serie di problemi circa la sua compatibilità con altre disposizioni. La Costituzione, infatti, oltre a prevedere all'art. 10, c. 2, che: «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali», pone, all'art. 117, c.1, Cost. un preciso obbligo a carico del legislatore di esercitare la sua potestà legislativa «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»⁴⁵.

⁴⁵ G. SERGES, *I Trattati internazionali diversi dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco-Celotto-Olivetti, Torino, Utet, 2006. Secondo l'autore, la portata fortemente innovativa contenuta in questa disposizione ha trovato una sicura conferma ed una stabile sistemazione nelle due sentenze c.d. "gemelle" del 2007 (la n. 348

Come noto, tale ultima disposizione è stata interpretata dalla Corte Costituzionale non nel senso di attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali ma come «obbligo per il legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile (...) con gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale»⁴⁶. Sempre secondo la Consulta, qualora non sia possibile al giudice comune un'interpretazione della norma interna conforme alla disposizione internazionale «ovvero dubbi della compatibilità della normativa interna con la disposizione convenzionale "interposta", egli deve investire (...) la Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma»⁴⁷.

Pertanto, pur senza tacere la presenza di un grande dibattito interpretativo⁴⁸, pare profilarsi sempre più la necessità di una pronuncia da parte della Corte

e 349) della Corte costituzionale. La Consulta ha chiarito che le norme pattizie contenute in trattati internazionali, bilaterali o multilaterali, una volta immesse nell'ordinamento mediante i meccanismi di adattamento, vale a dire attraverso il procedimento ordinario, ma ancor più (per via della più frequente utilizzazione) mediante l'ordine di esecuzione, assumono la funzione di norme interposte nel giudizio di costituzionalità e sono pertanto messe al riparo da violazioni ad opera di successive leggi ordinarie che con esse risultino configgenti. In altri termini, la garanzia del rispetto degli obblighi internazionali imposta dall'art. 117, 1° comma, Cost., comporta che un trattato internazionale ratificato e reso esecutivo nell'ordinamento italiano sia messo al riparo da possibili ripensamenti del legislatore e condizioni la produzione legislativa che ad esso dovrà dunque conformarsi.

⁴⁶ C. Cost. n. 349 del 2007.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Sul punto si veda E. CANNIZZARO, in *Diritto internazionale*, Giappichelli Editore 2014, pagg. 139-150; 459-508. L'autore, nel ricostruire l'ampio dibattito generato dalla nuova formulazione dell'art. 117, primo comma, Cost., compie un'approfondita analisi dei delicati rapporti tra gli obblighi assunti a livello internazionale e l'eventuale normativa interna configgente, sia precedente che successiva. In particolare egli sottolinea la grande particolarità costituita dal rapporto ambivalente tra la Costituzione e gli obblighi internazionali: le norme di attuazione sono definite come subcostituzionali, ma la giurisprudenza è compatta nel ritenere che questa definizione, e il rapporto in generale, debba essere letta alla luce di più elementi. Secondo l'autore, non si può negare il rilievo fondamentale della Costituzione, ma, al contempo, non si può permettere che le norme internazionali rimangano imbrigliate nelle sue maglie. Si richiede quindi un bilanciamento tra gli interessi protetti dalle due fonti: da una parte gli interessi interni, dall'altra quelli sovrastatali a cui lo Stato ha deciso di adeguarsi, in un'ottica di equilibrio e flessibilità. Questo meccanismo porterebbe ad un abnorme mole di lavoro per la Corte, che per questo motivo ha affidato ai giudici ordinari un compito di attenta selezione dei potenziali conflitti antinomici. Dovranno essere portate dinanzi alla Corte solo le questioni di reale conflitto, mentre le altre situazioni andranno risolte utilizzando i criteri usuali, quali il criterio di specialità o per via interpretativa.

Costituzionale anche sotto il profilo della compatibilità del nuovo istituto della revoca della cittadinanza con gli obblighi assunti a livello internazionale.

6. *La visione europea e la soluzione francese*

All'interno dell'Unione Europea, quindici Paesi su ventotto prevedono l'ipotesi di perdita della cittadinanza come sanzione a carico di quei soggetti che abbiano compiuto gravi reati nei confronti dello Stato. Tra questi, ve ne sono dieci (Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Regno Unito), che escludono da tale sanzione i cittadini per nascita; mentre gli altri Stati, o si rivolgono indistintamente a tutti (Danimarca, Olanda, Romania), o ai soli cittadini che già risiedono all'estero (Grecia, Slovenia), oppure non prevedono alcuna norma limitativa dello *status civitatis* (i restanti 13 Paesi).

Tra gli Stati firmatari della Convenzione di New York sulla lotta all'apolidia, Danimarca, Francia, Lettonia, Regno Unito, Slovenia prevedono un espresso divieto di applicazione ai soggetti che, diversamente, diventerebbero apolidi. All'interno di questi, è significativo il caso francese⁴⁹. L'art. 25.1 del *code civil* recita: «L'individu qui a acquis la qualité de Français peut, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, être déchu de la nationalité française, sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride :1. S'il est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme» mentre l'art. 25-1 specifica che: «La déchéance n'est encourue que si les faits reprochés à l'intéressé et visés à l'article 25 se sont produits antérieurement à l'acquisition de la

⁴⁹ Louis-Albert SERRUT, *De la citoyenneté. Histoire et émergence d'un concept en mutation*, Paris, éditions du Cygne, 2016, p. 166; Y. TIRONI, et M. SANCHEZ-MAZAS, *Le Conseil delémontain des jeunes : espace d'expérimentation ludique de la citoyenneté*, M. Christen Jakob & J. Reichmuth (Eds.), *Community development local and global challenges*, Lucerne, Interact Verlag, 2008 (pp. 153-159); M. KACI (dir.), *Citoyenneté, république, démocratie : en France de 1789 à 1914*, Paris, Bréal, 2018; V. HACKER, *Citoyenneté culturelle et politique européenne des médias: entre compétitivité et promotion des valeurs*, dans Gilles Rouet (dir.), *Nations, Cultures et Entreprises en Europe*, coll. *Local et Global*, Paris, L'Harmattan, p. 163-184; Jean DE VIGUERIE, *Histoire du citoyen*, Versailles, Via Romana, 2014.

nationalité française ou dans le délai de dix ans à compter de la date de cette acquisition. Elle ne peut être prononcée que dans le délai de dix ans à compter de la perpétration desdits faits. Si les faits reprochés à l'intéressé sont visés au 1° de l'article 25, les délais mentionnés aux deux alinéas précédents sont portés à quinze ans». L'elemento più significativo di queste disposizioni è costituito dai limiti in esse previsti: in primo luogo esse sono applicabili solo qualora non comportino situazioni di apolidia derivata; in secondo luogo, i cittadini naturalizzati francesi non vengono a trovarsi *eternamente sub iudice*, in quanto la *déchéance de la nationalité* colpisce soltanto quei soggetti che sono diventati cittadini da non più di dieci anni (che si elevano a quindici per i delitti di attentato), con la conseguenza che, decorso tale termine, non vi sarà più alcuna ragione per prevedere disparità di trattamento a seconda delle modalità di acquisizione della cittadinanza. Proprio la presenza di questi limiti ha permesso al *Conseil Constitutionnel*⁵⁰ di ritenere la suddetta disciplina conforme alla Costituzione, «Considérant que ne peuvent être déchus de la nationalité française que ceux qui ont acquis cette nationalité et qui ont également une autre nationalité (...) Considérant que (...) ce délai de quinze ans prévu au premier alinéa de l'article 25-1, qui ne saurait être allongé sans porter une atteinte disproportionnée à l'égalité entre les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance, ne concerne que des faits d'une gravité toute particulière».

La situazione d'Oltralpe risulta, inoltre, interessante sotto un ulteriore aspetto. Infatti, all'indomani degli attentati terroristici del 2015, l'allora Presidente Hollande annunciò un progetto di legge di revisione costituzionale contenente, tra le altre modifiche, anche la privazione della cittadinanza francese per i responsabili di crimini costituenti «grave attentato alla vita della Nazione»⁵¹. La sanzione avrebbe dovuto colpire soltanto quei cittadini, nati in Francia e in possesso di una doppia cittadinanza, così da non violare la sopracitata Convenzione internazionale per la

⁵⁰ DC 2014-4399.

⁵¹ Assemblée Nationale Constitution du 4 Octobre 1958, Quatorzième Législature, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 décembre 2015, Projet de Loi Constitutionnelle de protection de la Nation. Online on <http://www.assemblee-nationale.fr>.

riduzione dell'apolidia. Tale progetto, che non conobbe mai la luce per i molteplici dubbi di incostituzionalità sollevati, suscitò ampie critiche e, in alcuni casi, anche una certa ilarità. La norma, di fatto, fu definita una mera “norma-manifesto” o “norma-spot”, assolutamente priva di qualsivoglia impatto sulla lotta al terrorismo⁵²: la minaccia di revocare la cittadinanza a soggetti disposti a sacrificare la vita pur di portare a compimento il loro folle disegno criminoso risulta essere completamente inefficace sia come misura special-preventiva, sia come sanzione *post-delictum*.

7. *Infinitamente italiani*

Tornando al caso italiano, la disciplina della cittadinanza appare ancor meno coerente se si analizza la previsione di cui all'art. 4 c.1 della legge 91/1992, in forza del quale continua a essere consentita una trasmissione illimitata della cittadinanza *iure sanguinis* ai discendenti da avo italiano. Infatti, nonostante le annose critiche, ad oggi è ancora possibile diventare cittadini, qualora si dimostri che, nel proprio albero genealogico, vi sia un antenato, in linea retta, di origini italiane e che non vi siano state interruzioni nella trasmissione dello *status*. Tale disposizione ha origini ben radicate: fu introdotta dalla legge n. 555 del 1912⁵³, nel periodo della grande emigrazione, così da prevedere un regime di *favor* nei confronti dei discendenti degli emigrati italiani, che erano stati costretti a lasciare la patria, alla ricerca di condizioni di vita più dignitose. Ciò che lascia più perplessi è la totale disattenzione da parte del legislatore nel prendere atto dell'avvenuto mutamento dei tempi: il nostro Paese, infatti, già a partire dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso, si è progressivamente trasformato da popolo di migranti a meta, scelta da milioni di persone, per costruire le basi della propria vita futura. Non solo, le stesse critiche vennero già sollevate all'epoca dell'emanazione della legge n.

⁵²E. GROSSO, *Lotta al terrorismo e funzione pedagogica della politica: l'anima perduta dell'Europa*, cit., p. 291.

⁵³ Legge 13 giugno 1912, n. 555 sulla cittadinanza italiana.

91/1992, quando, in Italia, i fenomeni di migrazione in entrata avevano già ampiamente superato quelli in uscita⁵⁴.

Il risultato è che oggi il nostro Paese vive un paradosso: persone che non hanno alcun legame effettivo da un punto di vista sociale, culturale ed economico si trovano in una situazione privilegiata e potrebbero acquisire lo *status civitatis* senza particolari ostacoli; coloro che, invece, da tempo risiedono stabilmente sul nostro territorio e che partecipano quotidianamente alla vita della *polis*, vengono esclusi dal riconoscimento dei principali diritti politici.

A prescindere dal merito delle scelte politiche, la diversità di trattamento attualmente operata dalla normativa italiana in materia di cittadinanza pare poco ispirata al principio di ragionevolezza, che è uno dei criteri su cui viene parametrata la discrezionalità del legislatore. Come ribadito più volte dalla Corte Costituzionale, in relazione al divieto di discriminazione in base alla nazionalità «la differenza di trattamento deve avere una giustificazione legittima e ragionevole, sottoposta ad un rigoroso test di proporzionalità rispetto all'obiettivo perseguito»⁵⁵. Di conseguenza, se il fine voluto del legislatore è quello di attribuire una connotazione nazionale al concetto di cittadinanza, intendendola nel suo significato identitario, sarà opportuno ripensare anche quelle norme che consentono un uso opportunistico dello *status civitatis* nazionale, finalizzato a trarre i benefici derivanti dall'automatica attribuzione della cittadinanza europea. Diversamente, qualora si volesse porre l'accento sul significato partecipativo dell'essere *cives*, sarebbe necessario introdurre nuove misure, capaci di equiparare sul piano giuridico quelle situazioni che già lo sono nella realtà. Qualunque strada si scelga di percorrere, ciò che non è ammissibile in uno Stato costituzionale è il ricorso a pesi e misure differenti, non sorrette da criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

⁵⁴ L. FAVERO, , G. TASSELLO, *Cent'anni di emigrazione italiana (1876-1976)*, in G. Rosoli (a cura di), *Un secolo di emigrazione italiana (1876-1976)*, Roma, Centro Studi Emigrazione, 1978; G. B. SACCHETTI, *Cento anni di politica dell'emigrazione. L'incerta presenza dello Stato di fronte alla realtà migratoria italiana*, in G. Rosoli (a cura di), *Un secolo di emigrazione italiana (1876-1976)*, Roma, Centro Studi Emigrazione, 1978.

⁵⁵ *Ex multis* C. Cost. 227/2010.

8. Osservazioni conclusive

Come ampiamente emerso durante la presente trattazione, la tematica della cittadinanza si configura come fortemente complessa, sia per la molteplicità di interessi coinvolti, sia per la peculiare funzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti dai rappresentanti del potere politico.

In una prospettiva *de iure condito*, le innumerevoli contraddizioni presenti già nella legge 91 del 1992 e acuite con l'entrata in vigore del c.d. "Decreto Immigrazione e Sicurezza" sono espressione di una concezione dello *status civitatis* incapace di fornire una corretta ed efficace risposta alle pressanti esigenze di integrazione, provenienti da una società multietnica radicalmente evoluta rispetto al passato. Alcune previsioni presenti nella sopracitata legge, quali la possibilità di trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza *ad infinitum*, sulla base della sola presenza di un lontano avo di origini italiane, si pongono in una condizione di assoluta estraneità rispetto all'attuale contesto storico e sociale. Inoltre, il concetto stesso di cittadinanza non può essere ridotto a un mero legame genetico, essendo rappresentativo di un universo di rapporti complessi, caratterizzati dalla presenza di diritti e doveri, ma anche da legami con il territorio, dalla partecipazione concreta alla vita della *polis* e dai contributi effettivi alla crescita e al progresso di una civiltà.

Gli innumerevoli tentativi di riforma in materia sono sintomatici della percezione di inadeguatezza dell'attuale meccanismo. Di fatto, le reali esigenze di rinnovamento si scontrano con un dato preciso: nonostante il trentennale dibattito pubblico, non solo non vi è stata una significativa riforma della materia, bensì, da ultimo, stiamo assistendo a un suo accostamento alla gestione dei flussi migratori e alla sicurezza pubblica, che nulla hanno in comune.

A prescindere dalle diverse connotazioni ideologiche che può assumere l'intera materia, la scelta operata dal recente intervento normativo appare così censurabile sia per quanto attiene il profilo formale che il profilo sostanziale. Riguardo al primo aspetto, l'utilizzo della decretazione d'urgenza pare in contrasto con la natura stessa della cittadinanza: una legge di sistema attraverso cui lo Stato traccia i

confini della comunità politica. Tale scelta da parte dell'attuale Governo rischia di travolgere l'intera legge, qualora fosse accertata in sede di legittimità costituzionale la carenza dei presupposti di cui all'art. 77 c.2 Cost. Sotto il profilo contenutistico, vi sono numerosi dubbi di compatibilità con molte norme costituzionali, in particolare con gli artt. 2, 3, 10 c.2, 22, 117 c.1 Cost.. Infatti, per la prima volta nella nostra storia repubblicana, si determinano due diverse categorie di *cives*, delle quali una viene a trovarsi in una condizione di eterna precarietà, essendo soggetta *sine die* a revoca della cittadinanza, indipendentemente dall'eventuale creazione di una situazione di apolidia derivata. Nemmeno sotto il profilo dell'efficacia deterrente possiamo scorgere particolari aspetti positivi. Invero, tale sanzione appare assolutamente inadeguata a prevenire in concreto il rischio di attacchi terroristici, non costituendo uno strumento in grado di far desistere certi soggetti dal compiere progetti criminosi per i quali sono disposti a sacrificare le loro stesse vite. Per quest'ultimo motivo, l'applicazione di detta misura in sede processuale non potrà che essere scarsissima, se non nulla. Per queste ragioni, dopo circa due mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge 113/2018, la Corte Costituzionale è già stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'intero provvedimento⁵⁶. In un simile contesto le critiche circa l'eccessivo interventismo della Corte, spesso accusata di oltrepassare il labile confine che separa il sindacato di legittimità da quello di merito, con il rischio di degradare la funzione legislativa da attività sovrana a un misto di autonomia e discrezionalità⁵⁷, vengono alimentate

⁵⁶ In data 30 gennaio 2019 la Regione Piemonte ha presentato ricorso ex art. 127 comma 2 Cost. alla Consulta, chiedendo che venga pronunciata l'illegittimità costituzionale dell'intero decreto legge 4 ottobre 2018 n. 113, convertito, con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132 per violazione dell'art. 1 Cost.; dell'art. 2 Cost.; dell'art. 3 Cost.; dell'art. 5 Cost.; dell'art. 10 Cost.; dell'art. 13, comma 1 Cost.; dell'art. 14, comma 1 Cost.; dell'art. 16, comma 1 Cost.; dell'art. 70 Cost.; dell'art. 72 Cost.; dell'art. 77 Cost.; dell'art. 117, commi 1, 2, 3, 4 e 7 Cost.; dell'art. 118 Cost.; dell'art. 119, comma 5 Cost. Dopo il Piemonte, anche la Regione Toscana ha deciso di presentare ricorso alla Corte Costituzionale, limitatamente all'articolo 1, primo comma lettera B ed ottavo comma del decreto 113 del 2018. Nel momento di stesura del presente contributo, anche l'Umbria e l'Emilia Romagna hanno annunciato il ricorso alla Consulta contro il provvedimento del Governo. Tali scelte, peraltro, sollevano a loro volta perplessità circa la legittimazione delle regioni a proporre ricorso alla Corte nel caso di atti normativi riguardanti materie che l'art. 117, comma 2 Cost. affida espressamente alla competenza esclusiva dello Stato.

⁵⁷ F. MODUGNO, *Ancora sui controversi rapporti tra corte costituzionale e potere legislativo*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1988, p. 58

proprio dalla superficialità con la quale lo stesso legislatore omette di rispettare i parametri costituzionali, sia nelle forme che nei contenuti dei provvedimenti.

In tale prospettiva, le considerazioni emerse nel dibattito pubblico francese in merito al tramontato progetto di revisione costituzionale sulla *déchéance de nationalité* per i soggetti bi-nazionali, sembrano assai pertinenti anche al contesto italiano: posta la sostanziale inapplicabilità della sanzione prevista per le ragioni susesposte, si insinua sempre più il dubbio che si tratti di una mera “norma-slogan” o “norma-spot”.

La conseguenza di tale fenomeno è stata evidenziata, già in occasione del dibattito d'Oltralpe, dalla più attenta dottrina, secondo la quale: «quando - in nome della caccia al facile consenso - governanti sempre più privi di una solida identità rinunciano a promuovere e a sintetizzare politiche, limitandosi ad assecondare le magmatiche pulsioni provenienti dalla società, il risultato è sempre lo stesso: misure improvvisate, velleitarie, il più delle volte inutili⁵⁸».

In una prospettiva *de iure condendo*, è pertanto indispensabile ripensare in maniera seria al significato profondo dell'essere *cives*, in un'ottica di effettività dei legami e di reale partecipazione alla vita della società. Nell'affrontare questo ambizioso compito, risulta imprescindibile un ruolo attivo da parte dell'Europa, stante l'evidente esigenza di omogeneità delle politiche in materia di cittadinanza, nella consapevolezza che da questa sfida potrebbe dipendere il futuro della stessa Unione Europea.

⁵⁸ E. GROSSO, *Lotta al terrorismo e funzione pedagogica della politica: l'anima perduta dell'Europa*, cit., p. 291.